

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL- UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO– MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLA LUANA DA SILVA

**A CONSTITUIÇÃO DE UM COMPONENTE CURRICULAR ALINHADO COM UM
PROGRAMA À POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL AO INCREMENTO DA
PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO DO CIDADÃO NA GESTÃO PÚBLICA:
ESBOÇO DE UM NOVO MODELO AOS CURRÍCULOS ESCOLARES**

SANTA CRUZ DO SUL

2024

CARLA LUANA DA SILVA

**A CONSTITUIÇÃO DE UM COMPONENTE CURRICULAR ALINHADO COM UM
PROGRAMA À POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL AO INCREMENTO DA
PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO DO CIDADÃO NA GESTÃO PÚBLICA:
ESBOÇO DE UM NOVO MODELO AOS CURRÍCULOS ESCOLARES**

Tese de doutoramento em Direito apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), área de concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de pesquisa de Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Pós Dr. Rogério Gesta Leal

SANTA CRUZ DO SUL

2024

Carla Luana da Silva

**A CONSTITUIÇÃO DE UM COMPONENTE CURRICULAR ALINHADO COM UM
PROGRAMA À POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL AO INCREMENTO DA
PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO DO CIDADÃO NA GESTÃO PÚBLICA:
ESBOÇO DE UM NOVO MODELO AOS CURRÍCULOS ESCOLARES**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito Strictu Sensu – Doutorado em Direito, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Dr. Rogério Gesta Leal
Professor Orientador – UNISC

Dr. Clóvis Gorczewski
Professor examinador – UNISC

Dr. Ricardo Hermany
Professor examinador – UNISC

Dr. Carlos Aymerich Canó
Professor examinador – Universidade de Corunã, ES

Dr. Francisco Xavier Sanz Larruga
Professor examinador – Universidade de Corunã, ES

CIP - Catalogação na Publicação

SILVA, CARLA LUANA

A CONSTITUIÇÃO DE UM COMPONENTE CURRICULAR ALINHADO COM UM PROGRAMA À POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL AO INCREMENTO DA PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO DO CIDADÃO NA GESTÃO PÚBLICA: ESBOÇO DE UM NOVO MODELO AOS CURRÍCULOS ESCOLARES / CARLA LUANA SILVA. – 2024.

314 f. : il. ; 10 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2024.

Orientação: Prof. Dr. ROGÉRIO GESTA LEAL.

1. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA. 2. CIDADÃO. 3. GESTÃO PÚBLICA. 4. DELIBERAÇÃO. 5. EDUCAÇÃO. I. LEAL, ROGÉRIO GESTA. II. Título.

À minha pequena Luiza Schulz e meu
marido Alexandre Luis Schulz.

AGRADECIMENTOS

A tese não surge como produto de uma ação individualizada, engana-se quem acredita que o mérito da obtenção de um resultado de uma problemática inédita advém tão somente daquele que a produz. A tese é um exemplo de expressão coletiva, pois ao escrevermos estamos no meio de pessoas que, direta e indiretamente, contribuem a cada linha escrita, a cada pensamento formulado. Nessa ideia que existe um lugar especial aos agradecimentos. Lugar em que se pode demonstrar gratidão por chegar em uma etapa tão importante da vida, e do meio acadêmico.

Primeiramente, o agradecimento inicial vai para Deus e o universo, que conspiraram para que eu tivesse saúde e persistência para buscar aquilo que sempre gostei: estudar, ler, aprender, conhecer opiniões, novos horizontes e ver que podia chegar a conquistas além das quais minha realidade social permitia. Minhas amigas sempre referiram que se tinha uma pessoa determinada e esforçada era eu.

De forma especial, agradeço ao meu marido, Alexandre Schulz, que esteve ao meu lado desde o início de tudo. Eu não teria conseguido trilhar esse caminho se não estivesse do meu lado, sendo a base para tornar isso possível. Suportar minhas ausências quando mergulhava no meu mundo individualizado de estudo, compromissos e prazos que faziam com que nos privassem de uma vida social ativa. Duas pessoas gostando de coisas bem opostas, mas que sempre compreenderam o que era importante a cada qual.

Agradecimentos à minha filha Luiza Schulz, que é minha vida e meu coração para o resto da minha sobrevivência. Muitos referem que o amor-próprio é suficiente, mas é porque não conhecem como é o amor pelos filhos e como esses seres tomam nossos corações de uma forma especial. Ela sempre foi maravilhosa, sempre soube que a mãe gostava de estudar e sempre disponibilizou espaço e mostrou entendimento sobre isso. Por toda pandemia do Covid-19 esteve pertinho de mim nas leituras, aulas e escritas e sempre foi compreensiva. Nada descreve o quanto a amo.

Agradecimentos à minha família, que mesmo não entendendo o que estudava no tal Doutorado, sempre me apoiou. Até hoje eu sou aquela da família que gosta de estudar e que, na verdade, estuda sem fim. Eles não sabem o tamanho da importância de um título de Doutorado, já tentei explicar (...) nunca dá certo. Mesmo assim, eles torcem por mim e me apoiam, e isso basta para me deixar feliz. Agradecimentos aos

meus sobrinhos e afilhados que foram companhia indispensável a minha pequena Luiza em minha ausência, enquanto ficava em frente a tela do computador escrevendo e lendo linhas e linhas. Aliás, nunca pensei ser tão difícil escrever uma tese.

Agradecimento especial às minhas amigas, Priscila de Freitas e Katia Jaehn, que vêm com carinho me acompanhando desde a graduação, e que comemoram comigo cada vitória como se fosse delas. Eu adoro estar com elas e dividir minhas angústias e felicidades. Eu não podia ter amigas melhores. Aos meus amigos e colegas de turma do Doutorado que foram os responsáveis por tornar essa jornada mais especial ainda, e que sentirei muita falta, mesmo considerando o fato de termos cumprido nossas aulas quase todas de forma remota em razão da Covid-19. Aos bolsistas e amigos de grupo de estudos que pude ter prazer de compartilhar as horas de cumprimento de bolsa e debates sempre com muita alegria.

Agradecimentos ao meu orientador, Rogério Gesta Leal, a quem devo o resultado dessa tese, sem seu conhecimento esse trabalho não chegaria ao nível de definição ao qual chegou. Minha admiração por seu trabalho e competência sempre estarão presentes. Louvável sua forma de orientação, principalmente na definição de prazos que nos fazem ficar sempre adiantados e estáveis de alguma forma. Agradecimento aos professores que sempre foram minha inspiração para chegar até aqui, Caroline Muller Bitencourt, Janriê Reck Rodrigues, Eduardo Dante Calatayud e Jorge Renato dos Reis. Foram eles os responsáveis por me fazer conhecer o mundo da pesquisa, que me acolheram com todo coração em seus trabalhos e pesquisas quando era apenas mais uma aluna da graduação. Eles nem imaginam o quanto são importantes no meu crescimento pessoal e acadêmico.

Agradecimento à Universidade de Santa Cruz do Sul, e o apoio concedido aos meus estudos por meio do Programa CAPES – Bolsas Institucionais para Programas de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul, sem o qual não teria completado o Doutorado. Agradecimento ainda ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC, por meio dos professores, funcionários, colegas e amigos maravilhosos e humanos, que guardarei no coração, em especial minha amiga Morgana.

Agradecimentos a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para que o sonho desta dificultosa missão se tornasse realidade. Muito obrigada!

“Ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção”.

(Paulo Freire)

RESUMO

É necessário pensar na materialidade e essencialidade da participação política. Por meio do exercício dessa participação o cidadão tem o direito de tomar parte na sociedade política. Muitos dos cidadãos não acompanham o âmbito da gestão de interesses públicos, muitos desses nem mesmo conhecem seus direitos básicos. Nesse sentido, políticas públicas estatais que busquem uma maior participação política do cidadão, qualitativa e quantitativamente, têm importante papel diante de um cenário de apatia social. Dessa forma, essa tese trata como tema a constituição de um componente curricular alinhado com um programa dentro da política pública educacional, no âmbito da educação básica, que fomente o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares dessa modalidade de ensino. Delimita-se que o modelo a ser apresentado visa toda educação básica do país. Parte-se do princípio de que a cogestão de interesses reflita num bom desempenho da administração pública, e nesse sentido, os marcos teóricos vinculados à democracia deliberativa são um norte a esse trabalho. O meio essencial na realização dessa tese é trazer essa atribuição de gerar uma participação política mais ativa quantitativa e qualitativamente ao campo da educação. A educação sozinha não tem força para transformar a realidade social, mas deve ser destacado o seu papel quanto a moldar o homem para a vida em sociedade. A educação é ampla, gênero, do qual o ensino é apenas uma de suas parcelas, espécie. O papel da educação é indispensável na preparação da cidadania, sendo que é por meio do ensino universalizado que se materializará mais fortemente essa atribuição. Diversas normativas envolvem esse âmbito. Analisando essas bases, a ideia central é olhar o problema da falta de participação política sobre o ângulo das políticas públicas, visando sanar essa demanda social enquanto problema político. Considerando tratar de um tema instigante e inovador, a problemática que envolve essa tese pode ser descrita da seguinte forma: como constituir um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional, no âmbito da educação básica, que fomente o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares para perseguirem estes escopos? O trabalho é dividido em cinco capítulos, com os seguintes objetivos específicos: (1) demarcar os fundamentos do estado democrático de direito como base para o exercício de participação política do cidadão; (2) tratar da gestão pública e boa governança e seus pressupostos; (3) interligar o direito fundamental à educação ao direito de participação política; (4) constituir um componente curricular alinhado com um programa dentro da política pública educacional, que fomente o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública. A via da figura da política pública educacional será o caminho. Contemporaneamente, os programas constituidores da política pública educacional têm por objetivo encontrar soluções para os grandes desafios sociais na educação. Considerando o papel dessa unidade dentro do complexo de decisões compondo a política pública educacional, a hipótese do trabalho entende possível desenvolver um esboço de um programa que direcione um novo modelo aos currículos escolares ao incremento da participação e deliberação cidadã, tendo em vista inicialmente alterações às normativas que direcionam a elaboração dos currículos. Como resultados à problemática, é proposto, por meio do método hipotético-dedutivo, primeiramente, alterações às normativas que orientam a criação dos currículos escolares, LDB e BNCC, apresentando um novo componente curricular em cada etapa de ensino que vise a participação política e suas

interligações, e a partir desse apontamento é apresentado um programa modelo, que faça parte da política pública educacional, de incremento à participação e deliberação do cidadão na esfera pública, programa denominado PIPADE. Com essa projeção se concretiza a ideia de uma política de inclusão e preocupação com os processos de gestão dos interesses sociais, que são objetivos do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com área de concentração em direitos sociais e políticas públicas. Do mesmo modo, o trabalho reflete temas-base das linhas de pesquisa que embasam o curso, notadamente no que diz respeito à linha de dimensões instrumentais das políticas públicas, e a linha de pesquisa do professor orientador, Dr. Rogério Gesta Leal, sobre teoria procedimental da gestão pública compartilhada.

Palavras-Chave: Educação; Gestão Pública; Participação Política; Deliberação.

RESUMEN

Es necesario pensar en la materialidad y esencialidad de la participación política. A través del ejercicio de esta participación, el ciudadano tiene derecho a participar en la sociedad política. Muchos de los ciudadanos no siguen el alcance de la gestión de los intereses públicos, muchos de ellos ni siquiera conocen sus derechos básicos. En este sentido, las políticas públicas estatales que buscan una mayor participación política de la ciudadanía, cualitativa y cuantitativamente, juegan un papel importante frente a un escenario de apatía social. Así, esta tesis aborda la constitución de un componente curricular alineado con un programa dentro de la política pública educativa, en el ámbito de la educación básica, que fomente el incremento de la participación y deliberación de todos los involucrados en la gestión pública, proponiendo un modelo para los currículos escolares de esta modalidad de enseñanza. Cabe destacar que el modelo que se presentará está dirigido a toda la educación básica del país. Se asume que la cogestión de intereses se refleja en un buen desempeño de la administración pública, y en este sentido, los marcos teóricos vinculados a la democracia deliberativa son una guía para este trabajo. El medio esencial en la realización de esta tesis es llevar al campo de la educación esta atribución de generar una participación política más activa cuantitativa y cualitativamente. La educación por sí sola no tiene el poder de transformar la realidad social, pero hay que destacar su papel en la formación del hombre para la vida en sociedad. La educación es amplia, un género, del cual la enseñanza es sólo una de sus partes, una especie. El papel de la educación es indispensable en la preparación de la ciudadanía, y es a través de la educación universalizada que esta atribución se materializará con mayor fuerza. Varias regulaciones involucran este alcance. Analizando estas bases, la idea central es mirar el problema de la falta de participación política desde el ángulo de las políticas públicas, apuntando a resolver esta demanda social como un problema político. Considerando que se trata de un tema instigador e innovador, el problema que envuelve esta tesis puede describirse de la siguiente manera: ¿cómo constituir un componente curricular alineado con un programa dentro de la política pública educativa, dentro del ámbito de la educación básica, que fomente el incremento de la participación y la deliberación de todos los involucrados en la gestión pública, proponiendo un modelo a los currículos escolares para perseguir estos ámbitos? El trabajo se divide en cinco capítulos, con los siguientes objetivos específicos: (1) demarcar los fundamentos del Estado democrático de derecho como base para el ejercicio de la participación política ciudadana; (2) abordar la gestión pública y el buen gobierno y sus supuestos; (3) vincular el derecho fundamental a la educación con el derecho a la participación política; (4) constituir un componente curricular alineado con un programa dentro de la política pública educativa, que fomente el incremento de la participación y la deliberación de todos los involucrados en la gestión pública. El camino de la figura de la política pública educativa será el camino. Contemporáneamente, los programas que constituyen la política pública educativa tienen como objetivo encontrar soluciones a los grandes desafíos sociales de la educación. Considerando el papel de esta unidad dentro del complejo de decisiones que componen la política pública educativa, la hipótesis del trabajo comprende que es posible desarrollar un borrador de un programa que dirija un nuevo modelo a los currículos escolares para incrementar la participación y deliberación ciudadana, apuntando inicialmente a cambios en las normas que dirigen la elaboración de los currículos. Como resultado de la problemática, se propone, a través del método hipotético-deductivo, en primer lugar, cambios a las normas que orientan la creación

de los currículos escolares, LDB y BNCC, presentando un nuevo componente curricular en cada etapa de la enseñanza que apunte a la participación política y sus interconexiones, y a partir de este punto se presenta un programa modelo, que forma parte de la política pública educativa, para aumentar la participación ciudadana y la deliberación en la esfera pública, un programa llamado PIPADE. Con esta proyección, se materializa la idea de una política de inclusión y preocupación con los procesos de gestión de los intereses sociales, que son objetivos del Programa de Maestría y Doctorado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul, con un área de concentración en derechos sociales y políticas públicas. Del mismo modo, el trabajo refleja los temas básicos de las líneas de investigación que subyacen al curso, en particular en lo que se refiere a la línea de dimensiones instrumentales de las políticas públicas, y la línea de investigación del profesor asesor, Dr. Rogério Gesta Leal, sobre la teoría procedimental de la gestión pública compartida.

Palabras clave: Educación; Gestión Pública; Participación Política; Deliberación.

ABSTRACT

It is necessary to think about the materiality and essentiality of political participation. Through the exercise of this participation, the citizen has the right to take part in political society. Many of the citizens do not follow the scope of the management of public interests, many of them do not even know their basic rights. In this sense, state public policies that seek greater political participation of citizens, qualitatively and quantitatively, play an important role in the face of a scenario of social apathy. Thus, this thesis deals with the constitution of a curricular component aligned with a program within the educational public policy, within the scope of basic education, which fosters the increase of participation and deliberation of all those involved in public management, proposing a model for school curricula of this teaching modality. It should be noted that the model to be presented is aimed at all basic education in the country. It is assumed that the co-management of interests reflects on a good performance of public administration, and in this sense, the theoretical frameworks linked to deliberative democracy are a guide to this work. The essential means in the realization of this thesis is to bring this attribution of generating a more active political participation quantitatively and qualitatively to the field of education. Education alone does not have the power to transform social reality, but its role in shaping man for life in society must be highlighted. Education is broad, a genus, of which teaching is only one of its parts, a species. The role of education is indispensable in the preparation of citizenship, and it is through universalized education that this attribution will be more strongly materialized. Several regulations involve this scope. Analyzing these bases, the central idea is to look at the problem of lack of political participation from the angle of public policies, aiming to solve this social demand as a political problem. Considering that it deals with an instigating and innovative theme, the problem that involves this thesis can be described as follows: how to constitute a curricular component aligned with a program within the educational public policy, within the scope of basic education, which fosters the increase of participation and deliberation of all those involved in public management, proposing a model to school curricula to pursue these scopes? The work is divided into five chapters, with the following specific objectives: (1) to demarcate the foundations of the democratic rule of law as a basis for the exercise of citizen political participation; (2) deal with public management and good governance and its assumptions; (3) linking the fundamental right to education with the right to political participation; (4) to constitute a curricular component aligned with a program within the educational public policy, which fosters the increase of participation and deliberation of all those involved in public management. The path of the figure of public educational policy will be the way. Contemporaneously, the programs that constitute the educational public policy aim to find solutions to the great social challenges in education. Considering the role of this unit within the complex of decisions composing the educational public policy, the hypothesis of the work understands that it is possible to develop a draft of a program that directs a new model to school curricula to increase citizen participation and deliberation, initially aiming at changes to the norms that direct the elaboration of curricula. As a result of the problem, it is proposed, through the hypothetical-deductive method, first, changes to the norms that guide the creation of school curricula, LDB and BNCC, presenting a new curricular component in each stage of teaching that aims at political participation and its interconnections, and from this point a model program is presented, which is part of the educational public policy, to increase citizen participation and deliberation in the public sphere, a program called PIPADE. With this projection, the idea of a policy of inclusion and concern with the

processes of management of social interests is materialized, which are objectives of the Master's and Doctorate Program in Law at the University of Santa Cruz do Sul, with an area of concentration in social rights and public policies. In the same way, the work reflects the basic themes of the lines of research that underlie the course, notably with regard to the line of instrumental dimensions of public policies, and the line of research of the advisor professor, Dr. Rogério Gesta Leal, on the procedural theory of shared public management.

Key words: Citizen; Public Management; Political Participation; Deliberation.

LISTA DE ABREVIATURAS

- APM- Associação de Pais e Mestres
- BNCC- Base Nacional Comum Curricular
- CEE- Conselho Estadual de Educação
- CNE- Conselho Nacional de Educação
- CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CME- Conselho Municipal de Educação
- DCN- Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica
- ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente
- EJA- Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
- EMTI- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral
- ENEM- Exame Nacional do Ensino Médio
- E-TEC- Programa Itinerários Formativos
- FNDE- Fundo de Desenvolvimento Nacional da Educação
- FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- IBICT- Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
- IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH- Índice de Desenvolvimento Humano
- LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA- Lei Orçamentária Anual
- MEC- Ministério da Educação
- NGP- Nova Gestão Pública
- ODS- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- PDDE- Programa Dinheiro Direto na Escola
- PIPADE- Programa de Incremento à Participação e Deliberação
- PL- Projeto de Lei
- PNC- Parâmetros Nacionais Curriculares
- PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
- PNAE- Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNATE- Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNDL- Programa Nacional do Livro e do Material Didático

PNE- Plano Nacional de Educação

PPA- Plano Plurianual

PROINFO- Programa Nacional de Tecnologia Educacional

PRONEM- Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio

PIEC- Programa de Inovação Educação Conectada

SEE- Secretarias Estaduais de Educação

SME- Secretaria Municipal de Educação

STF- Supremo Tribunal Federal

TCTS- Temas Contemporâneos Transversais

TJ/RS- Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNISC- Universidade de Santa Cruz do Sul

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Esquema do conteúdo do direito de participação política	66
Quadro 2 – Ciclo das políticas públicas.....	212
Quadro 3 – Instrumentos das políticas públicas.....	216
Quadro 4 – Total de ações e ações populares como controle social da administração pública.....	232
Quadro 5 – Projetos de lei tramitando nas casas legislativas solicitando alterações aos conteúdos dos currículos escolares da educação básica.....	239
Quadro 6 – Projetos de lei tramitando nas casas legislativas solicitando alterações aos conteúdos dos currículos escolares da educação básica, no que tange a temas em torno da participação cidadã.....	241
Quadro 7 – Esboço à alteração da redação da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.....	244
Quadro 8 – Estrutura curricular da educação infantil com novo componente curricular.....	247
Quadro 9 – Estrutura curricular do ensino fundamental com novo componente curricular.....	248
Quadro 10– Estrutura curricular do ensino médio com novo componente curricular.....	249
Quadro 11– Esboço do Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE.....	264

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	20
2	O DIREITO FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SUA RELEVÂNCIA À GESTÃO PÚBLICA.....	31
2.1	Origem e evolução a um conceito de cidadania contemporâneo: entrelinhas da cidadania nacional brasileira.....	39
2.2	O desenvolvimento do direito à cidadania e do direito à participação política enquanto direitos fundamentais positivados.....	50
2.3	Instrumentos ao exercício do direito à cidadania: caminhos à efetividade do direito de participação política do cidadão.....	62
2.3	O direito fundamental de participação política à participação política deliberativa como fechamento ao conceito de cidadania.....	77
3	A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DELIBERATIVA E O MODELO DE GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEO: CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES ÀS BASES EDUCACIONAIS.....	91
3.1	Surgimento e evolução, principais formas de democracia: representativa, direta e deliberativa.....	95
3.2	Caminhos pela opção de uma democracia deliberativa.....	109
3.3	Componentes da relação federalismo e governança: institutos de descentralização e centralização.....	127
3.4	Gestão pública e Boa Governança: pressupostos necessários.....	131
4	O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E SUA LIGAÇÃO AO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....	151
4. 1	Considerações históricas do direito à educação: positivação nos textos legais e compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil.....	156
4. 2	O direito fundamental à educação na Constituição Federal de 1988 e as legislações nesse âmbito.....	162
4.2.1	Estatuto da Criança e do Adolescente- Lei n. ° 8069/90.....	176
4. 2.2	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- Lei n. ° 9.394/96.....	178
4. 2.3	Plano Nacional de Educação- Lei n. ° 13.005/2014.....	188
4. 3	Formação dos currículos escolares: das Diretrizes à Base Nacional Comum Curricular.....	191

4.3.1	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica e Parâmetros Curriculares Nacionais.....	193
4.3.2	Base Nacional Comum Curricular- BNCC- Resolução CNE/CP n. ° 2, de 22 de dezembro de 2017.....	196
5.	A CONSTITUIÇÃO DE UM COMPONENTE CURRICULAR ALINHADO COM UM PROGRAMA À POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL AO INCREMENTO DA PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO DO CIDADÃO NA GESTÃO PÚBLICA: ESBOÇO DE UM NOVO MODELO AOS CURRÍCULOS ESCOLARES.....	207
5.1	A política pública enquanto figura fundamental à concretização de direitos fundamentais: conceito, ciclo e formação de uma política pública.....	212
5.2	Políticas públicas educacionais no Brasil: a relevância do instrumento programa enquanto indispensável à realização da política pública educacional.....	226
5.3	Esboço de um programa constituidor da política pública educacional ao incremento da participação e deliberação cidadã a partir de um novo componente curricular.....	238
5.3.1	A inclusão de um novo componente curricular aos currículos da educação básica.....	239
5.3.1.1	Alterações à Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei n. ° 9. 394/96.....	239
5.3.1.2	Alterações à Base Nacional Comum Curricular- Resolução CNE/CP n. ° 2, de 22 de dezembro de 2017.....	246
5.3.2	Um programa constituidor da política pública educacional a partir da inclusão do componente participação política deliberativa e suas interligações aos currículos da educação básica.....	254
6	CONCLUSÃO.....	269
	ANEXO 1- Esboço à alteração da redação da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)	293
	ANEXO 2- Esboço da estrutura dos currículos pela BNCC.....	295
	ANEXO 3- Esboço do Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE.....	298
	REFERÊNCIAS.....	301

1 INTRODUÇÃO

O direito de participação política deve ser colocado em prática no estado democrático de direito, o que não é novidade em um país tão imenso para gestar como o Brasil, que adota esse modelo de estado. É necessário, mais do que tudo, pensar na materialidade e essencialidade desse direito. A realidade do país mostra que muitos dos seus cidadãos não acompanham o âmbito da gestão de interesses públicos, muitos desses nem mesmo conhecem seus direitos básicos, divisão de poderes, meios de controle, as constituições, as leis, normativas e outros meios de exercício desse poder. Muitos desses indivíduos não compreendem que é por meio do exercício do poder de participação política que seus outros diversos direitos assegurados constitucionalmente serão realizados.

A participação política é aquele comportamento que afeta ou busca afetar as decisões do governo, mas sua conceituação vai além. Por meio de seu exercício o cidadão tem o direito de tomar parte na sociedade política. Será observado no decorrer deste estudo que a participação política é uma das faces da cidadania, um direito fundamental assegurado constitucionalmente que ganha ainda mais força quando observado sob o viés deliberativo. Sendo assim, é inadmissível que os cidadãos se mantenham inertes com relação à concretização de seus direitos, fazendo com que algumas conquistas ainda se encontrem no papel, carecendo de aplicação prática, tendo a Constituição Federal de 1988 um rol de direitos e garantias fundamentais tão extenso.

Logicamente não se está mais em um estágio inicial à garantia desses direitos. Essa afirmação se dá graças a tratativa cada vez mais presente das políticas públicas como meio de gestão dos interesses públicos. Certamente uma das formas mais viáveis de ver a concretização de direitos fundamentais, principalmente os direitos fundamentais sociais, é a constituição das políticas públicas em forma de instrumentos, cada vez mais frequentes. Uma das afirmativas que se verá nesse trabalho é que a política pública é o principal meio de realização dos direitos fundamentais.

Nesse caminho se fundamentará que políticas públicas estatais que busquem uma maior participação política do cidadão, qualitativa e quantitativamente, têm importante papel diante de um cenário de apatia social. As causas dessa apatia social são de variadas fontes, o que será tema de debate no primeiro capítulo desse estudo.

A racionalização nesse sentido está em elevar a compreensão e disposição do cidadão em assuntos de interesse público, tendo em vista essa pretensão é que essa tese trata da constituição de um componente curricular alinhado com um programa dentro da política pública educacional, no âmbito da educação básica, que fomente o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares dessa modalidade de ensino.

Portanto, essa tese tem como tema central a constituição de um componente curricular alinhado com um programa dentro da política pública educacional, no âmbito da educação básica, que fomente o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares para perseguirem estes escopos. Assim, educação básica, Base Nacional Comum Curricular, Constituição Federal de 1988, participação política deliberativa, democracia deliberativa, gestão pública compartilhada são marcos-chave que acompanham o tema a ser tratado e o fazem ser delimitado.

O modelo a ser apresentado visa toda educação básica do país composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, considerando a formulação dos currículos e projetos políticos pedagógicos pós-Base Nacional Comum Curricular. Essa abordagem também considera o marco da Constituição Federal de 1988, tendo em vista o dever imposto constitucionalmente sobre o preparo ao exercício da cidadania como cogestora no campo de políticas e demandas públicas. Parte-se do princípio de que essa cogestão de interesses reflita num bom desempenho da administração pública, dessa forma, os marcos teóricos vinculados à democracia deliberativa são um norte a esse trabalho.

O meio essencial na realização dessa tese é trazer essa atribuição de gerar uma participação política mais ativa quantitativa e qualitativamente ao campo da educação. A educação sozinha não tem força para transformar a realidade social, mas deve ser destacado o seu papel quanto a moldar o homem para a vida em sociedade. É na educação que o indivíduo se transforma, criando condições de autoconsciência, o que o possibilita viver uma cidadania de forma mais efetiva, e seu desenvolvimento enquanto cidadão, e essa capacidade já está prevista na Constituição Federal.

Será relevante nesse estudo entender que a educação é ampla, gênero, do qual o ensino é apenas uma de suas parcelas, espécie. Considerando essa delimitação, a educação é realizada com a contribuição de diversos atores desde a mais tenra idade. O papel da educação é indispensável na preparação da cidadania,

sendo que é por meio do ensino universalizado que se materializará mais fortemente essa atribuição. A proposta a ser realizada se volta ao meio do ensino especificadamente, fazendo com que reflita em contribuições de auxílio à gestão dos interesses públicos, bem como, uma educação de qualidade, já que deve ser considerado nessa projeção a precária realidade da educação brasileira. A intenção é pensar nessa proposta no âmbito do ensino para poder refletir no campo da educação em sua totalidade.

Na constituição de um componente curricular e um programa no âmbito da educação básica, a tese deve se utilizar das diversas normativas que envolvem esse meio. A principal delas a ser considerada é a Base Nacional Comum Curricular, Resolução CNE/CP n.º 2/2017, que é a responsável por nortear a adequação dos currículos escolares, em conjunto com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9.394/96.

Para uma participação política qualitativa e quantitativamente mais ativa será considerado os marcos da democracia deliberativa, tendo em vista a contribuição de diversos autores que se propuseram a criar um modelo de gestão que preze pela participação racionalizada dos cidadãos no debate público. Leva-se em conta o efeito de legitimidade que a participação do cidadão gera nos resultados de gestão ao expressar suas necessidades estratégicas, o que recai na ideia de uma gestão pública compartilhada. Como se observará, esse modelo de gestão tem como característica primordial a caracterização da cidadania como ator social na constituição do poder público e do seu exercício, com uma abertura de um campo de interlocução entre estado e sociedade civil, que possa ampliar os debates além dos meios de representação.

Considerando essas bases, a ideia central é olhar o problema da falta de participação política sobre o ângulo das políticas públicas, visando sanar essa demanda social enquanto problema político. É indispensável, portanto, observar a falta de participação política do cidadão enquanto problema político. A política pública realiza direitos fundamentais por meio de um complexo de decisões políticas que vinculam a coletividade, com um pano de fundo democrático. São arranjos institucionais complexos expressos em estratégias ou programas de ação governamental, com o condão de contribuir a realizar o direito fundamental de participação política, notadamente a participação política deliberativa.

Aliás, com a projeção de um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional de incremento à participação política deliberativa se concretiza a ideia de uma política de inclusão e preocupação com os processos de gestão dos interesses sociais, que são objetivos do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com área de concentração em direitos sociais e políticas públicas. Do mesmo modo, o trabalho reflete temas-base das linhas de pesquisa que embasam o curso, notadamente no que diz respeito à linha de dimensões instrumentais das políticas públicas, e a linha de pesquisa do professor orientador sobre teoria procedimental da gestão pública compartilhada.

Dado o ineditismo da tese e a sua contribuição inovadora, o objetivo é alcançar resultados distintos dos alcançados nas pesquisas já realizadas nos campos do direito e da educação. Para demonstrar que a delimitação do tema é inédita no país, foram analisados o banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior(CAPES) e a plataforma da biblioteca digital brasileira de teses e dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), sendo identificados e expostos os títulos semelhantes, o autor, a universidade em que houve a defesa, a área e o resumo do trabalho que possui semelhança ao tema que está sendo proposto.

De qualquer forma, ao analisar as teses, percebeu-se que nenhum dos autores atingiu os objetivos propostos nesse estudo. No que tange as reformas, nenhuma das sugestões tem como foco a Base Nacional Comum Curricular, até mesmo por ser um texto recente, e em adaptação. No que concerne à educação política, observa-se que autores das diferentes áreas buscam demonstrar a sua importância e desenvolvimento no âmbito da educação, mas nenhum desses assume posição de torná-la um componente curricular específico nos currículos escolares em toda a educação básica, alinhando-se a um programa capaz de contribuir à concretização de uma democracia desenvolvida na ideia de deliberação, pensando no projeto de uma gestão pública compartilhada aos interesses comunitários.

Considerando tratar de um tema instigante e inovador, a problemática que envolve essa tese pode ser descrita da seguinte forma: como constituir um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional, no âmbito da educação básica, que fomente o incremento da participação e

deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares para perseguirem estes escopos?

A hipótese central da tese, parte das premissas de que: (i) é imperioso a participação e deliberação pública da cidadania em temas que envolvam a educação em qualquer democracia; (ii) para que isto ocorra revelam-se fundamentais mecanismos e instrumentos que possibilitem padrões mínimos de igualdade e entendimento à participação política deliberativa na vida pública; (iii) todos os atores - públicos e privados - precisam se engajar nesta tarefa, nomeadamente o estado enquanto articulador oficial das políticas públicas educacionais, devendo garantir que isto se dê da forma mais inclusiva possível. Assim, tendo em vista essas premissas, a hipótese da proposta investigativa a ser apresentada considera possível a reformulação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), bem como, a formatação e gestão de projetos político-pedagógicos dos currículos escolares no âmbito da educação básica, para constituir um modelo com ações que visem a amplificar e qualificar- com processos e procedimentos qualitativos e controláveis publicamente - a interlocução e deliberação da cidadania numa gestão pública, propondo um novo componente curricular que carregue essas atribuições, alinhado a um programa à política educacional nesse sentido.

No que tange a estrutura dos conteúdos a serem desenvolvidos, o trabalho é dividido em quatro capítulos no intuito de formar uma base sólida ao objetivo proposto. O objetivo geral desta pesquisa repete e retoma a problemática e o tema central da tese. Estruturalmente, o primeiro capítulo é a introdução.

Já o segundo capítulo é aquele que vai demarcar os fundamentos do estado democrático de direito como base para o exercício de participação política do cidadão, como primeiro objetivo específico. A participação política visada é aquela completa pela forma deliberativa, que contribua para resolução de inúmeros problemas que acompanham a complexa estrutura da administração pública. A delimitação do direito fundamental de participação política deve demonstrar a capacidade de ser propulsor a uma boa atuação da gestão pública, deixando claro o porquê dos esforços na lapidação de um direito tão importante ao estado democrático.

Abordar-se-á a origem e evolução da cidadania para compreender a formação do seu conceito contemporâneo. Com essa reflexão é possível observar o desenvolvimento da cidadania no caso brasileiro, que se deu, por ora, bem inversamente aos demais países. Será importante a análise de que cidadania não se

resume a direitos políticos, tendo sua composição considerando os elementos civil, político e social. A cidadania envolverá como uma de suas faces o direito de participação política, e será indispensável um olhar a esses direitos enquanto direitos fundamentais, mostrando a força de sua positivação no texto constitucional. Além disso, serão tratados os instrumentos ao exercício dos direitos de cidadania que conferem efetividade ao direito de participação política do cidadão. Tendo em vista todo esse percurso, o fechamento do capítulo se dará percorrendo o caminho de observação do direito fundamental de participação política à participação política deliberativa, lapidando o conceito de cidadania, ao estimular os elementos que a compõe.

O terceiro capítulo, trazendo o segundo objetivo específico, visa tratar da gestão pública e boa governança e seus pressupostos, já que a consequência prática quanto a abordagem do tema é fazer com que uma participação política ativa auxilie à gestão pública, principalmente no que concerne a racionalização de inúmeras demandas sociais frente a recursos escassos, articulando políticas públicas que apresentem resultados satisfatórios à aplicação dos recursos públicos. A política pública é o meio mais predominante e importante na atuação dos poderes constituídos, um dos meios mais relevantes de expressão da democracia. Pensar em gestão pública leva obrigatoriamente à análise do papel das políticas públicas nesse cenário, e a problemática de apuração e melhoramento de seus resultados, hoje esquecida pelos gestores.

Nesse contexto, será esmiuçado as bases ao direito de participação política deliberativa cidadã à gestão pública, elencando suas condições e possibilidades. Para isso, será retomado o debate sobre democracia e suas principais formas constituídas no Brasil, traçando os caminhos pela opção de uma democracia deliberativa, considerando a teoria procedimental e alguns de seus importantes autores como base.

Especificadamente será abordado quanto a gestão pública que se constituiu no Brasil ao longo dos anos, e a gestão pública visada: aquela gestão pública compartilhada entre estado e sociedade, convergente com um cenário de boa governança, que possa potencializar o direito fundamental à participação política do cidadão. Nesse contexto, objetiva-se especificar o direito de participação política deliberativa cidadã e suas contribuições ao modelo de gestão contemporâneo, principalmente no enfoque do debate de governança. Nessa etapa já pode ser

especificado o que conceitos como democracia deliberativa, participação política cidadã, gestão pública democrática, boa governança, significam à tese.

O quarto capítulo vai interligar o direito fundamental à educação ao direito de participação política, demonstrando a importância de uma educação voltada à participação do âmbito público desde os primeiros ensinamentos, como terceiro objetivo específico. Será analisado o cenário educacional do Brasil no que tange ao seu funcionamento e as políticas educacionais existentes, esmiuçando a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), principalmente no que diz respeito ao preparo ao exercício à cidadania. A ideia central do capítulo é demonstrar que o preparo ao exercício da cidadania advém da educação, e que essa atribuição deve ser conduzida do meio teórico ao meio prático.

Nessa etapa da tese deve ser analisado como se deu o reconhecimento da educação no plano do direito, considerando a concepção do ensino. Nesse sentido, é articulado como tópico estudar as considerações históricas da educação e sua positivação nos textos legais, abordando os compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil que deram vida à proteção constitucional a esse direito. Tendo em vista o reflexo constitucional do âmbito internacional, e por se tratar de um estudo que contribua às condições brasileiras, é indispensável a análise do conjunto da política pública educacional, abordando a Constituição Federal de 1988 e as legislações decorrentes. No campo das legislações decorrentes merecem olhos especiais normativas como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9.394/96, o Plano Nacional de Educação, Lei n.º 13.005/2014, e o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.º 8.069/90.

Como se trata de uma proposta envolvendo uma modificação curricular no âmbito da educação básica atenção especial deve ser dada a compreensão da formação dos currículos escolares. Assim, deve ser apontado suas principais bases desde Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação básica e Parâmetros Curriculares Nacionais até a Base Nacional Comum Curricular. A Base Nacional Comum Curricular é aquela que orienta com caráter obrigatório toda disposição dos currículos escolares contemporaneamente, e ela, juntamente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, são normativas objeto à modificação em face da proposta investigativa. O objetivo final do capítulo buscará demonstrar como vem sendo tratados temas de cidadania e participação política em cada etapa de ensino, realçando a necessidade de adequações à BNCC, à criação de um componente

curricular específico que envolva conteúdos essenciais, que possam resultar em uma participação política qualitativa e quantitativamente mais ativa.

E por fim, refletindo o quarto objetivo específico, o quinto capítulo é o fechamento ao objetivo geral da pesquisa que vai constituir um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional, que fomente o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública. Nesse ponto do estudo, a via da figura da política pública educacional será o caminho que levará ao incremento da participação e deliberação, tendo em vista a contribuição para um cidadão com voz ativa e consciente na gestão pública.

Esse capítulo se esforça em dar atenção a figura da política pública, delimitando qual a conceituação que é considerada à sua definição, bem como, qual papel dos seus diversos instrumentos realizadores, com especial atenção aos programas. Tendo em vista situar o papel dos programas, será relevante apontar quais programas constituidores da política pública educacional já estão sendo desenvolvidos pela esfera estatal (com foco ao âmbito federal), para com isso demonstrar que é por via da unidade programa que se chegará aos resultados esperados na proposta da tese. Contemporaneamente, os programas constituidores da política pública educacional têm por objetivo encontrar soluções para os grandes desafios sociais na educação, focando na diminuição dos diferentes níveis de escolaridade, e as diferenças sociais nesse meio, reunindo esforços a uma educação de qualidade.

Considerando o papel dessa unidade dentro do complexo de decisões compondo a política pública educacional, o objetivo final está em desenvolver um esboço de um programa que direcione um novo modelo aos currículos escolares ao incremento da participação e deliberação cidadã, avaliando inicialmente alterações às normativas que direcionam a elaboração dos currículos atualmente na proposição de um novo componente curricular. Assim, pensar em um novo componente curricular aos currículos da educação básica passa por alterações indispensáveis à Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei n.º. 9. 394/96 e à Base Nacional Comum Curricular- Resolução CNE/CP n.º. 2, de 22 de dezembro de 2017, normativas de observação obrigatórias na formulação dos currículos.

Abordar-se-á que vários são os projetos de lei buscando alterações para inclusão de disciplinas/componentes e temas transversais no estudo da educação básica. Temas relacionados à participação cidadã acabam recebendo um número

maior de propostas nas casas legislativas, o que demonstra que a preocupação dessa tese é relevante. Será observado que nenhum dos projetos indica a criação de um novo componente curricular à Base Nacional Comum Curricular e a Lei de Diretrizes e Bases, que abarque a participação política deliberativa e suas interligações, e o desenvolvimento da prática de espaços deliberativos fomentada a partir da criação de um programa específico constituidor da política pública educacional.

Para ficar claro ao leitor da tese, será proposto primeiramente alterações às normativas que orientam a criação dos currículos escolares, apresentando a indicação de um novo componente/disciplina curricular em cada etapa de ensino que vise a participação política e suas interligações. A partir desse apontamento será apresentado um programa modelo que faça parte da política pública educacional, de incremento à participação e deliberação do cidadão na esfera pública, tendo como base desenvolver o novo componente curricular.

Como se trata de uma pesquisa científica de alta relevância, o método de abordagem a ser utilizado deve ser indicado com clareza. Por via da eleição do método hipotético-dedutivo, pretende-se apresentar a proposição hipotética quanto a possibilidade de construção de um modelo aos currículos escolares da educação básica que fomente o incremento da participação e deliberação do cidadão, sendo testada sua viabilidade indicando vias concretas para responder o problema proposto. A lógica de organização que será adotada partirá de uma visão geral de abordagem quanto ao exercício dos direitos de participação política, até chegar à visão particular de vê-los sendo desenvolvidos nas bases educacionais, nos currículos escolares, onde se encontra o cidadão em formação. As ligações a serem concretizadas reclamam a determinação de um método de procedimento, procedendo-se na produção do texto por meio do método analítico.

A fim de alcançar a resposta ao problema da pesquisa, será adotada como técnica a documentação indireta, com consulta a fontes bibliográficas, tais como publicações avulsas, jornais, revistas relacionadas à área, livros, periódicos de jurisprudência, pesquisas em *sites*, dentre outros. Utilizando-se das contribuições de importantes autores que se dispõem a pensar o direito em contribuição à melhoria da sociedade. Autores como Rogério Gesta Leal, Caroline Muller Bitencourt, Janriê Reck Rodrigues, João Pedro Schmidt, Clóvis Gorczewski, Maria Paula Dallari Bucci, Claudio Bolzman, Jürgen Habermas, Edgar Morin, Paulo Freire, Thomas Humphrey Marshall, José Murilo de Carvalho, Manuel Castells, Émerson Gabardo, Pedro Cavalcante e

outros autores clássicos e de destaque contemporâneo, possibilitarão a base para pensar na proposta dessa tese, sendo indispensáveis à formação dessas construções.

Alguns debates e abordagens iniciais de pesquisa da tese já tiveram publicação em revistas bem qualificadas como a revista Qualis A2, “A&C – Revista de Dir. Administrativo & Constitucional”, sob o título “Perdeu-se em números a participação política. E agora? A implantação da participação política deliberativa pelas bases”¹, bem como, na revista Qualis A1, Revista de Investigações Constitucionais, sob o título “Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica”². Importante citar, também, a apresentação no VII Seminário Internacional Hispano-Luso-Brasileiro sobre Direitos Fundamentais e Políticas Públicas, sob o título “A constituição de um componente curricular alinhado a um programa de estado, à política pública educacional, ao incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública: esboço de um novo modelo aos currículos escolares”³, publicado como capítulo de livro pela organizadora do evento.

Além dessas publicações, foram apresentadas as ideias centrais da pesquisa em uma série de eventos vinculados a Universidade de Santa Cruz do Sul, com o intuito de melhorar os argumentos trabalhados na tese.⁴ Ressaltando que tais publicações não prejudicam o ineditismo da tese, apenas ampliando o debate.

¹ SILVA, C.L; LEAL, R G. Perdeu-se em números a participação política. E agora? A implantação da participação política deliberativa pelas bases. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 107-133, jan./ mar. 2022.

² SILVA, C.L; LEAL, R G. Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 9, n. 2, p. 423-450, maio/ago. 2022.

³ SILVA, C. L. A constituição de um componente curricular alinhado a um programa de estado, à política pública educacional, ao incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública: esboço de um novo modelo aos currículos escolares. In: LEAL, R. L; CANO, C. A; SILVEIRA, A. (ORG.). VII seminário internacional hispano-luso-brasileiro sobre direitos fundamentais e políticas públicas. 7ed. Pensamento sabio: 2023, v. VII, p. 187-194.

⁴ Ainda, referir que tais abordagens foram apresentadas nos seguintes eventos: SILVA, C. L. O incremento da participação e deliberação do cidadão enquanto realizador dos objetivos de desenvolvimento sustentável. III meeting of researchers in law and sustainability. Unisc: Santa Cruz do Sul, 2022; SILVA, C. L. Incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública: um novo componente curricular e um novo programa de estado à política pública educacional da educação básica. VI encontro interinstitucional de grupos de pesquisa. Unisc: Santa Cruz do Sul, 2022; SILVA, C. L. Alternativas ao incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública: esboço de um novo modelo aos currículos escolares da educação básica. XVII seminário nacional demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. Unisc: Santa Cruz do Sul, 2022; SILVA, C. L. Um novo componente curricular e um novo programa à política pública educacional da educação básica ao incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública. II congresso brasileiro de direito e políticas públicas. Unisc: Santa Cruz do Sul, 2022; SILVA, C. L. Proposta de um

O que se anseia na apresentação desse trabalho é a compreensão dos objetivos propostos, bem como, uma articulação não só teórica, mas também prática sobre o tema, podendo este ser objeto aos olhos daqueles poderes responsáveis por desenvolver o interesse público.

modelo à formatação dos currículos escolares: políticas públicas deliberativas de participação social. XVII seminário internacional demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. Unisc: Santa Cruz do Sul, 2021; e SILVA, C. L; LEAL, R. G. Esboço de um novo modelo aos currículos escolares da educação básica no incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública. VI encontro interinstitucional de grupos de pesquisa. Unisc: Santa Cruz do Sul, 2023.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SUA RELEVÂNCIA À GESTÃO PÚBLICA

Ao longo deste estudo é proposto como meta constituir um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional, no âmbito da educação básica, que fomente o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares para perseguirem estes escopos. Esse olhar se volta ao direito de participação política com enfoque deliberativo, propondo um modelo de reconstrução democrática nas bases da educação/ensino, a partir dos currículos escolares.

A participação política deliberativa é observada tendo como foco a administração pública, tentando contribuir para resolução de inúmeros problemas que acompanham sua complexa estrutura, principalmente no que tange à formulação e implementação de políticas públicas. Sendo esse um tema muito importante ao fortalecimento de um estado democrático de direito.

Nesse caminho, tem-se como base estrutural a ideia de uma gestão pública compartilhada, possibilitada em face da abertura à cidadania dada pela Constituição Federal de 1988, no estado democrático de direito. Antes de qualquer outra pretensão, não há dúvidas, então, quanto a importância deste capítulo ter como objetivo final a delimitação do direito fundamental de participação política, indagando-se quanto a sua capacidade de ser propulsor ou não a uma boa atuação da gestão pública.

Esse caminho de incertezas exige fundamentar por que apostar ou não na lapidação do direito à participação política no estado democrático de direito. Refletir sobre mais participação ou menos participação? Centralizar ou descentralizar a gestão dos problemas sociais? Fiscalização social ou institucional? O que a democracia exige dos seus cidadãos? Se exige participar, como fomentar uma maior participação política do cidadão na esfera pública? A participação realmente é benéfica à democracia? O cidadão quer participar? [...] infinitos são os questionamentos.

Subirats expõe que existe uma forte corrente alegando falta de espaço à participação social dos cidadãos. Argumenta-se que essa participação (a) aumenta a lentidão na tomada de decisões por consultar muitas pessoas; (b) aumenta os custos da tomada de decisão; (c) que a participação não incorpora valor agregado à decisão, não supondo alguma melhora; (d) que provoca um excesso de particularismo,

perdendo-se na defesa de interesses particulares; (e) que só toma em conta o curto prazo, não pensando em estratégias a longo prazo; (f) e que a participação acaba por corroer instituições e partidos, deslegitimando sua autoridade ao implicar desconfiança de sua capacidade de representar.⁵

Especifica Subirats, que essa corrente afirma que os cidadãos, de fato, não querem participar; quando participam, o fazem de forma inconstante, com presença irregular nos debates; os cidadãos dispostos a participar seriam sempre os mesmos, constituindo apenas uma pequena minoria presente; e aqueles cidadãos que estariam dispostos a participar e que participam, muitas vezes, acabam representando seus próprios interesses; apresentando inconsistências entre as opiniões defendidas.⁶

Então, Subirats⁷ se pergunta se realmente é desejável um aumento da participação cidadã nas divisões públicas. Contrário daqueles que desejam manter a participação como está, Subirats repreende todas essas argumentações contrárias a participação, defendendo que há uma enorme disseminação de informações, e um importante salto na educação que relativiza esse cenário. Dessa forma, expõe que deve se buscar e experimentar novos mecanismos de participação, que proponham não só um aumento na quantidade de participação, como também na qualidade e eficiência que se pode obter desta.

Olhando essas vias sobre a questão do federalismo, a forma de regular a organização política, tem-se o federalismo cooperativo⁸ e as divergências sobre a descentralização e centralização de decisões, envolvendo ou não a participação dos cidadãos. Por um lado, há aqueles que apostam que o federalismo possibilita grupos locais se imporem, prejudicando políticas públicas nacionais, especialmente as sociais. Por outro, há aqueles que defendem que o controle social é potencializado em estados federados. Nesse sentido, a proximidade com o cidadão encoraja a participação política deste, conseguindo identificar o peso de sua decisão. Essa descentralização, também, permite a inclusão de grupos excluídos dos canais de participação.⁹ O debate nesse sentido é longo.

⁵ SUBIRATS, Joan. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: FONT, Joan (Coord.). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelons: Ariel, 2001.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

⁸ Múltiplos centros de poder, onde a União ficará responsável por todo o território nacional, os Estados-membros apenas o âmbito do respectivo território do Estado-membro, e os municípios o interesse local.

⁹ FRIEDRICH, D. B.; BITENCOURT, C. M. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a Covid-19. Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil), v. 25, p. 49-77, 2020.

Certo que, como ensina Carvalho, a frágil democracia brasileira precisa de tempo, e quanto mais tempo conseguir sobreviver, mais chances se têm para fazer as correções necessárias. Dentre essas correções, a lapidação do direito à participação política. Cita Carvalho que é importante, em termos de consolidação democrática, reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, ou seja, democratizar o poder¹⁰. E esse é o caminho que se visa percorrer.

Os esforços que vêm se reunindo no Brasil para fortalecer a democracia, desde a redemocratização, têm se concentrado “para a defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos”¹¹. Entretanto, pouco se tem feito para materializar esse papel na vida cotidiana. Há “lacunas e deficiências na compreensão sobre quais mecanismos funcionam (ou não) na dinâmica de capacitar os cidadãos para uma maior e mais qualificada participação na política”¹², e esse é um problema político a ser pensado na articulação de políticas públicas.

A gestão pública exige um comportamento cada vez mais presente dos cidadãos. Muda-se aos poucos a visão de “arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado para arranjos mais desconcentrados, envolvendo a participação de múltiplos atores e mecanismos de articulação”¹³. As estruturas do Estado desenvolvem-se cada vez mais complexas devido uma quantidade crescente de demandas sociais, e o cidadão nesse meio se encontra como chave a um melhor atendimento do interesse público. Fato que “a produção de políticas públicas passou a requerer arranjos e estruturas mais complexas, em que a tomada de decisão e a execução de programas passam a ser distribuídas ou compartilhadas”¹⁴. Esse compartilhamento é feito entre atores governamentais diversos e atores não governamentais.

Maria Paula Dallari Bucci ensina que o governo, mais do que antes, precisa estar firmado em ações coesas e articuladas, na tentativa de modificar as estruturas

¹⁰ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

¹¹ BAQUERO, Marcelo. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Revista de sociologia e política n. ° 21: 83-108 nov. 2003. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3647/0>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

¹² Idem.

¹³ PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 25-32.

¹⁴ Idem, p. 26.

que tendem a reproduzir atraso e desigualdade. Nesse patamar, exigem-se funções indispensáveis como aquelas de organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a administração pública, e mais do que tudo, coordenar e planejar ações coletivas, considerando os diversos níveis¹⁵. Nessa tarefa, resguardar o direito de participação política do cidadão deve ser o principal objetivo, visando uma melhor alocação de recursos.

Frente uma imensidão de demandas, o gestor encontra dificuldades, considerando a escassez de recursos que se depara. O problema agrava quando a administração pública, de forma centralizada, acaba gerenciando essas demandas valendo-se de autoridade absoluta, posicionando-se como a única e capaz de demarcar as prioridades e políticas públicas, bem como, executá-las. Outro fator de impacto, é a apatia política de grande parte da sociedade, que se desliga de sua responsabilidade de administrar esses interesses. Dessa forma, o estado acaba valendo-se de uma concepção exclusivista do espaço público.¹⁶ Nesse sentido, a importância de articular formas de fomentar uma maior participação do cidadão na esfera pública.

Há uma ruptura da relação entre governantes e governados, e se vê que a desconfiança nas instituições deslegitima a representação política¹⁷. Os mecanismos e agentes do sistema democrático se desgastam ou perdem a confiança dos cidadãos. Apostaram-se muitas fichas na democratização. Entretanto, os problemas centrais da sociedade ainda perduram, a violência urbana, o analfabetismo, a má qualidade na educação, oferta inadequada dos serviços de saneamento e saúde, as grandes desigualdades sociais e econômicas continuam sem solução, ou com ritmo lento de melhora.¹⁸

Há uma crescente distância entre a classe política e os cidadãos, o que prejudica o vínculo subjetivo necessário à representatividade. Não obstante, os cidadãos precisam se sentir representados, visto que, a estabilidade das instituições depende de sua vigência na mente das pessoas. Rompido esse vínculo subjetivo, a

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹⁶ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

¹⁷ CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da democracia liberal. Tradutor: Joana Angélica D'Avila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

¹⁸ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

crise de legitimidade da política é certa. O problema é lidar com a ideia de que mais de dois terços dos habitantes do planeta acham que os políticos não os representam.¹⁹

Nesse sentido, o impacto às políticas públicas, tendo em vista que, mesmo aqueles partidos que tenham intenção de ser mais ativos quanto a políticas sociais, deparam-se com a falta de institucionalização pela sociedade, que se encontra desacreditada²⁰. A institucionalização é a chave para a manutenção das políticas públicas, e quando um governo não é capaz nem de manter o vínculo subjetivo de confiança com seus cidadãos, como terá o poder de tornar uma política institucionalizada entre esses?

Ter instituições democráticas criadas de cima para baixo não garante nem estabilidade política, nem justiça social. Dessa forma, os cidadãos precisam ter fé nas instituições, e envolver-se nas atividades de governança. Essa falta leva destituição da democracia enquanto conceito e enquanto prática, e, legítima práticas autoritárias e de corrupção institucionalizada. Nesse sentido, a cidadania social precisa estar presente.²¹

A corrupção sistêmica tem um peso enorme quanto a falta de confiança nos representantes. Os cidadãos se questionam “se os que devem aplicar as regras de convivência não as seguem, como continuar delegando a eles [...] atribuições e pagando [...] impostos?”²². Fato que há uma estrutura montada sob o sistema de recompensas, que se alinha com o mundo do ganho empresarial, fazendo a política operar na lógica da empresa.

A crise da democracia formal/liberal vem de fatores que deveriam ser melhor trabalhados. Há um “declínio da participação política com evidência de uma crescente alienação da política e insatisfação com os políticos”.²³ Nesse mesmo sentido, há “perda da capacidade de governança, por parte dos estados, em virtude tanto do processo de globalização quanto da mudança da esfera pública para o mercado”²⁴.

¹⁹ CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da democracia liberal. Tradutor: Joana Angélica D’Avila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

²⁰ Idem.

²¹ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

²² CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da democracia liberal. Tradutor: Joana Angélica D’Avila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 18.

²³ BAQUERO, Marcelo. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Revista de sociologia e política nº. 21: 83-108 nov. 2003. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3647/0>>. Acesso em: 18 mar. 2021, p. 85.

²⁴ Idem, p. 85.

As políticas neoliberais favorecem a livre circulação de bens e capitais, permitindo a retirada crescente do estado das áreas sociais com a privatização dos serviços.

Vários processos são responsáveis à crise da democracia liberal. A globalização da economia e da comunicação certamente teve maior impacto. Desestruturaram-se as economias nacionais e impossibilitou-se uma resposta dos estados nacionais no seu âmbito, aos problemas globais na origem. Surge nesse meio grande desigualdade social, ricos estão cada vez mais ricos, e pobres cada vez mais pobres.²⁵ E nesse contexto, uma crise à legitimidade representativa enfraquece qualquer pretensão de políticas ativas em relação à desigualdade, a própria globalização acaba sendo uma barreira a solução local desses impasses, fugindo da alçada dos poderes locais algo que entrelaça outras dimensões maiores.²⁶

É bem espantoso ver o quanto a classe média veio tomando poder aquisitivo, direcionando o mercado com seu consumo desenfreado. Interligando a opinião de Streeck, vê-se que, hoje, a classe média, que é aquela que detém poder suficiente para conseguir o que quer por meio do mercado e não da política, perdeu o interesse na tomada de decisões, entendendo que os sacrifícios da participação política já não valem mais a pena.²⁷

E esse dado é temeroso. É temeroso ter uma classe média ressentida por poder provocar as mesmas deturpações ocorridas com os Estados Unidos nas eleições presidenciais como bem ensina Castells. Castells refere que muitos se perguntam como foi possível a eleição de governantes como Trump, com várias características negativas. O discurso convincente de uma pessoa que se mostrava transcender os partidos políticos, e fez-se identificar com milhões de pessoas com suas vozes apagadas por correções políticas anteriormente dominantes (em verdade, uma classe operária branca golpeada pela globalização e ressentida com a imigração, esquecida pela política identitária)²⁸. E não é mera coincidência também ver esses fatos sendo reproduzidos no Brasil.

Disso resulta profundo reflexo, isso, pois, a política contemporânea acaba por se transformar apenas em meio de entretenimento, Streeck diz que nunca os partidos

²⁵ CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da democracia liberal. Tradutor: Joana Angélica D'Avila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

²⁶ Idem.

²⁷ STREECK, Wolfgang. O cidadão como consumidor. Considerações sobre a invasão da política pelo mercado. Revista Piauí, n. 79, 2013.

²⁸ CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da democracia liberal. Tradutor: Joana Angélica D'Avila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

e os políticos foram tão desprezados como hoje. Esse fato tem forte impacto a um estado social, não só pela falta de confiança e interesse nos projetos coletivos, mas na resistência ao pagamento de impostos, importante à manutenção dos direitos.²⁹

Aqueles que mais sentem esses reflexos, segundo Streeck, são as classes mais pobres, que só têm seus direitos atendidos conforme a satisfação do desejo dos mais ricos. Disso resulta que as classes mais baixas acabam também se abstendo de lapidar seu direito mais fundamental que é o voto. E como um ciclo prejudicam-se os direitos e as políticas públicas necessárias à sua realização.³⁰ Aliás, o voto tem sido a forma quase exclusiva de participação política.

Assim, é preciso pensar urgentemente a alocação racionalizada de recursos públicos, lapidando-se a participação política como horizonte objetivo dos gestores. “Já não bastam as clássicas instituições de representação do político e da política apresentarem respostas prontas e acabadas de soluções sobre os problemas que elas mesmas identificam como prioridades sociais”³¹. Como ensina Joan Subirats³², não se trata de pôr em dúvida os parâmetros essenciais da democracia, mas ir melhorando como se consubstancia o poder elegido por meio de eleições competitivas entre partidos, participação, e vias de controle do poder legitimamente constituído.

Necessário, dessa forma, repensar que a complexidade das estruturas de administração requer a participação daqueles principais interessados, requer maior participação política do cidadão, como preconizou o modelo de estado atual. O estado democrático de direito é a base guia na busca desse horizonte, permitindo e exigindo essa indispensável atuação do cidadão. O cidadão com censo cívico, entendedor do peso e reflexo de suas escolhas, com confiança às instituições.

O estado democrático de direito traz como princípio base a cidadania, e esta por ora, no Brasil, foi elencada na Constituição Federal de 1988 como fundamento da República Federativa logo no artigo 1º, sob o título Dos Princípios Fundamentais. Antes dessa proteção contemporânea, um longo caminho teve que ser traçado em meio a lutas e conquistas, e não há de se perder ou deixar esquecido. Como menciona

²⁹ ²⁹ STREECK, Wolfgang. O cidadão como consumidor. Considerações sobre a invasão da política pelo mercado. Revista Piauí, n. 79, 2013.

³⁰ ³⁰ STREECK, Wolfgang. O cidadão como consumidor. Considerações sobre a invasão da política pelo mercado. Revista Piauí, n. 79, 2013.

³¹ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 50.

³² SUBIRATS, Joan. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: FONT, Joan (Coord.). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelons: Ariel, 2001.

Carvalho, é importante refletir sobre cidadania, sobre seu significado, sua evolução histórica e suas perspectivas. “Um fenômeno complexo e historicamente definido”³³, que ensina a refletir que a maior conquista da humanidade contemplou-se no momento que a cidadania adquiriu personalidade própria.

Mas, o que cidadania tem a ver com participação política? O que é participação? Por que a preocupação da participação ser especificamente na política? Como bem ensina Gorczewski e Martin,³⁴ cidadania e participação política são noções profundamente inter-relacionadas, incrustadas, na ideia de democracia. Essas, são todas questões que devem ser desmembradas, entendidas e esmiuçadas. O entendimento que se deve partir é de que tanto a cidadania quanto a participação política são princípios-base da Constituição Federal de 1988, e, sua efetividade, na prática, depende de retirar tal proteção apenas do âmbito teórico e dar vida no horizonte da prática.

A prática ou a efetividade da participação política são requisitadas por um arcabouço de instrumentos de participação do cidadão à esfera pública em resposta às insuficiências dos meios institucionalizados de controle e administração. A participação política requer um olhar a esses dois ângulos, (1) a fiscalização e controle da administração pública, e (2) a participação na administração e gestão dos interesses coletivos.

Nessa via, os próximos tópicos buscam a origem e evolução da cidadania para compreender o porquê do conceito contemporâneo de cidadania, bem como, o desenvolvimento da cidadania no caso brasileiro; o olhar dos direitos de cidadania e da participação política enquanto direitos fundamentais, observando que a positivação reforça esses direitos; os instrumentos ao exercício dos direitos de cidadania que conferem efetividade ao direito de participação política do cidadão; e o direito fundamental de participação política à participação política deliberativa como fechamento ao conceito de cidadania, estimulando todos seus elementos.

³³ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 8.

³⁴ GORCZEWSKI, C.; MARTIN, N. B. A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

2.1 Origem e evolução a um conceito de cidadania contemporâneo: entrelinhas da cidadania nacional brasileira

Uma gestão pública compartilhada tem bases estruturais. Uma delas, como se verá mais adiante, é a cidadania. Diante da relevância da participação do cidadão na gestão pública, pretende-se, nas próximas linhas, entender a origem e evolução da cidadania, especificamente no Brasil, compreendendo o processo que lhe deu origem, bem como, sua relação com o direito a participação política.

Explica-se, inicialmente, que o pertencimento dos indivíduos numa comunidade política tem sido definido pela cidadania. Esse pertencimento possibilita o acesso dos indivíduos na comunidade civil de direitos, obrigações e deveres, compartilhado pelos cidadãos³⁵.

Aristóteles³⁶, em sua obra Política, argumenta que o homem é um animal político, destinado a viver em sociedade. La Pierre³⁷ afirmou essa mesma circunstância expondo que “los hombres son animales sociales”, que por característica diferencial das outras espécies socializam-se como cidadãos políticos. Desde pequeno o indivíduo humano se torna uma pessoa sociável, quando passa por um processo de socialização e educação, aprendendo quase tudo, especialmente as regras do jogo³⁸

Assim, as sociedades se desenvolvem num compartilhamento de poder, legislação e governo, onde a legitimidade política faz parte da criação do imaginário social e seu compartilhamento³⁹. E é por esse caminho que vai se compreendendo a formação do conceito contemporâneo de cidadania, mudando conforme as transformações históricas e os compartilhamentos.

Nesse viés, a própria noção de nacionalismo é criada e compartilhada pelo estado moderno, considerando a nação como aquela que confere identidade aos indivíduos. “A cidadania passa a ser nacional, cidadãos são aqueles que pertencem a um determinado Estado e, portanto, possuem objetivos comuns”⁴⁰. Devido às

³⁵ GORCZEVSKI, C.; MARTIN, N. B. A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

³⁶ ARISTÓTELES. A política. São Paulo: Martin Claret, 2001.

³⁷ LAPIERRE, Jean-Willian. Qué es ser ciudadano, p. 16.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ GORCZEVSKI, C.; MARTIN, N. B. A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 63.

transformações da sociedade, esse próprio conceito de nação, nacionalismo e cidadania tem se modificado, ensejando novas definições⁴¹.

Aristóteles⁴² definia cidadão como aquele que possuía o direito de administrar justiça e de exercer as magistraturas, bem como, aquele que participasse do governo. Como muitos eram desprovidos desse direito, a caracterização quanto a ser cidadão ficava extremamente restrita. Mas, esse conceito muito se alargou, possibilitando ampla participação na vida política, felizmente.

A expressão cidadania vem do latim, referindo-se ao indivíduo que habita a cidade (*civitas*). Por conseguinte, “cidadania ou o pertencimento a uma comunidade é um processo histórico e em constante evolução”⁴³. Desta maneira, a qualidade de cidadão considera o contexto social a que se está referindo, com características próprias que se diferem conforme o tempo, o lugar e as condições socioeconômicas.

O primeiro direcionamento ao tratar sobre o tema é que cidadania é ter/exercer direitos políticos. Contudo, importa mencionar que o termo cidadania não está restrito apenas aos direitos políticos, sendo um conceito muito mais amplo. Exercer cidadania ativa, ter cidadania plena, não se restringe apenas ao direito ao voto, elegendo representantes políticos. Cidadania não é sinônimo de direitos políticos, ela é gênero do qual os direitos políticos são espécies.

Bolzman define o conceito de cidadania com duplo sentido, de um lado remete o fato de pertencer a uma comunidade política, e de outro o exercício de direitos no seio dessa comunidade. Acresce a esse duplo sentido, um terceiro elemento, o poder de influenciar na vida dessa comunidade, especificamente, o poder de participação política⁴⁴. Portanto, o termo cidadania é considerado nessas três perspectivas, o pertencimento à comunidade política, o exercício dos direitos, e o poder de participação política enquanto influência ao direcionamento dessa comunidade.

José Afonso da Silva especifica que a cidadania “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na

⁴¹ Essa modificação ocorre, pois, uma vez que a cooperação humana em grande escala é baseada em mitos, a maneira como as pessoas cooperam também pode ser alterada quando modificam-se esses mitos partilhados. Nesse sentido, que o próprio conceito de cidadania tem se modificado, apresentando dificuldade à sua definição.

⁴² ARISTÓTELES. A política. São Paulo: Martin Claret, 2001.

⁴³ GORCZEWSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018, p. 17.

⁴⁴ BOLZMAN, Claudio. Políticas de inmigración, derechos humanos y ciudadanía a la hora de la globalización: una tipología. In: DÍAZ, Emma Martín; SIERRA, Sebastián de la obra. Repensando la ciudadanía. Sevilla: Fundación El Monte, 1999.

sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar do governo e direito de ser ouvido pela representação política⁴⁵. Dessa forma, não pode passar distante à noção de participação política.

Marshall ensina que a cidadania “é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”⁴⁶. Esse *status* configura igualdade com relação a direitos e obrigações. Assim, acresce ao conceito exposto por Bolzman não só o exercício de direitos, mas o exercício de direitos e obrigações. Marshall trabalha fortemente com a ideia de um conceito de cidadania nacional que se torna completo quando se somam uma série de direitos que são bases à ideia de emancipação do indivíduo. Essa conceituação define o conceito de cidadania contemporâneo que se espera dos estados nacionais, olhando à esfera individual, política e social.

Historicamente o surgimento da cidadania teria como marco inicial⁴⁷ a Grécia Antiga. Essas primeiras delineações mostravam que a cidadania constitui disposição natural do indivíduo, com deveres cívicos com a cidade.⁴⁸ Entretanto, um dado a apontar é que a cidadania dos antigos restringia-se somente a determinadas pessoas envolvidas na vida política. Viver numa cidade-estado não conferia cidadania, isso, pois, estrangeiros e escravos não seriam cidadãos, e nem mesmo mulheres poderiam participar do processo político.⁴⁹ A participação no processo político como cidadão estava amparada àqueles que possuíam tempo livre, tempo de ócio para dedicar-se a atividades nobres, como a política.⁵⁰

Como refere Leal⁵¹, esse modelo de democracia era construído em uma pequena comunidade. Havia uma homogeneidade dentre os poucos que participavam ativamente da gestão pública, centrando-se em homens economicamente abastados e instruídos. Ainda, os problemas enfrentados nessa época histórica não exigiam competências técnicas que fossem além dos conhecimentos e costumes daqueles sujeitos que comandavam o governo. Assim, esses dois problemas de escala e

⁴⁵ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 346.

⁴⁶ MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania, classe social e status. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 76.

⁴⁷ Alguns autores afirmam que sua origem seria anterior as primeiras comunidades sedentárias.

⁴⁸ VIEIRA, Reginaldo de Souza. A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde. 2013. 540 fl. Tese (Doutorado em Direito) — Florianópolis, PPGD-UFSC, 2013.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ ARISTÓTELES. A política. São Paulo: Martin Claret, 2001.

⁵¹ LEAL, Rogério Gesta. Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

complexidade seriam variáveis importantes na constatação do modelo atual de participação.

O marco mais moderno e significativo à constituição do significado atual de cidadania centrou-se na Idade Média, com a construção do estado como nova realidade política. Nesse contexto, cria-se artificialmente o nacionalismo, surgindo uma identidade superior ao indivíduo que é a nação. “A cidadania passa a ser nacional, cidadãos são aqueles que pertencem a um determinado estado e, portanto, possuem objetivos comuns”⁵². Essa se configura a noção inicial de cidadania, considerando o estado moderno.

Dessa forma, modernamente, a noção de cidadania será aquela que acompanha a criação da instituição estado. O estado com qualidade de ente superior, personalidade própria e abstraído pela sociedade. É característica da cidadania antiga o seu exercício direto, sem intermediários ou representantes. Já a cidadania moderna foi construída num modelo de democracia representativa, originária do vínculo com o estado.⁵³

No século XVII, com a influência das ideias iluministas, a noção de direitos dos cidadãos começa a ser construída. A partir de então várias matizes políticas foram configurando diferentemente a definição de cidadania, cada uma conforme a formação histórica dos estados nacionais⁵⁴. Nesse sentido, vê-se feições do cidadão liberal, do cidadão social, do cidadão republicano, do cidadão comunitário, do cidadão diferenciado, do cidadão pós-nacional, do cidadão cosmopolita, do cidadão transnacional, do cidadão transcultural, do cidadão multicultural, até o questionamento quanto a revisão do conceito atual de cidadania, tendo em vista transformações mais recentes na sociedade.⁵⁵

Elencando o desenvolvimento da cidadania nacional até o final do século XIX, Marshall divide o conceito de cidadania em três partes, ou elementos, delimitados sob uma perspectiva histórica. Nesse sentido, o conceito de cidadania se firma considerando o elemento civil, político e social. Carvalho refere que “tornou-se

⁵² GORCZEWSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2018, p. 63.

⁵³ VIEIRA, Reginaldo de Souza. A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde. 2013. 540 fl. Tese (Doutorado em Direito) — Florianópolis, PPGD-UFSC, 2013.

⁵⁴ MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania, classe social e status. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

⁵⁵ GORCZEWSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos⁵⁶. A obra de Marshall é um clássico na conceituação de cidadania, inovando no sentido de atribuí-la uma personificação própria a partir da ideia de ser composta por um conjunto de direitos.

Para Marshall⁵⁷, o elemento civil seria composto pelos direitos necessários à liberdade individual (liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade, etc.). Esses direitos caracterizam-se por manter as relações civilizadas entre as pessoas, e a existência da sociedade civil, em suas bases marcadas pelo capitalismo.⁵⁸

O elemento político refere-se ao direito de participar no exercício do poder político (como eleitor ou autoridade política)⁵⁹. O exercício desses direitos está adstrito a parcela da população e, em geral, resumem-se ao direito ao voto, nesse sentido, que se refere que os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. Carvalho ensina que sua essência é o autogoverno.⁶⁰

Já o elemento social engloba o direito a um mínimo bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar na herança social, e levar uma vida de um ser civilizado, ligados intimamente às instituições do sistema educacional e dos serviços sociais.⁶¹ Os direitos sociais permitem que se reduzam os excessos de desigualdades produzidas pelo capitalismo, garantindo o bem-estar de todos por meio de um ideal de justiça social.⁶²

Grin⁶³ resume que,

⁵⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 9.

⁵⁷ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

⁵⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

⁵⁹ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

⁶⁰ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

⁶¹ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

⁶² CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

⁶³ GRIN, Eduardo. *Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 18, n. 63, Jul./Dez. 2013, p. 188.

[...] os direitos civis igualam os indivíduos pela possibilidade legal de terem liberdades comuns. Os direitos políticos garantem aos indivíduos igualdade de participação na escolha do governo. Os direitos sociais definem um mínimo de igualdade, considerando a desigualdade econômica e de oportunidades.

Marshall explica que, na Inglaterra, a cidadania se desenvolveu com muita lentidão. Nesse contexto, primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII, depois, no século XIX, vieram os direitos políticos, e finalmente, no século XX, os direitos sociais.⁶⁴ Antes do estado moderno não seria possível estabelecer uma linha clara entre esses direitos, pois estavam fundidos em um só.

A história dos direitos civis tem por característica a adição gradativa de novos direitos a um *status* já existente, que pertencia aos adultos membros da comunidade (adultos esses que se restringiam apenas a homens)⁶⁵. Observando o cenário da época, vê-se grande peso dos direitos civis, em face dos demais direitos, principalmente no que condiz a proteção do direito de propriedade. Nota-se, portanto, que os direitos civis foram centro de atenções para assegurar os demais direitos fundamentais. O direito a trabalhar, por exemplo, era um direito civil básico. A educação era vista de forma secundária, necessária somente à formação do adulto à participação da vida civil. E essa era a posição inicial que ocupavam os direitos civis no moderno conceito de cidadania, tomando-o quase que por completo.

Reitera-se que o conceito moderno é aquele relacionado ao surgimento dos estados nacionais e a ideia de pertencimento a uma nação. Carvalho⁶⁶ menciona que as pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e um estado. Como se condicionam os modelos de estado, será como se condiciona a noção de cidadania.

No que tange aos direitos políticos, a história se difere. Esses se estabelecem em um cenário onde os direitos civis, conectados com o *status* de liberdade, já estavam estabilizados com um *status* geral de cidadania. Em tese esses direitos já existiam a determinada parcela da sociedade, mas, nesse período, vê-se uma extensão já que começam a ser incorporados a novos setores da população.⁶⁷ O

⁶⁴ MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania, classe social e status. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

⁶⁷ MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania, classe social e status. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

século XVIII mostrava evidente distribuição deficiente dos direitos políticos, onde o direito de voto, por exemplo, era monopólio de grupos de elites de grande poder econômico. Embora a cidadania, no que se referiu a direitos civis, foi se tornando universal, os direitos políticos ainda não estariam incluídos nesse conceito, isso porque, acabavam pertencendo apenas como privilégio de uma classe econômica limitada.⁶⁸

Reflete-se a ideia de que a construção do conceito de cidadania acaba sendo baseada, em sua maior parte da história, em fins instrumentais, diretos e indiretos, ligados a meios econômicos. Haveria uma classe privilegiada a receber determinados direitos, concedendo-os aos seus inferiores, apenas por interesses pessoais, com benefícios econômicos pessoalizados.

A sociedade capitalista do século XIX tornou a tratar os direitos políticos como direitos secundários aos direitos civis.⁶⁹ No entanto, foi no século XX que se começa a abandonar essa interpretação, associando os direitos políticos direta e independente à cidadania. Há uma mudança de paradigma que transfere a mudança de base do substrato dos direitos políticos estarem ligados à capacidade econômica, para estar ligado ao *status* pessoal.⁷⁰

No que tange aos direitos sociais, a fonte original se constituiu na participação em comunidades locais e associações funcionais. No princípio, esses direitos, como parte integrante do *status* de cidadania, foram expressamente negados.⁷¹ Contudo, relevante mencionar que o termo cidadania teve seu conteúdo completo considerando a contemplação a esses direitos.

A cidadania passa a não ser mais pertencente apenas àqueles que possuíam o gozo dos direitos civis, com determinada posição na sociedade. Passa a não ser mais restrita a direitos políticos ou aqueles detentores de poder econômico. A cidadania passa, sim, a ser ligada a um *status* pessoal, somando os três elementos em seu núcleo, o elemento civil, político e social numa ideia de universalidade, e não mais estratificação. Portanto, tem forte peso a estruturação de um estado social.

É peculiar, nesse contexto, a importância que vai sendo descoberta no que se refere à educação. A educação primária pública será o primeiro passo decisivo ao

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania, classe social e status. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

restabelecimento dos direitos sociais de cidadania no século XX.⁷² Marshall explica que a educação das crianças estaria diretamente relacionada com a cidadania por ser capaz de estimular o desenvolvimento do cidadão em formação⁷³. Carvalho refere que a educação permitiu que as pessoas tomassem conhecimento de seus direitos, e se organizassem para lutar por eles. Esse dado seria uma exceção a sequência de direitos adotada por Marshall, isso porque a educação é delimitada como direito social, mas tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão dos demais direitos.⁷⁴

Para Marshall “o direito à educação é um direito social de cidadania genuíno, porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva”⁷⁵ Nesse sentido, o direito à educação é base aos demais direitos, e necessário ao bom funcionamento da sociedade. Tanto o voto, como a educação pública marcam a consolidação da cidadania nacional, e a participação na comunidade política europeia⁷⁶.

Essa percepção de cidadania engloba as ideias compartilhadas na Inglaterra. Muito lentamente, de forma desajeitada e invertida, observou-se essa construção no caso brasileiro. Marshall faz uma excelente reflexão acerca do conceito de cidadania, entretanto, destoada daquela formação que foi se observando no Brasil. Analisar suas escritas faz pensar em como o Brasil acabou adotando a proteção de direitos, acompanhando o cenário internacional, e esquecendo de observar sua capacidade interna na garantia desses.

E como foi a constituição da cidadania nacional no Brasil? No Brasil, a noção de cidadania do modelo inglês, composto em ordem histórica pelos direitos civis, políticos e sociais, constituiu-se de forma diversa, isso porque os direitos sociais precederam os demais, e também ganharam maior ênfase.⁷⁷ Diferentemente do que apresentou o modelo inglês, a cidadania não se organizou baseada numa educação política pública universal, tanto é que se observa que até 1985 os analfabetos eram

⁷² Idem.

⁷³ Idem.

⁷⁴ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

⁷⁵ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 73.

⁷⁶ GRIN, Eduardo. *Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata*. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 18, n. 63, jul./Dez. 2013.

⁷⁷ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

excluídos de votar. “Educação e direito de voto tiveram um peso menor na construção da ‘cidadania nacional’”⁷⁸, segundo Grin.

O que se observou, também, é que a industrialização no Brasil não resultou na busca dos direitos sociais a toda coletividade como no caso inglês, mas tão somente o reconhecimento desses direitos aos estratos que estavam inseridos no mercado de trabalho. “Não houve luta política dos ‘de baixo’ para ampliar direitos, mas uma política das novas elites dominantes para criar uma cidadania limitada”⁷⁹. O que gerou baixos níveis de inclusão dos indivíduos.

Essa estratificação funcional do Brasil legalizou as bases de um tipo de cidadania que Grin nomeia de cidadania regulada, isso porque a sindicalização foi o meio de gerar o reconhecimento dos direitos de cidadania. “O ‘sindicato público’ e a regulamentação da profissão foram os parâmetros legais da cidadania e de sua incorporação na comunidade nacional”⁸⁰. Pode-se dizer que a visão dos direitos sociais estava restrita àqueles que faziam parte do mercado de trabalho, isso, pois, até 1970 ter emprego formal e profissão reconhecida foram requisitos ao reconhecimento dos direitos sociais. Os benefícios sociais, então, não eram direito de todos, mostrando mais como fruto de negociações de cada categoria com o governo. Esse reflexo do corporativismo se verá na Constituição de 1988, onde cada grupo procurou se defender a aumentar seus privilégios, conforme avalia Carvalho⁸¹.

O período da ditadura militar atrasou mais ainda a ideia de universalização de direitos ao conceito de cidadania atribuído na Europa. Somente em 1985 que a cidadania acaba por ser reconstruída. Houve grande ênfase em sua coordenação, notando-se que a própria Constituição de 1988 será reconhecida como Constituição Cidadã. A cidadania vira “gente” como refere Carvalho⁸², cria personalidade própria a ser capaz de traduzir o ideal de universalização de direitos, onde ser cidadão já pode estar associado a constituir as três dimensões de direitos de Marshall.

A Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã, foi a constituição mais democrática que o país já teve. Esta proporcionou amplitude aos direitos,

⁷⁸ GRIN, Eduardo. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 18, n. 63, jul. /dez. 2013, p. 189.

⁷⁹ Idem, p. 189.

⁸⁰ Ibidem, p. 189.

⁸¹ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

⁸² Idem.

principalmente os direitos políticos. Segundo avaliação de Carvalho, a Constituição inova com o direito ao voto aos analfabetos; foi liberal no critério de idade, baixando para 16 anos o início da vida do eleitor que assim desejasse (voto facultativo entre 16 e 18 anos); ampliou a liberdade de organização e funcionamento dos partidos políticos; permitiu o surgimento e participação de novos movimentos de organizações à arena política, dentre outras conquistas.⁸³

No que tange aos direitos sociais, Carvalho também refere avanço, principalmente na área da educação, fator decisivo à cidadania. Entretanto, grandes dificuldades circundam a área social, principalmente a questão das desigualdades sociais.⁸⁴ Há uma extensa agenda social na Constituição de 1988, incorporando os mais diversos anseios políticos e sociais, contudo, “são visíveis os déficits na elaboração e implementação das políticas públicas necessárias à efetivação de direitos elementares”⁸⁵, o que se torna um problema.

Em relação aos direitos civis, aponta-se que também foram recuperados após o período de ditadura militar. A eles ainda se acrescentaram outras conquistas. Contudo, Carvalho⁸⁶ avalia que os direitos civis são aqueles que mais possuem deficiências em relação ao seu conhecimento, extensão e garantias. As pessoas desconhecem esses direitos.

Por essas explanações é que vem a compreensão no sentido de que no Brasil a construção dos elementos do conceito de cidadania ocorreu de forma diversa dos demais países, sendo uma luta constante para colocá-los em prática. Apesar disso, Marshall se tornou um clássico no que diz respeito à delimitação do conceito. Contribui em demonstrar que cidadania não se resume apenas a direitos políticos, pois é muito mais ampla. Nesse sentido, que se observa a cidadania como algo de personificação própria, não sendo tão somente um direito secundário.

Problematizando o contexto atual, muitos autores, como Gorczewski, e Martin, já referem que o conceito de cidadania engloba não só os três elementos, civil, social

⁸³ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. Os novos desafios da jurisdição constitucional do século XXI: a perspectiva brasileira. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98209&sigServico=noticiaArtigoDiScurso&caixaBusca=N>. Acesso em: 17 mar. 2020. Jurisdição constitucional, democracia em crise e a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. 2020.

⁸⁶ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

e político, ensejando uma reformulação desse conceito inicial em face das nações atuais serem multiculturais. Transformações da sociedade moderna acabam afetando esse conceito tradicional de cidadania. As comunidades monoculturais, mono étnicas e mono religiosas passam para comunidades multiculturais, multiétnicas e multirreligiosas, modificando o conceito inicial de cidadania⁸⁷.

Relevante salientar das análises, que os direitos fundamentais só se tornam efetivos quando assegurados em conjunto com outros direitos, sendo assim, a importância de ver a cidadania pelos elementos civil, político e social, em contraponto com as transformações históricas. Nessa relação de complementaridade, a exemplo, o direito à educação é condição necessária ao exercício da cidadania. Como ensina Carvalho, a ausência de uma população educada têm sido um dos principais obstáculos à sua construção.

Fala-se não só em uma educação formal fortificada, mas em uma educação cívica, voltada a pensar melhor em escolher governantes, avaliar projetos, fiscalizar as ações governamentais, reconhecer seus direitos básicos. A representação política acaba não funcionando para resolver os problemas da maior parte da população, mas quer se mudar essa realidade.⁸⁸

Concorda-se com Carvalho⁸⁹ que há tempo de se fazer as correções necessárias ao fortalecimento e boa execução do modelo democrático adotado. Dessa forma, aposta-se em um melhoramento da garantia dos direitos fundamentais e das políticas públicas em seu em torno, permitindo que o conceito de cidadania, completo de todos os elementos, alcance toda população brasileira, eliminando ou pelo menos diminuindo o problema da desigualdade, que é atribuído às decisões dos atores políticos. Aliás, o tema da desigualdade é algo que merece um olhar específico.

Assim, à cidadania nacional brasileira quer se desenvolver a cidadania na perspectiva de Bolzman, sobre o cidadão ser caracterizado como aquele que pertence a uma comunidade política, e que deve ter a oportunidade de exercer direitos, influenciando na vida da comunidade por meio de sua participação política. O exercício desses direitos contempla os três elementos de Marshall, o elemento civil,

⁸⁷ GORCZEVSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

⁸⁸ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

⁸⁹ Idem.

político e social, considerando também a face não só de direitos, mas também de deveres para com a comunidade política.

O próximo tópico passa a tratar o desenvolvimento da cidadania e do direito de participação política na perspectiva da construção dos estados modernos, visto que, contempla a positivação da cidadania e da participação política enquanto direitos fundamentais.

2.2 O desenvolvimento do direito à cidadania e do direito à participação política enquanto direitos fundamentais positivados

Pensar no direito à cidadania e na participação política leva à identificação do processo de positivação desses direitos, considerando a perspectiva do estado moderno. Como visto, o estado moderno é aquele que traz o moderno conceito de cidadania, considerando cidadão aquele que pertence a um determinado estado, sentindo-se pertencente a uma nação.

O longo percurso que se desdobrou até então foi gerando novos elementos constituidores do conceito de cidadania, que hoje possibilita dar foco à participação política como forma de fortalecer a democracia. Na construção dos estados modernos se verifica a positivação tanto da cidadania, como da participação política enquanto direitos fundamentais, e esse dado é importante analisar.

Não deixando de considerar a contribuição das demais construções do estado liberal e social, pode-se elencar que o estado democrático de direito é o foco principal no que diz respeito ao direito de participação política do cidadão. Esse oportunizou ampla participação do povo na formação da vontade política frente às instâncias públicas de decisão, e no Brasil, veio com fortes reflexos na Constituição Federal de 1988.

Aponta-se como elemento fundamental na construção de qualquer estado a confirmação dos direitos fundamentais, e o estado democrático tem uma responsabilidade diferenciada nesse contexto. Robert Dahl⁹⁰ já referiu que não há governo democrático sem seus blocos essenciais que são os direitos. Os cidadãos devem ter direito de votar, de participar das decisões de planejamento, direitos de ter

⁹⁰ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

suas necessidades básicas atendidas, direitos que devem ser realmente cumpridos, estando à disposição.

Desde seu reconhecimento nas primeiras constituições até as constituições atuais, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações de conteúdo, titularidade, eficácia e efetivação. Foram se trabalhando com dimensões dos direitos fundamentais, elencando-se primeira, segunda, terceira dimensão de direitos, sendo que muitos autores apontariam uma quarta e quinta dimensão⁹¹. Um processo cumulativo e de complementaridade.

O direito fundamental de participação política acompanha esse processo, observando a lapidação do princípio democrático, que ganha ainda mais força no estado democrático. Há de se ponderar, claro, quanto a importância de um estado social forte como base, que acaba possibilitando a ascensão dos direitos sociais, somando ao conceito de cidadania.

A organização em estados remonta um longo percurso, que se inicia com as conquistas do estado liberal, responsável pela ideia de um novo constitucionalismo. Essa fase esteve norteadada por uma série de preocupações, principalmente no que tange a proteção dos direitos fundamentais. A liberdade é o princípio base nos estados que se nomeiam liberais. Tem expressivo peso os direitos relativos à individualidade, que seriam atributos naturais do homem, imprescritíveis e inalienáveis⁹². Fala-se, nesse contexto, em direitos fundamentais de primeira dimensão⁹³, sendo os direitos de liberdade, consubstanciados nos direitos civis e políticos. Estes direitos têm por titular o indivíduo que os deterá como direitos de resistência ou de oposição perante o estado⁹⁴.

Protege-se o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Esses direitos são posteriormente contemplados com um leque de liberdades, denominadas liberdades de expressão coletivas (liberdades de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, etc.), e pelos direitos de participação política,

⁹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

⁹² GORCZEVSKI, Clóvis. Direitos Humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

⁹³ É discutível na doutrina o tratamento quanto a conferir a essas fases de positivação dos direitos fundamentais como “gerações” ou “dimensões”.

⁹⁴ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva, refletindo íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia⁹⁵.

Assegura-se no texto constitucional, nesse contexto, os dois primeiros elementos basilares do conceito de cidadania disposto por Marshall, o elemento civil e o elemento político, entretanto, desconsiderando o aspecto de universalização. A participação dos indivíduos no poder visa preservar as liberdades individuais, entretanto, essa proteção se torna restrita a parcela da sociedade. O processo democrático não era capaz de proporcionar uma efetiva participação popular⁹⁶, isso, pois os cidadãos incluídos no âmbito de proteção do direito, excluía importantes grupos sociais, como mulheres e desvalidos.⁹⁷ Ao escravo, por exemplo, não lhe era atribuído nem mesmo capacidade civil, ele estaria fora da sociedade civil, e desta forma, não poderia ser membro.⁹⁸

No que concerne a uma avaliação da cidadania, esse modelo de estado influencia fortemente a caracterização do cidadão liberal. O cidadão liberal é aquele que dá primazia à liberdade e autonomia, dando destaque ao individualismo. Interessa a esse cidadão o resguardo a seus direitos individuais e a manutenção do mercado como regulador e distribuidor de recursos.⁹⁹ Vieira entende que essas bases acabam ocasionando uma despolitização da cidadania, onde o cidadão acaba se inserindo apenas num marco individual, voltados as relações de produção capitalista.¹⁰⁰

Dessa forma, o cidadão liberal terá uma caracterização bem diferenciada daquela existente na Grécia antiga. Assim, a cidadania se limita a esfera individual e não a esfera coletiva.

A Constituição brasileira, de 1824, permitiu que a vida política fosse modificada, adotando uma monarquia constitucional pautada na divisão de poderes,

⁹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 32.

⁹⁶ Mesmo com esse cenário de proteção a direitos, não havia preocupação com a moral ou a proteção das minorias.

⁹⁷ SCHIER, A.; MELO, J. A. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i69.825.

⁹⁸ DOLHNIKOFF, Miriam. Império e governo representativo: uma leitura. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 13-23, 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2U8PSZI>>. Acesso em: 16 MAR. 2021. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000100002>.

⁹⁹ GORCZEWSKI, C.; MARTIN, N. B. A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

¹⁰⁰ VIEIRA, Reginaldo de Souza. A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde. 2013. 540 fl. Tese (Doutorado em Direito) — Florianópolis, PPGD-UFSC, 2013.

e eleições frequentes para deputados, senadores, membros dos conselhos gerais das províncias, vereadores e juizes de paz. Todos os homens livres nascidos no Brasil eram cidadãos, e poderiam votar se preenchessem o critério censitário de cem mil réis anuais para as eleições primárias.¹⁰¹ As eleições se caracterizavam pela fraude, retirando a legitimidade do processo eleitoral. Compra de votos, adulteração de cédulas, atas, e mesa eleitoral manipulando os procedimentos, além de ameaças dos chefes locais que contratavam capangas para constranger o povo nas suas votações consoante suas pretensões.¹⁰²

Quando se instituiu a República, em 1889, os direitos políticos acabam tendo um retrocesso, políticas fraudulentas de controle popular pelo voto de cabresto são conduzidas pelas oligarquias, fenômeno conhecido como coronelismo. Para Carvalho, o único progresso com relação à cidadania foi a abolição da escravidão em 1888, incluindo os escravos aos direitos civis.^{103 104} O que se obtém desse período é que se reconheciam os direitos do homem, mas não se apostava em uma universalização, visto que esses se davam, em sua maioria, apenas aos cidadãos proprietários, os quais se caracterizariam como cidadãos eleitores¹⁰⁵. Portanto, os reflexos do estado liberal configuram a ideia de uma cidadania restrita e individualista, onde a participação política era vazia de um conteúdo que visasse o bem coletivo, o interesse público, já que, era utilizada na intenção de garantir os direitos individuais de parcela da sociedade.

A postura do estado liberal permanecerá por um longo período, modificando-se tão-somente nas transformações de fundo do constitucionalismo social, no estado social, no começo do século XX. Pode-se dizer que o estado social vem em resposta às consequências dos grandes impactos da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos da época. A garantia de igualdade e liberdade formal, prometidas no estado liberal, não gerava efetivo gozo na prática. Amplos movimentos

¹⁰¹ PANDOLFI, Fernanda Cláudia. Discriminação racial e cidadania no Brasil do século XIX (1829-1833). *Revista de História* (São Paulo) 2020, n. ° 179. Acesso em: 16 mar. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.2020.153946>>.

¹⁰² CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

¹⁰³ *Idem*.

¹⁰⁴ Um dado peculiar que o autor ainda cita são os movimentos de mobilização social da época, o movimento abolicionista e o tenentismo, dentre outros, como a Revolta do Vintém em 1880 e a Revolta da Vacina em 1904.

¹⁰⁵ VIEIRA, Reginaldo de Souza. *A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde*. 2013. 540 fl. Tese (Doutorado em Direito) — Florianópolis, PPGD-UFSC, 2013.

reivindicatórios foram surgindo, buscando o reconhecimento progressivo de direitos, momento em que o estado precisou assumir comportamento ativo na realização de justiça social.¹⁰⁶ Exige-se que o estado intervenha diretamente nas questões sociais.

A igualdade, não só formal, mas também material, será princípio base nesse contexto. Protegem-se os chamados direitos sociais “aqueles que exigem do poder público uma atuação positiva, uma forma atuante na implementação da igualdade social dos hipossuficientes”¹⁰⁷. Assim, além dos direitos individuais, a abertura de proteção se dá também aos direitos econômicos, sociais e culturais. Outorga-se ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc. Protegem-se, além disso, as “liberdades sociais”, do que dão conta os exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve, bem como do reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores.¹⁰⁸

Relevante observar que o estado social não se definiu apenas em termos de direitos e garantias, considerando-se, também, atividades estatais que foram se entrelaçando com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Assim, distintos regimes desse modelo de estado foram se constituindo.

Esping Andersen¹⁰⁹ ensina olhar que a constituição do estado social ou *Welfare State* acaba se afastando de uma caracterização linear, generalizada e única. Cada estado nação foi moldando sua característica de estado social conforme os interesses dominantes protegidos. Depreende-se dessa formação, um grande temor e resistência daqueles que detinham o poder em face da aquisição de novos ares, direitos e mudanças, e uma forte e árdua luta daqueles a serem beneficiados.

A industrialização fez que surgissem massas proletárias, e o medo era de que essas massas, com a democracia, em razão do sufrágio universal, reduzissem os privilégios da classe dominante¹¹⁰, que tinha como bem maior a propriedade. Esse exemplo já demonstra o porquê as primeiras manifestações em torno da implementação do elemento social ao conceito de cidadania foram de negação, conforme dispôs Marshall.

¹⁰⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

¹⁰⁷ TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 769.

¹⁰⁸ Idem, p. 33.

¹⁰⁹ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Sept. 1991.

¹¹⁰ Idem.

Fato que, o que se diz conquista de um *Welfare State* não seria mais do que o resultado de um jogo de intenções com o intuito de reprimir mobilizações que pudessem tomar as rédeas do poder. No surgimento desse modelo, as classes temidas eram as classes trabalhadoras. Um dado peculiar que Andersen¹¹¹ explica, é que essa intenção de apenas reprimir mobilizações acabou gerando consequências diversas das pretendidas, isso porque, possibilitou que esses trabalhadores desfrutassem dos direitos sociais, e adquirissem certa independência em relação ao mercado e o empregador, o que não estaria nos planos dos detentores do poder.

Acostuma-se a relacionar a noção de *Welfare State* à definição de um modelo que preza pela responsabilidade estatal para garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Entretanto, como refere Andersen¹¹², essa definição passa por uma série de questionamentos importantes, como, por exemplo, definir o que faz parte do conceito básico para definir um estado social. Interessante a observação de que o poder dependerá de fontes que variam do número de eleitores à negociação coletiva, e sua mobilização “depende do nível de organização dos sindicatos, do número de votos e das cadeiras no parlamento e no governo obtidas por partidos trabalhistas ou de esquerda”¹¹³. E dá a entender que é assim que se formam distintos regimes de *Welfare States* em cada estado-nação.

Citando Marshall, Andersen¹¹⁴ refere que não há dúvidas que a cidadania social é indispensável à ideia de *Welfare State*, devendo diretamente envolver os direitos sociais. Os direitos sociais ganhando *status* legal e prático, assim como os direitos de propriedade, e quando assegurados com base na cidadania, possibilitam uma desmercadorização¹¹⁵ dos indivíduos frente o mercado, e uma estratificação social, onde o cidadão vai competir com a posição de classes.

No que tange aos regimes de *Welfare State*, Andersen¹¹⁶ os distribui em três tipos diferentes. E essa visão da ciência política já surpreende o direito, que está acostumado a colocar as diversidades do complexo sob uma mesma concepção, até mesmo para resolver deficiências de um estado. O Brasil a passos lentos busca a

¹¹¹ Idem.

¹¹² Idem.

¹¹³ Idem, p. 9.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Interessante o termo utilizado quanto a desmercadorização “quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”.

¹¹⁶ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

implementação de suas políticas públicas dessa mesma forma, e o mais preocupante é que ainda possui relevante diferença regional que muitas vezes é desconsiderada, e que impacta fortemente a realização dos direitos sociais.

Um dos grupos que caracterizam o primeiro regime de *Welfare State* diz respeito ao *Welfare State* “liberal”, que predomina a assistência aos comprovadamente pobres, com reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência. Nesse regime, os benefícios sociais são voltados a uma clientela de baixa renda somente; O segundo grupo diz respeito a uma ampliação do corporativismo estatal para atender a estrutura da classe pós-industrial. Tende a preservação das diferenças de *status*, onde os direitos estarão ligados diretamente à classe e ao *status*. O corporativismo tende a buscar substituir o mercado enquanto provedor dos benefícios sociais. O Estado deve só intervir quando a capacidade da família se exaure a servir os seus membros; e, o terceiro regime é definido como social-democrata, que estende o princípio universalista e de desmercadorização também às classes médias. Este buscou promover a igualdade com melhores padrões de qualidade, e não somente a igualdade das necessidades mínimas.¹¹⁷

Analisando as causas desses distintos regimes, Andersen¹¹⁸ aponta três fatores, “a natureza da mobilização de classe (principalmente da classe trabalhadora); as estruturas de coalização política de classe; e o legado histórico da institucionalização do regime”. Nesse ponto é relevante ver a importância do surgimento das coalizões políticas, que acabam determinando os direitos a serem protegidos, e a definição de qual regime de estado social se está perseguindo.

Relembra-se que a classe rural era aquela que compunha a maioria do eleitorado, constituindo-se fortes aliados àqueles que desejavam fortificar o *Welfare State*. Entretanto, após a Segunda Guerra Mundial as alianças políticas exitosas partiram para aquelas que tivessem as novas classes médias do lado, que seriam decisivas para a consolidação do *Welfare State*.

Drabe¹¹⁹ traz dados novos de avaliação do estado de bem-estar, comparando-o com os modelos apresentados por Esping Andersen. Nessa pauta situa como eixos analíticos da literatura contemporânea a análise integrada da política social e a

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Idem, p. 22.

¹¹⁹ DRAIBE, Sônia M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. Org. Políticas públicas no Brasil. Fiocruz, 2007.

economia, e os padrões e tipos de estado de bem-estar social associado as dimensões de gênero e família na estruturação e variação dos regimes desse modelo.¹²⁰

No que tange a análise integrada da economia e da política social, Drabe¹²¹ refere grande influência das Nação Unidas, que foi responsável pelo enfoque que a política social constitui condição do desenvolvimento econômico, o chamado desenvolvimento social. Mais recentemente, a tese ganharia amplitude e complexidade, ligando-se aos princípios de direitos sociais e direitos humanos, com novos conceitos de desenvolvimento humano, investimento nas pessoas, inclusão social e coesão social. Mesmo notando que o Brasil foi copiando de forma bagunçada a conquista de direitos em outros países, vê-se como dado importante essa visão cobrada no âmbito internacional, impulsionando fortemente a Constituição Federal de 1988.

Fala-se na concepção de bem-estar mediante uma inserção produtiva, associada aos partidos socialdemocratas europeus nos anos 1990. Enfatiza-se reduzir riscos sociais com a educação e a capacitação, para transformar os cidadãos de meros receptores passivos de benefícios sociais, em pessoas coprodutoras de sua própria proteção social. Nesse sentido, valoriza-se o tipo de política social que contribui para ampliar o crescimento econômico e a participação das pessoas com a geração da própria renda.¹²²

Esse enfoque é muito interessante, contudo, não desvia a ideia de que a cidadania perderia sua identidade e personificação própria, sendo novamente uma via instrumental a conquista do poder econômico. Os benefícios não se adquirem pelo direito em si, mas sim para ter um proveito às elites econômicas.

Drabe retoma os regimes de *Welfare State* de Esping Andersen, sendo eles o regime liberal, o regime conservador-corporativo, e o regime social-democrata. Refere que Andersen utilizou certas categorias para diferenciá-los que foram se ampliando, acrescentando-se muitas outras características e critérios. Interessante

¹²⁰ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, et. 1991.

¹²¹ DRAIBE, Sônia M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. Org. Políticas públicas no Brasil. Fiocruz, 2007.

¹²² Idem.

dessa análise foi sua conclusão de que esse enfoque aos regimes de bem-estar social contribuiu para que se evite os riscos de generalização indevida e historicismo.¹²³

Apona-se a crítica aos modelos de Esping Andersen por serem destinados à dada sociedade. Em países como aqueles do Sul da Europa e do Leste Asiático, outras características redefiniam a identificação dos sistemas de bem-estar. Do leste asiático, fala-se em um quarto ou quinto regime de estado de bem-estar, o estado produtivista de bem-estar, como já mencionado. Sobre a definição desse regime, os autores concordam que possui como característica destacada a articulação entre política econômica e social, incorporando a política social à estratégia estatal de desenvolvimento econômico.¹²⁴

Mesmo que não uniforme, observa-se, como ideia geral, a constituição do cidadão social, o cidadão pela qual passa ter o direito a ter direitos, onde “a ideia de cidadania passa a apontar para uma base igualitária dos direitos [...]”¹²⁵. Essas formulações permitem fazer com que a participação da sociedade numa gestão pública crie mais forma, abrindo caminhos para a participação no poder e a noção de controle. Nesse sentido, o povo em sua totalidade, não só formalmente, mas materialmente, deve participar efetivamente do processo político, ideia que vai refletir num estado não só social, mas democrático de direito.¹²⁶

[...] além da intervenção do Estado na economia com o fim de assegurar o bem-estar, **é preciso institucionalizar a democracia com o reconhecimento de grupos de interesses e do cidadão como ator político**, um estatuto de participante e não mero recipiente da intervenção social do Estado¹²⁷.

No Brasil, os primeiros reflexos do estado social podem ser observados na Constituição de 1934, influenciada pela Constituição alemã da República de Weimar. Introduz-se e protege-se uma nova corrente de princípios, consagrando um pensamento em matéria de direitos fundamentais da pessoa humana, voltados para o aspecto social¹²⁸. Quanto aos direitos políticos vê-se a edição do Código Eleitoral

¹²³ Idem.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Idem, p. 40.

¹²⁶ SCHIER, A; MELO, J. A. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017, p. 140.

¹²⁷ Ibidem, p. 140, grifos originais.

¹²⁸ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

no combate às fraudes, onde se institui o voto secreto, Justiça eleitoral para fiscalizar as eleições, além dos deputados classistas, e o voto feminino.¹²⁹ Todas essas conquistas formam expressões importantes no que concerne à cidadania política.¹³⁰

Em 1937, infelizmente, acabam ocorrendo retrocessos pelo golpe de estado, restringindo-se direitos com a Constituição de 1937, chamada Constituição Polaca¹³¹. Logicamente, a forma de governar se instituiu por meio de ataque a direitos civis e políticos, houve o fechamento do Congresso, inimigos do regime foram repreendidos, controle de imprensa e censura foram uns dos diversos atos de gestão da época.

Em 1946, restauram-se as proteções da Constituição de 1934, com a promulgação da Constituição de 1946, regendo o Brasil até 1964. Nesse período voltam as proteções a direitos civis e políticos, com a regularidade de eleições, liberdade de imprensa, pluralidade de partidos, movimentos de mobilização no cenário político, entretanto, restrições ao exercício à cidadania ativa ainda ocorriam pelo fato dos analfabetos ainda serem destituídos desse processo¹³².

Em 1964, há o período militar, que com atos institucionais retiram muitos direitos dos indivíduos. Esses militares acabam expedindo a Emenda Constitucional de 1969¹³³. Essa situação perdurará até a promulgação da Constituição de 1988, que já refletirá outra percepção de estado, o estado democrático de direito.

Do exposto a de se perceber que, no quadro da democracia liberal, a cidadania corresponde a um conjunto de liberdades individuais como direitos civis de locomoção, pensamento, expressão, já com o advento da democracia social se acrescentou a esses os direitos trabalhistas, ou direitos de prestação de natureza social solicitados ao Estado, como educação, saúde e outros. Em ambos os casos, o cidadão se tornou o titular de direitos e liberdades em relação ao estado e outros particulares, todavia, permaneceu fora do âmbito estatal, não assumindo uma função pública. Assim, os “direitos do homem e do cidadão são exercidos frente ao estado, mas não dentro do aparelho estatal”¹³⁴. Por essas e outras razões é que se refere que

¹²⁹ Aqueles escolhidos pelo Sindicato.

¹³⁰ Esses períodos que se apontam é que vão relacionar a ideia de cidadania regulada elencada por Grin. A cidadania regulada é aquela onde o cidadão tem seus direitos reconhecidos por meio da sindicalização.

¹³¹ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

¹³² Idem.

¹³³ Idem.

¹³⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. Revista Lua Nova, 1994, p. 8.

a Constituição Federal brasileira de 1988, sob o prisma do estado democrático de direito, será diferencial nesse sentido.

A Segunda Guerra Mundial foi o marco inicial à construção do estado democrático de direito, principalmente nos países mais afetados pelos regimes totalitários. Surge um forte movimento de resgate e fortalecimento da noção de democracia e de direitos humanos, principalmente a proteção ao princípio da dignidade da pessoa humana, ocupando lugar de destaque nas Constituições¹³⁵.

É materializado no estado democrático a noção de sociedade solidária, composta a partir das relações sociais, considerando os valores do homem no meio coletivo¹³⁶. Esse período se tornará peculiar pela reestruturação ao constitucionalismo vigente, com ênfase no valor da igual dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais. A dignidade humana, assim como os direitos fundamentais, será assegurada e protegida como norma jurídica constitucional, que vincula todos os poderes¹³⁷.

Além dos direitos de primeira e segunda dimensão, concretizam-se, no estado democrático, os direitos de terceira dimensão. Esses direitos são denominados direitos de fraternidade ou solidariedade, destinados à proteção de grupos humanos. Dentre os direitos fundamentais da terceira dimensão referem-se os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio-ambiente e qualidade de vida. Sua titularidade é coletiva ou difusa, tendo por destinatário o gênero humano como valor supremo em termos de existencialidade concreta.¹³⁸

Sarlet¹³⁹ ressalta a imbricação dos direitos fundamentais com a ideia específica de democracia, onde são considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático. Há outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade) na conformação da comunidade e do processo político, garantindo esses direitos. Nesse sentido, a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos, principalmente os direitos políticos, torna-se o fundamento funcional da ordem democrática, bem como, parâmetro de sua legitimidade.

¹³⁵ HENNIG LEAL, Mônia Clarissa. Jurisdição constitucional aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática: uma abordagem a partir das teorias constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ NOVAIS, Jorge Reis. Modelos de Justiça Constitucional. In: _____. Direitos Fundamentais e justiça constitucional em Estado Democrático de Direito. Coimbra: Coimbra, 2012. p. 183-216.

¹³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

¹³⁹ Idem.

A liberdade de participação política do cidadão, como possibilidade de intervenção no processo decisório e, em decorrência, do exercício de efetivas atribuições inerentes à soberania (direito de voto, igual acesso aos cargos públicos, etc.), constitui, a toda evidência, **complemento indispensável das demais liberdades**¹⁴⁰.

Assim, a liberdade de participação política do cidadão é complemento indispensável às demais liberdades. O direito de participação decorre dos princípios que conformam o modelo de estado atual, diretamente do princípio do estado de direito, e do princípio democrático. No Brasil, esse reflexo vem com a Constituição de 1988, que inaugurou um paradigma no cenário nacional, trazendo dispositivos que permitiram solidificar a participação do cidadão na esfera da administração pública, peculiarmente a participação na gestão administrativa, contribuindo à tomada de decisão política.¹⁴¹

A adoção do modelo de estado democrático impõe ao estado o dever de intervir na esfera da sociedade para assegurar aos cidadãos o acesso a bens fundamentais, potencializando os elementos constituidores do conceito de cidadania. As instituições políticas precisam observar três princípios básicos, sendo eles: o reconhecimento de direitos fundamentais; a representatividade social dos seus dirigentes e de sua política; e a consciência de cidadania¹⁴². A consciência da cidadania é aquela que trata da perspectiva do direito à participação política enquanto poder de influenciar a vida da comunidade política.

O estado democrático de direito é o foco principal no que diz respeito ao direito de participação política do cidadão, quando observado a ideia de universalidade. Oportuniza-se ampla participação do povo na formação da vontade política frente às instâncias públicas de decisão, como forma de fortalecer a democracia.

O desenvolvimento dos estados até o estado democrático de direito, revela que “a ideia de cidadania está estreitamente relacionada à possibilidade de os cidadãos e cidadãs participarem do estabelecimento das regras do jogo”¹⁴³. A

¹⁴⁰ Idem, p. 48, grifos próprios.

¹⁴¹ SCHIER, A; MELO, J. A. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017, p 132.

¹⁴² GABARDO, Emerson. O jardim e a praça para além do bem e do mal - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009.

¹⁴³ MACHADO, J., CRAVEIRO, G., & RIZZI, E. (2018). Os desafios do controle social no sistema de justiça brasileiro. Revista De Direitos E Garantias Fundamentais, 19(3), 201-217. Disponível em: <

cidadania será aquela que dará vida a esse modelo, principalmente, quando efetivada no ideal de participação política. Mas, como são expressos esses princípios na Constituição de 1988, e quais instrumentos solidificam essa percepção? É o que se passa a observar.

2.3 Instrumentos ao exercício dos direitos de cidadania: caminhos à efetividade do direito de participação política do cidadão

Este tópico tem por objetivo explicitar os instrumentos disponíveis ao exercício da cidadania, efetivando o direito de participação política enquanto poder de influenciar a vida da comunidade política. A proteção dada à cidadania pela Constituição Federal de 1988 vem reflexa no artigo 1º, “[...] a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II - a cidadania”¹⁴⁴. Ainda, o artigo 1º, parágrafo único, diz que: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”¹⁴⁵ Assim, a Constituição de 1988, com sua característica de cidadã, contemplou a ideia de soberania popular como foco a ser perseguido por diferentes formas, não estritamente apenas pelo sufrágio universal.

A soberania popular assegura que todo poder emana do povo, mas qual seria a definição de povo elencada pelo artigo 1º § único da Constituição? Desta indagação duas perspectivas podem ser observadas, aquela definida pela interpretação da norma constitucional, e aquela interpretação que é dada analisando o conjunto de normas, e o cenário de participação constituído no Brasil.

Literalmente poderia ser definido como povo, detentor do direito fundamental de participação política, todos os brasileiros referidos no artigo 12, com as exceções do § 3º, sendo os brasileiros natos, os naturalizados e os portugueses com residência permanente, desde que haja reciprocidade em favor dos brasileiros em Portugal.

<https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1663/pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2021, p. 203.

¹⁴⁴ BRASIL. Constituição (1988) Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

Acesso em: 08 jul. 2021.

¹⁴⁵ Idem.

Assim, a participação política não pertenceria a qualquer um do povo, mas aos brasileiros, natos ou não, e que estejam em pleno gozo dos direitos políticos e civis.

Entretanto, determinadas formas de participação política não se resumem a essa delimitação. Pode ser considerado, como exemplo, o artigo 31, § 3º da Constituição, que refere que as contas municipais devem ser colocadas à disposição para o controle de qualquer contribuinte¹⁴⁶, assim, não importa se a pessoa é física ou jurídica, brasileira ou estrangeira, pois basta comprovar a condição de contribuinte.

Ainda, diferentes formas de participação política podem ocorrer no exercício do controle social, quando exercido de forma não institucionalizada, em manifestações de partidos políticos, da sociedade civil, nas passeatas, nos abaixo-assinados, na imprensa falada, televisiva e escrita, entre outros¹⁴⁷, caso em que qualquer pessoa é apta a participar. Assim, o conceito de povo, no exercício da soberania popular, não se limita estritamente a brasileiros natos, os naturalizados e os portugueses, nem mesmo ao cidadão-eleitor.

Analisando o texto constitucional, Sarlet¹⁴⁸ explica que o conteúdo dos direitos de cidadania está contemplado, em princípio, no capítulo dos direitos individuais e coletivos, restringindo-se, por alto, à participação dos cidadãos no exercício da soberania popular, por meio da democracia representativa e direta. Sarlet agrupa os direitos fundamentais dos Capítulos III, VI e V, sob a denominação de direitos da cidadania, justificando estreita conexão entre os direitos de nacionalidade (arts. 12 e 13 da CF), direitos políticos (arts. 14 a 16 da CF) e as normas dos partidos políticos (art. 17 da CF), mas, a de se ressaltar, como bem ensinou Marshall, que outros direitos compõem a ideia de cidadania plena. Sob um conceito literal, esses direitos de cidadania, elencados estritamente nos capítulos referidos, têm titularidade específica a um grupo determinado de pessoas, formado pelos nacionais e cidadãos.

O artigo 12 da Constituição Federal elenca os pressupostos a serem seguidos para que os indivíduos alcancem nacionalidade brasileira em razão do nascimento ou naturalização. Por ora, aponta a Carta Magna que apenas os detentores de

¹⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988) Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

Acesso em: 08 jul. 2021.

¹⁴⁷ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 412-457.

¹⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

nacionalidade brasileira podem ser titulares de direitos políticos. O direito de nacionalidade na constituição brasileira expressa união entre a pessoa individual e o estado nacional, “de modo que a nacionalidade pode ser definida como o vínculo jurídico e político que une um indivíduo a determinado Estado, tornando-o membro da comunidade política”¹⁴⁹. Mas, a de se constatar que os direitos de nacionalidade são distintos dos direitos de cidadania, considerando sua forma literal.

Inicia-se com a ideia de que os direitos de nacionalidade formam o vínculo jurídico entre pessoa e estado, já os direitos de cidadania expressam a possibilidade de cada pessoa ser titular de direitos. No âmbito constitucional, essa titularidade de direitos de cidadania se restringe a titularidade de direitos políticos. A nacionalidade será aquela determinada pelo vínculo ao território por nascimento ou naturalização, já cidadania será o status ligado ao regime político.¹⁵⁰

O cidadão, ao nível de Brasil, é o indivíduo titular de direitos políticos de votar e ser votado, bem como, de suas consequências.¹⁵¹ No que tange a aquisição da cidadania, essa se dá, conforme a lei, mediante alistamento eleitoral. Esse alistamento é feito na Justiça Eleitoral. A inscrição é obrigatória para os brasileiros maiores de 18 anos, e facultativa para os analfabetos, os maiores de setenta anos, e os maiores de 16 e menores de 18 anos. São barrados nessa lista, os estrangeiros e os conscritos durante o serviço militar obrigatório, conforme pode ser observado pelo artigo 14 da Constituição Federal. Legalmente pode-se definir que a cidadania é adquirida com obtenção da qualidade de eleitor. O eleitor é o cidadão, titular da cidadania, que pode ou não exercer todos os direitos políticos, isso porque, alguns desses direitos se adquirem de forma sucessiva.¹⁵²

Entretanto, neste trabalho, acorda-se que ao se falar em cidadão, está-se relacionando o termo genericamente à interpretação de povo, que considera a interpretação que é dada analisando o conjunto de normas, e o cenário de participação constituído no Brasil. Assim, o cidadão exercendo a participação política engloba todos os que podem exercer a participação, e não tenham alguma limitação perante à lei, ao exercício do controle social ou da participação popular.

¹⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 147.

¹⁵⁰ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Idem.

Acompanha-se a lógica do princípio da legalidade aos privados, onde a Constituição permite que se realize tudo que a lei não proíba, assim, não sofrendo alguma limitação ou exigência de requisito da lei, qualquer pessoa é cidadão, e pode exercer o direito fundamental à participação política. Isso porque, o conceito de cidadania utilizado não se resume a direitos políticos, mas sim a soma dos direitos civis, políticos e sociais que fazem parte de um conceito maior quanto a cidadania plena.

Fato que, os direitos políticos oferecem a possibilidade de participar da política estatal de forma ativa, sendo a base do regime democrático. Esses regulam a atuação da soberania popular, constituindo-se como desdobramento do princípio democrático inscrito no art. 1º, parágrafo único, da Constituição, que elenca que todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos representantes eleitos ou diretamente, ou seja, são viabilizadores do direito fundamental à participação política.

Embora não se reduza a isso, como se verá mais adiante, o núcleo principal dos direitos políticos centra-se no direito eleitoral de votar e ser votado. Esses direitos, elencados na Constituição, encontram-se de forma restrita, quase como sinônimo de direitos eleitorais. Nessa esteira são classificados como direitos políticos ativos e direitos políticos passivos. Os direitos políticos ativos são condições ao direito de votar, cuidando do eleitor e sua atividade; já os direitos políticos passivos são condições do direito de ser votado, centrando-se nos elegíveis e eleitos.¹⁵³

Diferenciando-se da visão restrita, os direitos políticos positivos são aqueles que garantem o direito subjetivo de participação nos órgãos governamentais e no processo político. Esses prezam por uma dominação política por meio de diversas modalidades de sufrágio, como direito de voto nas eleições, plebiscitos e referendos, direito de elegibilidade, e direito de participação popular, como o direito de iniciativa popular, direito de propor ação popular, e o direito de organizar e participar de partidos políticos, dentre outros¹⁵⁴. Já os direitos políticos negativos podem ser definidos como determinações constitucionais que privam o cidadão do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais, sendo contrário aos direitos políticos positivos. Esses tratam a perda definitiva ou temporária dos direitos políticos de votar e ser votado, e regras que determinam restrições à elegibilidade do cidadão.¹⁵⁵

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ Idem.

Rogério Gesta Leal¹⁵⁶ explica que, no âmbito da Constituição Federal de 1988, a cidadania é definida por práticas sociais e culturais que dão sentido e pertencimento desta cidadania com seu espaço e tempo, diferenciando aqueles que possuem uma mesma língua, formas semelhantes de organização e de satisfação das necessidades. Portanto, ser cidadão não tem a ver fundamentalmente com os direitos reconhecidos no aparelho estatal, que depende da localização e território determinado, mas sim um conceito muito mais amplo. Esse conceito engloba a ideia de participação política deliberativa, que será tratado mais adiante.

A de se referir que este trabalho se desconecta da percepção dos direitos de cidadania se resumirem a direitos políticos, considerando observar a cidadania como gênero do qual os direitos políticos são uma de suas espécies. Os direitos políticos, nesse sentido, são viabilizadores à participação política em suas diferentes formas. Decorrente disso, a participação política do cidadão, requer um olhar também a um conceito de cidadão em sentido amplo. Nesse sentido, retorna-se à noção de cidadania escrita por Bolzman sob a perspectiva de três sentidos. Primeiro o fato de fazer parte desse conceito o sentimento de pertencer a uma comunidade política; segundo, exercer direitos no seio dessa comunidade (direitos civis, políticos e sociais), e aqui acrescentasse tanto o fato de exercer direitos, como deveres; e terceiro, o poder de influenciar a vida da comunidade em face da participação política. Assim, a participação política é instrumento para o exercício de cidadania em todos os sentidos.

O exercício do direito de participação política da sociedade foi passando por inúmeras mudanças, sendo cada vez mais qualificado. Ele é um dos principais responsáveis por concretizar a cidadania com todos os seus elementos, intervindo na gestão pública e deliberando e ordenando as ações do estado, consoante o interesse coletivo.¹⁵⁷ Assim, por sua qualificação, é um dos meios capazes de acompanhar toda complexidade dos estado modernos.

A Constituição proporcionou e proporciona aos cidadãos mecanismos e direitos capazes de permitir uma aproximação dos cidadãos à administração pública, os quais podem exercer atividades de fiscalização, orientação, e instigação dos poderes, para vê-los garantindo o interesse público.¹⁵⁸ O artigo 193, parágrafo único,

¹⁵⁶ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

¹⁵⁷ CORREIA, Maria Valéria Costa. O controle social. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

¹⁵⁸ REZENDE, Renato Horta. Administração dialógica: os modelos de administração

da Constituição, incluído pela emenda constitucional n.º 108/2020, quando trata da ordem social, é claro ao referir que o estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Bitencourt e Reck¹⁵⁹ analisam que a Constituição estabelece inúmeros instrumentos de participação com força de modificar toda estrutura política, principalmente, quando aliados com instrumentos de proteção da esfera pública e da moralidade de processos eleitorais e legislativos.

Nessa seara, visou-se

conciliar as instituições representativas com as participativas, fundadas principalmente na informação, na deliberação e, sobretudo, na prestação de contas dos poderes públicos para os cidadãos, fazendo não somente com que a gestão pública dos recursos seja mais transparente – informando a administração aos cidadãos sobre as contas públicas, – e assim dando um grau maior de confiança a estes – como também estreitando a relação entre os representantes e representados.¹⁶⁰

O artigo 1º, § único da Constituição, dispõe que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Siraque refere que esse poder se desdobra em dois aspectos

1- o poder político, isto é, o direito político de participar das decisões referentes à formação dos atos normativos do Estado; 2- o direito público subjetivo de fazer controle da execução das decisões políticas, tanto aquelas constituídas diretamente pelo povo, quanto aquelas constituídas por meio dos representantes eleitos.¹⁶¹

Assim, um aspecto seria a participação popular, e o outro, o controle social. Este trabalho caminha no sentido de considerar o artigo 1º, § único como a

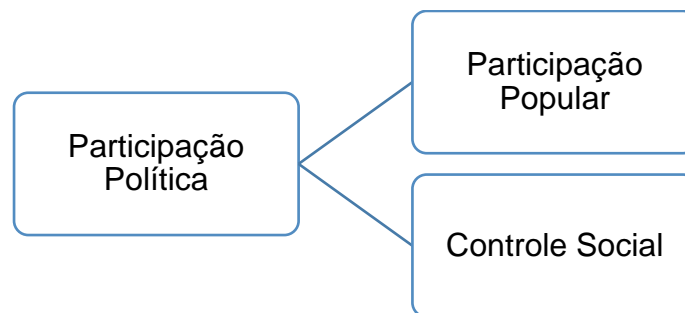
pública e o crescente controle social. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/64czmib9/fYSGQltGwJYI949Z.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

¹⁵⁹ BITENCOURT, C. M; RECK, J. R. Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 121-147, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/176522>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

¹⁶⁰ GORCZEVSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018, p. 156.

¹⁶¹ SIRAQUE, Vanderlei. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004, p. 112.

conceituação direta ao direito fundamental à participação política. Nesse sentido, o conceito e a fundamentação jurídica da participação política decorre do artigo 1º, § único da Constituição, onde é vista sobre duas perspectivas, a participação popular e o controle social. Observa-se a participação política como gênero, do qual a participação popular e o controle social são espécies. Concorde-se com Siraque que “participação popular é poder político, partilha de poder entre o Estado e a sociedade, essencialmente para a elaboração de normas jurídicas. Controle social é direito público subjetivo à fiscalização das atividades do Estado”.¹⁶² Entretanto, tanto controle social, como participação popular encaixam-se como formas de participação política.



Quadro 1- Esquema do conteúdo do direito de participação política

Assim, é relevante “que ambos, participação social e controle social, são instrumentos que visam a concretizar o ideal democrático vigente nas constituições contemporâneas”¹⁶³. No exercício do controle social se exerce a função de controle da atividade administrativa do estado, já na participação popular há uma partilha do poder político do estado.

A participação, seja coletiva ou individual, configura-se no exercício do poder político por meio da soberania popular, referendo, plebiscito, voto, iniciativa popular de lei, participação conselhos de políticas públicas, participação na elaboração da lei orçamentária, dentre outros. Já o controle trata da fiscalização, sindicalização, investigação, e acompanhamento de execução, onde os integrantes da sociedade fiscalizam as atividades estatais. “A gestão compartilhada de alguns órgãos formuladores, controladores e gestores de políticas públicas[...] leva a momentos e a

¹⁶² Idem, p. 12.

¹⁶³ FRIEDRICH, D. B.; BITENCOURT, C. M. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a Covid-19. Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil), v. 25, p. 49-77, 2020, p. 64.

possibilidades em que a participação popular, o controle institucional e o controle social ocorrem simultaneamente”¹⁶⁴, conforme explica Siraque.

Há de se observar nesse ponto que o controle da administração pública pode se dar tanto por meio do controle social, quanto por meio dos controles institucionais. A disposição legal desses controles institucionais se encontra prevista nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal de 1988. Esses controles institucionais dividem-se em internos e externos. O controle interno é aquele realizado pela administração pública sobre seus próprios atos, ocorrendo no âmbito de cada poder. Já o controle externo, é aquele exercido de um poder para outro, controle atribuído ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas. O controle social não substitui o controle institucional, mas faz às vezes de complemento desse. Aliás, a sua eficácia depende da existência dos controles institucionais.¹⁶⁵

O direito de sufrágio universal, ativo e passivo, está expresso no artigo 14 da Constituição Federal que menciona que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]”¹⁶⁶. Leal retrata que o significado do voto popular se alterou muito, seguindo, inclusive, a lógica do mercado em termos de moeda de troca por qualquer coisa¹⁶⁷.

O artigo 14, em seus incisos, continua mencionado que a soberania popular, além do sufrágio universal, também será exercida mediante I - plebiscito; II - referendo; e III - iniciativa popular. Assim, a Constituição Federal preza também pelo exercício dos direitos de participação direta. Entende-se que as formas de democracia participativa, além dessas indicadas, seriam um contrapeso ao monopólio da política, exercido pelos partidos políticos, sendo capazes de melhorar a gestão pública no momento que obriga que os recursos públicos sejam utilizados de forma mais eficiente, com mais transparência para que se ponha em prática a deliberação pública.

Tanto o plebiscito, quanto o referendo são instrumentos clássicos de participação popular direta, onde o povo tem o direito de se manifestar sobre

¹⁶⁴ SIRAQUE, Vanderlei. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004, p. 16.

¹⁶⁵ MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

¹⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988) Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 jul. 2021.

¹⁶⁷ LEAL, Rogério Gesta. Déficit democráticos na sociedade de riscos e (des) caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

determinado assunto, com o poder de aprová-lo ou não. A união e utilização desses institutos configuram o que se chama de democracia semidireta no Brasil, ocasião em que a legitimidade da democracia representativa é reforçada por instrumentos de democracia participativa.

Como mencionado, a cidadania tem duas formas de marcar seu lugar, uma por meio da participação, como elencado acima, outra por meio do controle. A participação popular, em si, é o exercício do poder político no momento da elaboração das normas, já o controle social, é o momento que se analisam as normas jurídicas já constituídas, ou mesmo, fiscalizar e execução/aplicação no caso concreto. Ambas se assemelham por se configurar como uma atuação da sociedade democrática com fundamento na cidadania, soberania popular, e no princípio republicano.¹⁶⁸

A participação popular ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração, é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O controle social pode se concretizar em dois momentos: 1 – análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2 – fiscalização da execução ou aplicação destas normas jurídicas ao caso concreto¹⁶⁹.

O controle social, por meio da teoria política, contempla tanto o controle da sociedade pelo Estado, como o controle do Estado pela sociedade.¹⁷⁰ No caso, o controle que interessa é aquele exercido pela sociedade sobre o Estado, voltado ao controle da Administração Pública. Este é realizado de forma coletiva ou individual, por meio dos cidadãos, que buscam promover a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais. O Estado Democrático de Direito visa a transparência dos órgãos governamentais, justamente para o exercício do controle social, e o estímulo à participação popular. Expandem-se os meios institucionalizados de controle da Administração Pública, com a utilização de meios de controle social.¹⁷¹ Assim, há a

¹⁶⁸ SIRAQUE, Vanderlei. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

¹⁶⁹ Idem, p. 124, grifos originais.

¹⁷⁰ CORREIA, Maria Valéria Costa. O controle social. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

¹⁷¹ MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

esperança de que o controle da administração Pública seja efetivamente exercido por meio das organizações, formais e informais, exercendo o controle social¹⁷².

São exemplos do controle social: vistas a processos administrativos e judiciais nos órgãos públicos que eles estiverem disponíveis, requerimento ou petição solicitando certidões, ou informações junto aos órgãos públicos, leitura do Diário Oficial, carta, representação, denúncias, reclamação verbal à própria administração, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, ao Legislativo, ações judiciais, e outros¹⁷³. Ainda, são mecanismos, canais ou instrumentos de participação nos negócios estatais: ouvidorias, orçamento participativo, planejamento participativo, organizações não governamentais, meios de comunicação social, e conselhos de políticas públicas¹⁷⁴.

O artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, dispõe que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo, ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado¹⁷⁵. No mesmo artigo, o inciso XXXIV propicia a todos, dispensando o pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade, ou abuso de poder; e b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.¹⁷⁶

Também, o inciso LXXIII, do artigo 5º, orienta que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular”¹⁷⁷. A ação popular se configura como o reflexo do exercício da soberania popular, pois o cidadão exerce a função fiscalizadora do poder

¹⁷² BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. *Corrupção política: uma patologia social*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

¹⁷³ SIRAQUE, Vanderlei. *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004, p. 121.

¹⁷⁴ *Idem*, p. 127.

¹⁷⁵ BRASIL. Constituição (1988) Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 jul. 2021.

¹⁷⁶ BRASIL. Constituição (1988) Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 jul. 2021.

¹⁷⁷ *Idem*.

público. Ao provocar o controle externo na figura do poder judiciário, o cidadão pode buscar a anulação de atos lesivos a bens de interesse coletivo.

Ainda, outra forma que o cidadão pode exercer a função de controlar o poder público, seja isoladamente, em grupos, ou em conjunto com entidades, ou organizações, está descrito no § 3º do artigo 31, da Constituição. Esse dispositivo dispõe que as contas do Município devem ficar à disposição dos cidadãos por sessenta dias, caso queiram questionar sua legitimidade.¹⁷⁸

O artigo 37, § 3º, da Constituição Federal, prevê que a lei disponha formas que possibilite que o usuário participe da administração pública. Assim, deve-se disciplinar as reclamações em torno dos serviços públicos, a manutenção do atendimento ao usuário, e a avaliação periódica sobre a qualidade desses serviços¹⁷⁹. Ainda, há um cuidado sobre dispor o acesso dos usuários aos registros administrativos e informações sobre os atos de governo, respeitando algumas limitações, a representação na hipótese do exercício abusivo ou negligente dos funcionários públicos, dentre outros.

Nesse mesmo sentido, o § 2º do artigo 74, da Constituição, aponta que “[...] qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”¹⁸⁰, e o artigo 92, em seu inciso IX, prevê o princípio da transparência em todas as decisões emanadas pelo poder judiciário.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também é um grande ganho nesse meio, por dar ênfase à transparência na gestão pública, possibilitando o exercício do controle social. O artigo 48 dispõe que

[...] são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II - liberação ao pleno conhecimento

¹⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988) Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 jul. 2021.

¹⁷⁹ Idem.

¹⁸⁰ Idem.

e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [...].

O artigo 49 também dispõe que todas as contas apresentadas pelo chefe do poder executivo devem ficar disponíveis para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração. A ideia é que se promova a participação da sociedade por meio da transparência dos atos de gestão, entretanto, um complemento deve ser pensado na efetivação desses dispositivos, visto que, a informação desses dados ainda é uma incógnita aos cidadãos.

No que tange à informação, inúmeras conquistas normativas foram sendo desenvolvidas, mas, especial relevância, tem a Lei n.º 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação. Essa inaugurou uma forma de compreender a publicidade, a informação e a transparência no Brasil, servindo de instrumento à cidadania.¹⁸¹

O orçamento também é um grande ganho que viabiliza o controle das ações governamentais, permitindo o controle e fiscalização do poder financeiro de despesas e receitas da administração pública¹⁸². A Constituição Federal prevê instrumentos de planejamento, sendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), e o Plano Plurianual (PPA). A participação no planejamento das políticas públicas deve ocorrer em conjunto com a sociedade civil, assim, é dever e direito dessa sociedade participar na gestão desses instrumentos verificando sua formulação segundo os parâmetros constitucionais. Além da fiscalização na elaboração, o acompanhamento da execução desses orçamentos é muito importante.

Tem-se presente aqui o orçamento participativo como instrumento de partilha do poder político. Antes de enviar suas propostas para a apreciação do chefe do executivo, entidades como poderes legislativo e judiciário, das suas fundações, autarquias, empresas estatais e de seus órgãos internos, poderiam, em tese, formulá-las com a participação dos interessados frente a receitas e despesas, configurando o aspecto de participação política por meio da participação popular. Já o aspecto do

¹⁸¹ BITENCOURT, Caroline Müller. O Controle Social já configurava um “Mito” no Estado Democrático e sua Implementação torna-se mais distante ante os desafios do acesso à informação no Estado Pós-Democrático. Relatório final do pós –doutorado, 2019.

¹⁸² LEITE, Harrison Ferreira. Autoridade da lei orçamentária. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

controle social ocorre quando se exerce o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária.¹⁸³

Lembrando que, por exemplo, no âmbito da educação os mínimos constitucionais que devem ser aplicados são 25% da receita dos impostos para Estados, Distrito Federal e Municípios e 18% para União, quando o gestor descumpre as vinculações legais com má gestão dos recursos públicos, este pode sofrer uma responsabilização, configurando-se crime de responsabilidade, e ato de improbidade. Nesse sentido, qualquer cidadão pode apresentar acusação verificando a ocorrência desses crimes, efetivando o controle social.

Ainda é interessante mencionar sobre o planejamento inclusivo da cidade, positivando o controle social e a participação popular no planejamento urbano. Menciona-se que o Estatuto da Cidade reservou o capítulo IV (artigos 43, 44, 45) à gestão democrática da cidade, com órgãos colegiados de política urbana nos três níveis; promovendo debates, audiências, consultas públicas, conferências; e, ainda, incentivando a iniciativa popular de projetos de leis que tenham como conteúdo, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Desta forma, o propósito é que se incluam todos os interessados na sua elaboração, tendo em vista que o planejamento a longo prazo não pode ficar adstrito a autoridades, governantes e técnicos.¹⁸⁴

Muito importante no meio desses instrumentos é a previsão da participação da sociedade nos conselhos de políticas públicas, conselhos gestores de saúde, educação pública, e de assistência social, respectivamente, dispostos nos artigos 198, 206 e 204, e de proteção à criança e ao adolescente, previsto no artigo 227. A instituição de muitos desses conselhos se torna condição obrigatória para que estados e municípios possam receber recursos federais para o desenvolvimento de uma série de ações.¹⁸⁵

Pode-se pegar como exemplo, no âmbito da educação, a exigência imposta aos entes federados para a criação de um fundo de natureza contábil denominado

¹⁸³ SIRAQUE, Vanderlei. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

¹⁸⁴ SIRAQUE, Vanderlei. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004, p. 132.

¹⁸⁵ CGU. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: Positiva, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), destinado ao recebimento dos valores relativos à educação, onde, somado a essa exigência, está também a criação de conselhos de acompanhamento e controle social (que pode ser integrados aos conselhos de educação), conforme o Art. 212- A. X da Constituição Federal. Esses conselhos têm a função de garantir a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle do FUNDEB.

Os conselhos em geral configuram-se como órgãos colegiados criados pelo estado, tendo sua competência e constituição definida em lei. Esses podem ser formados tanto por agentes estatais apenas, como incluir representantes da sociedade. Logicamente a ideia de controle social leva àqueles conselhos com a participação da sociedade, visando sua colaboração na elaboração, planejamento e controle das políticas públicas destinadas à educação, saúde, segurança pública, assistência social, ao lazer, à criança e do adolescente, aos idosos, aos transportes públicos de passageiros urbanos, à cultura, a segurança alimentar, e ao meio ambiente. Interessante que

quando a formulação e a gestão das políticas públicas são partilhadas entre os conselheiros do Poder Público e os da sociedade, temos participação popular; quando os conselheiros eleitos pela sociedade fiscalizam e acompanham a execução destas políticas, temos o controle social.¹⁸⁶

Assim, ora reflete o controle social, ora reflete a participação popular, como constituidores diretos do exercício do direito fundamental à participação política.

Além desses Conselhos, citam-se os conselhos criados pelos movimentos sociais. O processo de redemocratização fez insurgir uma série de movimentos sociais com interesses distintos.¹⁸⁷ Siraque menciona que esses conselhos advindos dos movimentos sociais podem ser de duas espécies, entidades de fato e as com personalidade jurídica. Os fóruns e os conselhos populares não têm personalidade jurídica, já as associações civis têm personalidade.

¹⁸⁶ SIRAQUE, Vanderlei. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004, p. 139.

¹⁸⁷ SCHIER, A; MELO, J. A. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i69.825.

A exemplo têm-se as organizações não governamentais. Essas entidades não têm a participação do Estado, e visam defender interesses específicos como saúde, educação, ecologia, paz, interesses de categorias profissionais, interesses locais. Ainda, é nítido que se evidenciam como mecanismos de pressão e de articulação das reivindicações populares junto aos órgãos públicos; colaboram na formação dos conselhos de políticas públicas; e promovem o controle social, a participação popular e a democratização da gestão das políticas.¹⁸⁸ Assim, configuram-se canais de participação política distintos dos modelos institucionalizados¹⁸⁹.

Todos esses mecanismos indicados, não excluindo outros existentes, configuram-se como instrumentos ao exercício dos direitos de cidadania, concretizando o direito fundamental de participação política do cidadão. Entretanto, contemporaneamente, há um desafio de criar efetivas e confiáveis vias de comunicação e interação entre os cidadãos e as instituições.

Leal¹⁹⁰ observa que o sistema político nacional ainda possui evidente desequilíbrio no que tange a representação política de seu povo, onde grupos de interesse do setor público e privado não se preocupam com as demandas verdadeiramente coletivas da comunidade, e desta forma, exercem sua gestão em graus de influência incompatíveis com o estado democrático de direito. Assim, desafios como esses tendem a caminhar por radicalizar a democracia enquanto interlocução com a sociedade, tendo em vista mecanismos de diálogos permanentes que possibilitem participarem das decisões políticas fundamentais a todos¹⁹¹.

Para Gorckzevski, também, a cidadania apresenta novo desafio: “frente à aversão política, o inconformismo, a incapacidade para suportar os efeitos da crise ou a má gestão pública exige participação, mudanças nas regras do jogo e retomada dos espaços públicos”¹⁹². O próximo tópico tende a especificar o direito fundamental de participação política à participação política deliberativa como

¹⁸⁸ SIRAQUE, Vanderlei. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004, p. 140.

¹⁸⁹ GORCZEVSKI, C.; MARTIN, N. B. A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

¹⁹⁰ LEAL, Rogério Gesta. Déficit democráticos na sociedade de riscos e (des) caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

¹⁹¹ Idem.

¹⁹² GORCZEVSKI, C.; MARTIN, N. B. A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 183.

fechamento ao conceito de cidadania, para justamente promover alguma mudança nesse cenário.

2.4 O direito fundamental de participação política à participação política deliberativa como fechamento ao conceito de cidadania¹⁹³

Objetivando a construção de um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional que fomente o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública, a participação política deve ser o foco. Assim, visa-se traçar o direito fundamental de participação política à participação política deliberativa, como fechamento ao conceito de cidadania, concretizando-se com todos seus elementos.

A Constituição Federal de 1988 é instituída no estado democrático de direito. A materialização dessa ordem democrática observará como base o princípio da soberania popular, exigindo a participação efetiva e operante no povo nos assuntos de interesse geral. “O princípio da *soberania popular*, segundo o qual ‘todo o poder vem do povo’ assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular”¹⁹⁴. A realização do princípio democrático será a garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana.¹⁹⁵

Nesse contexto, há a possibilidade de um maior controle do poder exercido pelos governantes, onde o povo detém a possibilidade de acompanhar de perto os atos do governo por meio da ideia de participação política. A Constituição de 1988 prevê mecanismos de fiscalização dos atos públicos, possibilitando a criação de ambientes de participação e deliberação pública. Assim, o direito do cidadão não fica restrito à escolha, por meio do voto, de seus representantes, mas também em acompanhar de perto toda gestão de seu governante, contribuindo, supervisionando e fiscalizando.

Importante lembrar que esse direito de participação não se limita ao conceito de democracia direta e participativa, comumente designada como participação

¹⁹³ Ideias encontradas na publicação: SILVA, Carla Luana; LEAL, Rogério Gesta. Perdeu-se em números a participação política. E agora? A implantação da participação política deliberativa pelas bases. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 107-133, jan./ mar. 2022.

¹⁹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 95, grifos originais.

¹⁹⁵ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

popular, exercida por meio dos institutos de plebiscito, referendo e iniciativa popular. O cidadão fica investido no direito de participar num momento anterior a formulação das leis, e atos de gestão, bem como, num momento posterior de execução das políticas institucionais, onde pode exercer o controle social por meio de ação popular, por exemplo, e até mesmo no momento de aplicação do direito, em casos de sentenças dialógicas, ou na formação de diálogos constitucionais nos Tribunais¹⁹⁶.

Assim, diversos mecanismos podem ser referidos na ideia da participação efetiva e operante do povo na coisa pública, como a exemplo o controle social, os orçamentos participativos, os conselhos sociais, dentre outros, que expressam diversos momentos de participação política. Em comparação aos inúmeros países da América Latina, o Brasil está um passo à frente por possuir, além de um arsenal de direitos no plano constitucional, formas concretas, ainda que lentas, de abertura participativa.

Certo que no cenário brasileiro não se pode falar em limitadas oportunidades para decisão e controle dos cidadãos, pois há a preocupação com a existência de controles externos e populares, além dos controles internos e institucionais. O problema se concentra no fato de que, embora a sociedade brasileira possua esses poderosos instrumentos, sua utilização ainda é precária. O que se apresenta necessariamente com um problema, quando é refletido sobre sua importância na garantia das instituições democráticas.

Nessa esteira, três questões atinentes à democracia contemporânea devem ser consideradas ao debate: (a) como consentir e facilitar aos cidadãos participarem ativamente, influenciando decisões ou decidindo por eles mesmos, (b) como impedir a opressão da minoria pela maioria, e como obrigar as majorias a decidirem e a responderem por suas decisões (c) como prezar pelo equilíbrio entre as instituições com controles recíprocos ou mesmo pela instituição dos freios e contrapesos¹⁹⁷.

É de se perceber que essas questões envolvem o debate internacional e nacional. Leal¹⁹⁸ ainda pontua que, especificamente na esfera nacional, enfrenta-se o problema quanto a consolidação das instituições democráticas, e a ampliação da cidadania consubstanciada pela dignidade da pessoa humana. Questões que se

¹⁹⁶ Nesse sentido ver as contribuições de GARGARELLA, Roberto. Revisão judicial em democracias defeituosas. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 9, 2019.

¹⁹⁷ LEAL, Rogério Gesta. Déficit democráticos na sociedade de riscos e (des) caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

¹⁹⁸ Idem.

tornam de difícil equação frente um cenário de insatisfação social, com os inúmeros descasos do poder público na aplicação de recursos, num cenário de corrupção desenfreada.

Como um ciclo, a apatia social em fiscalizar ou participar de assuntos envolvendo a coisa pública acaba facilitando comportamentos corruptos, e esses comportamentos acabam reforçando a apatia quanto à participação política. Não há como se falar sobre participação sem mencionar um dos principais impedimentos para sua constituição, que hoje é a corrupção. “A grande desconfiança da cidadania brasileira em relação a políticos e a burocratas cria um grande distanciamento entre o Estado e a sociedade”¹⁹⁹. Fala-se na perda da confiança dos cidadãos nas instituições, ocasionando crises de representatividade²⁰⁰.

Esse afastamento se pauta na indignação de que esse desvio dos administradores é o grande causador da falta de realização de direitos fundamentais básicos como saúde, educação e assistência, que exigem uma realização plena²⁰¹. Casos de prolongada omissão das autoridades no cumprimento das obrigações para garantir esses direitos, que muitas vezes acabam configurando um estado de coisas inconstitucionais.

Essas omissões pelo poder público levam seguidamente demandas ao poder judiciário, onde o interessado requer a realização desses direitos por meio de concessões individuais, solicitando a intervenção desse poder nos orçamentos públicos, e prejudicando a repartição de competências entre os poderes. Há a preocupação dos gestores em sanar direitos momentaneamente, esquecendo o passo seguinte quanto ao seu monitoramento e manutenção, omitindo diversas vezes, quase sempre propositalmente, essa segunda face de implementação.

Muito oportuno pensar quanto a incapacidade dos gestores de resolver os conflitos frente a recursos escassos, tentando alocar benefícios para gerar um mínimo de aceitação pela sociedade²⁰². Essa ação é estratégica, pois acaba acalentando reações de indignação e resistência social, formando uma letargia da sociedade, que

¹⁹⁹ FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade Civil e controle social da corrupção. In Revista Debate. Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 14-28, dezembro de 2011, p. 16.

²⁰⁰ NIETO, Alejandro. La democracia corrompida. Cuadernos del Sureste, ISSN 2341-4308, Nº. 11, 2003, p. 26.

²⁰¹ Sobre esse tema consultar HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil.

²⁰² LEAL, Rogério Gesta. Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des) caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

acaba intensificando sua ausência nos processos de tomada de decisão, formatação, execução e avaliação de políticas públicas²⁰³.

Todo esse arsenal desemboca na questão da consolidação das instituições democráticas, e na ampliação da cidadania, já referido anteriormente. Sabe-se que o melhoramento desse contexto é possível por meio da própria sociedade, quando se realiza o alargamento dos direitos civis, sociais e políticos a todas as pessoas. Nesse sentido, agarra-se na ideia de radicalizar fóruns permanentes na participação de decisões políticas fundamentais²⁰⁴. Como bem explana Dahl²⁰⁵ “a democracia não poderia existir mais, a menos que seus cidadãos conseguissem criar e sustentar uma cultura política de apoio, na verdade, uma cultura geral de apoio a esses ideais e a essas práticas”. A maioria da cidadania brasileira participa da vida política nos espaços estritos de sufrágio em períodos eleitorais, o que acaba gerando um poder concentrado nas mãos das instituições representativas.

É o que afirma Gargarella²⁰⁶ quando refere que os sistemas constitucionais têm permitido a concentração da autoridade política nas mãos de uns poucos, fortalecendo, desse modo, sistemas hiperpresidencialistas. A concentração dessa autoridade tem contribuído a gerar uma larga história de instabilidade política e golpes de estado; figuras como estado de sítio, estado de emergência, estado de exceção, intervenção federal, entre outros, têm implicado em graves violações de direitos, e a erosão do sistema da divisão de poderes.²⁰⁷

Certo que, o que se deseja argumentar, é sobre a necessidade de uma reconstrução da participação política, trazendo o compromisso com a esfera pública de volta à sociedade. Como pedir uma participação ativa do povo se há a falta do essencial, o entendimento da essencialidade dessa participação? E como buscar essa essencialidade quando mais da metade da população não conhece nem mesmo seus direitos básicos, não conhece sobre a existência de uma Constituição Federal, uma Constituição Estadual, uma Lei Orgânica.

A democracia contemporânea não foge da distância que separa o povo da Constituição. Gabardo refere isso, principalmente, devido à população brasileira com

²⁰³ Idem.

²⁰⁴ Idem.

²⁰⁵ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 64.

²⁰⁶ GARGARELLA, Roberto. Revisão judicial em democracias defeituosas. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 9, 2019.

²⁰⁷ Idem.

proporções gigantescas, “formada por uma massa majoritária de cidadãos que ganham menos de um salário mínimo e que possuem ínfimo grau de instrução, quando o têm”²⁰⁸. Há uma massa de sujeitos formal e materialmente ausentes, que acabam sendo influenciados por meios de comunicações, que contribuem para um distanciamento da Constituição, bem como, uma indiferença.²⁰⁹

Nesse sentido, o estado democrático de direito exige a existência de um processo de comunicação política que abarque a construção permanente de entendimentos racionais sobre o que se pretende em termos de governo e sociedade, “a partir da organização de mecanismos e instrumentos de cogestão que garantam a visibilidade, a compreensão e debate das questões comunitárias relevantes”²¹⁰, dando igual oportunidade aos indivíduos.

Em termos conceituais, participação política engloba a ideia de tomar parte na sociedade política, informar e fazer todos saber suas opiniões. É, portanto, um meio para maior debate e uma melhor tomada de decisão política. A participação política se configurará como um princípio, um instrumento, e um indispensável manifesto da democracia, que a legitima²¹¹.

A política tem a função de mediar interesses diversos, com a prevenção ou gestão dos conflitos sociais. Por meio da lei se fará o regramento desses conflitos, caracterizando as sociedades politicamente organizadas. Define-se “política como toda ação humana que produza algum efeito sobre a organização, o funcionamento e os objetivos da sociedade”²¹². Assim, a regulação política desta sociedade será o resultado de um debate organizado, consoante as regras do jogo.

A participação do cidadão nesse meio da política tem como expressão mais habitual o voto, entretanto, essa é uma visão limitada de participação política. A participação política pode ser definida como aquele comportamento que afeta ou busca afetar as decisões do governo. São alguns elementos da participação política

²⁰⁸ GABARDO, Emerson. O JARDIM E A PRAÇA PARA ALÉM DO BEM E DO MAL - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009, p. 156.

²⁰⁹ Gabardo pontua que não significa que a ultrapassagem do estado de necessidade, bem como a incrementação intelectual, resultem em uma efetiva condição participativa.

²¹⁰ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.40

²¹¹ GORCZEVSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

²¹² Idem, p. 149.

o cidadão, a alusão a uma atividade, a presença de uma ação volitiva, e a referência à política e o governo.²¹³

Esse conceito de participação política é o fechamento do conteúdo de cidadania, vinculando-se mais diretamente aos direitos políticos. Essa participação pode ser refletida em uma série de atividades como participar de comícios, votar, apoiar economicamente algum candidato ou partido, trabalhar para algum partido e convencer aos outros para votar por algum candidato e/ou determinado partido.²¹⁴

Como referido, o artigo 1º da Constituição consagra a descrição de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos seus representantes ou diretamente, adotando a ideia de democracia semidireta. Não obstante, o parágrafo único do artigo 193, da Constituição, quando trata da ordem social, refere a necessidade de participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas sociais.

A participação cidadã, portanto, é um processo no qual há a atuação do povo na esfera pública do Estado, seja no âmbito da atuação do Poder Legislativo, como no referendo, consulta popular e na iniciativa popular, seja no âmbito do planejamento das políticas públicas e, igualmente, na esfera da atividade fiscalizadora da Administração Pública.²¹⁵

Baquero ensina que uma revalorização da política caminha no sentido de entender que o cidadão é sujeito integrante das políticas públicas, e seu papel não se restringe à dimensão institucional formal, como por meio das eleições, que sempre foi considerada o principal fator de controle popular dos representantes eleitos. Esses meios convencionais de democracia (partidos, eleições, ...) seguem com uma apatia generalizada, considerando que os eleitores parecem mais desconfiados e decepcionados com a política.²¹⁶

Há a descrença de que o engajamento político garanta estabilidade democrática. “Quase todos parecem ser favoráveis à democracia, mas poucos acreditam que um governo democrático possa fazer alguma coisa”.²¹⁷ Entretanto,

²¹³ Idem.

²¹⁴ Idem.

²¹⁵ SCHIER, A; MELO, J. A. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i69.825, p. 137.

²¹⁶ BAQUERO, Marcelo. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Revista de sociologia e política n.º 21: 83-108 nov. 2003. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3647/0>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

²¹⁷ Idem, p. 89.

mesmo com a perspectiva institucional democrática questionada, outras formas distintas de participação política foram surgindo, e se acredita que nessas formas se deve apostar.

Nos estudos iniciais preocupados com mecanismos de ampliação de democracia, defendeu-se um processo de descentralização, engajando estado, mercado, e sociedade civil. A perspectiva de descentralização transcende a democracia representativa, implicando um processo de tomada de decisão como resultado da negociação de vários atores sócio-políticos influenciando na agenda política. Importa mencionar que um dos objetivos da descentralização foi a eliminação de procedimentos clientelísticos na relação Estado/sociedade²¹⁸.

A reforma do sistema de políticas sociais pós- 1988 trabalhou com o desafio de regular e financiar políticas públicas. A partir desse cenário, apostou-se na descentralização, democratização e participação social como novas formas de gestão. “A participação comunitária ajustou melhor os programas às necessidades locais e aumentou sua eficácia operacional”.²¹⁹ Por isso, “nas últimas duas décadas tem-se institucionalizado o axioma de que os regimes democráticos dependem, para sua sobrevivência, do apoio dos cidadãos, bem como de sua confiança nas instituições e nos governantes”²²⁰. Há um consenso de que os regimes políticos são ineficientes, com pouca credibilidade, mesmo funcionando sobre a ideia do voto popular como legitimador dessas ações.

A crise de legitimação das instituições tradicionais de representação é o motivo da expansão dos espaços de participação de diferentes organizações e associações da sociedade civil. Essa ampliação de espaços permitiu falar em novas modalidades de representação política, ocorrendo uma intermediação entre estado e sociedade nos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas. Dentre essas instituições, destacam-se os conselhos de políticas públicas, as audiências públicas, as conferências e os orçamentos participativos.

²¹⁸ Idem.

²¹⁹ GRIN, Eduardo. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 18, n. 63, Jul./Dez. 2013, p. 196.

²²⁰BAQUERO, Marcelo. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de sociologia e política* n.º 21: 83-108 nov. 2003. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3647/0>>. Acesso em: 18 mar. 2021, p. 91.

Leal²²¹ também destaca que o cidadão, enquanto titular do poder político, tem assegurado um grande arcabouço de instrumentos que garantem sua participação no estado democrático de direito, em uma noção de gestão pública compartilhada. Contempla-se, como já observado, não só tradicionais meios como plebiscito, referendo, e iniciativa popular, como também à abertura a canais institucionalizados como audiências públicas, orçamentos participativos, entre outros. Esses, inegavelmente, refletem a ideia de construir um espaço de interlocução entre o poder público e a sociedade, debatendo-se acerca de suas demandas.

Entretanto, não é esquecido que um problema encontrado nessa via é que o pressuposto da descentralização seria visualizar o cidadão comum como ator social capaz de fazer prevalecer seu ponto de vista no contexto da deliberação, só que a maioria da população não está preparada para isso. Desse modo, antes de tudo, visando ampliar a participação dos cidadãos na política, deve-se focar na cultura política que gira em torno desse cidadão. Debate a ser melhor especificado ao longo do trabalho.

Tendo em vista a aposta na descentralização, democratização e participação social como novas formas de gestão, especificamente quer se pensar a participação política como fechamento à cidadania, sobre o enfoque da participação política deliberativa. A noção de democracia deliberativa demonstra preocupação na efetividade da participação social, com abertura dos processos públicos de decisão a todos os interessados, e em todos os níveis governamentais²²². Como observado, é necessário um reforço à reconstrução de uma efetiva participação política, por oportuno, entende-se adequado realizar esse movimento sobre o viés de participação política deliberativa.

Habermas²²³ explica que “os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resolução sobre leis e políticas”. Esse processo tem por base a ação comunicativa intersubjetiva. Por essa via, os cidadãos compartilham ideias e pré-compreensões sobre a sociedade, bem como questões de seu interesse, assim,

²²¹ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

²²² LEAL, Rogério Gesta. Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

²²³ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 9.

modifica-se o entendimento de representação para um processo público democrático de escolhas políticas.

Aposta-se em mecanismos capazes lapidar e de tornar com maior utilidade a participação do cidadão. Dessa forma, este é valorizado na deliberação de temas de interesse público que refletem suas decisões, e no mesmo sentido, tem a ciência de ser mais audíveis suas necessidades e opiniões, recuperando, ainda que lentamente, a sua confiança nas instituições. Aposta-se na participação política deliberativa do cidadão como fechamento ao conceito de cidadania.

Para isso, é premissa base a interlocução social não coitada e constitutiva do espaço público que, após procedimentos comunicativos e emancipados entre todos os cidadãos, vai resultar em escolhas e políticas públicas de gestão dos interesses da sociedade ²²⁴. O fato de estar refletindo os interesses da sociedade, e desse cidadão, centraliza a atuação do poder público a atingir às necessidades sociais de forma mais contínua e efetiva.

Portanto, a participação política deliberativa do cidadão será um pilar essencial ao processo para as escolhas das decisões na esfera pública. Essa formação pública da opinião e da vontade da sociedade e do cidadão se realiza em formas de comunicação, sob uma ação comunicativa, centradas no discurso que possibilita filtrar contribuições e temas, argumentos e informações, na resolução das demandas (princípio do discurso)²²⁵.

Essa forma discursiva, que filtra opiniões e vontades, confere legitimidade ao direito quando resulta em sua aceitabilidade, refletindo às necessidades dos interessados derivadas desse processo. Consubstanciam-se compromissos e ações éticos- políticas voltadas ao consenso e entendimento social. Refere-se a exigência por preencher condições comunicativas voltadas para o autoentendimento hermenêutico de coletividades, visando uma autocompreensão autêntica que leve à crítica e ao fortalecimento de um projeto de identidade e vida coletiva²²⁶.

Assim, essa forma de gestão requer pensar em um sistema democrático cuja legitimidade surge da formação discursiva da opinião e da vontade de cidadãos que

²²⁴ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

²²⁵ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 9.

²²⁶ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

possuem os mesmos direitos, avaliando criticamente às pretensões de validade normativas vigentes. Delimita-se a noção de uma política democrática procedimental, tendo como ideal regulador o modelo de prática discursiva dialógica, face-a-face e orientada para o entendimento mútuo, trabalhando, exclusivamente, por meio da força do melhor argumento²²⁷.

Nesse modelo denominado discursivo, o melhor argumento será aquele baseado no entendimento mútuo, e como já referido, tem papel fundamental por legitimar a atuação da administração pública, tornando efetivas as demandas que pretendem realizar por meio de seus serviços, ou políticas públicas. Reitera-se que toda criação legítima do direito depende de condições exigentes derivadas dos processos e pressupostos da comunicação²²⁸. Assim, o cidadão é peça chave nesse processo, estando inserido no mundo da linguagem.

Na concretização dessa comunicação, leva-se em conta o conceito de agir comunicativo. Esse conceito é delimitado como o entendimento linguístico, mecanismo de coordenação da ação, que faz com que quem se orienta por pretensões de validade tenha relevância para a construção do direito²²⁹. A linguagem, orientada pelo entendimento, sob o agir comunicativo, une os participantes em torno da pretensa validade de suas ações de fala, ou constata dissensos, levantando em qualquer dessas ações de fala, pretensões de validade criticáveis. Assim, levantando uma pretensão de validade criticável, impõem-se idealizações produzidas por pessoas que agem comunicativamente.

Observa-se a perspectiva dialógica de comunicação, com a análise da pragmática da fala e dos seus falantes/ouvintes, ocasião em que todos estão orientados para a mútua compreensão, e entendimento (situação ideal de fala)²³⁰. Fala-se em pessoas livres, e em igualdade de condições, que vão se comunicar racionalmente, em uma esfera pública institucional, que permita a interlocução de conteúdos no desenvolvimento de posições e opiniões²³¹.

²²⁷ LEAL, Rogério Gesta. Os Pressupostos Epistemológicos e Filosóficos da Gestão de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito: uma Perspectiva Habermasiana. A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 149-179, jan./mar. 2004.

²²⁸ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

²²⁹ Idem.

²³⁰ LEAL, Rogério Gesta. Déficit democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

²³¹ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

Menciona-se que a coordenação da ação considera a influência recíproca de atores que agem uns sobre os outros, de modo funcional em um agir comunicativo. Os atores tentarão negociar interpretações comuns da situação, harmonizando entre si os seus respectivos planos, por meio de processos de entendimentos, na busca incondicionada de fins ilocucionários²³²²³³.

Não obstante, deve-se apontar a necessária existência de certos pressupostos pretensiosos para realização da ação comunicativa, como expressões utilizadas com significados idênticos, a ideia das pretensões de validade serem consideradas ligadas a um contexto, a consciência dos atos pelos participantes, dentre outros²³⁴. Nesse ponto, é importante ressaltar a necessidade da consciência dos atos pelos participantes, reforçando a ideia do trabalho em pensar em uma política pública capaz de proporcionar condições mínimas ao cidadão para participação dos debates no ideal de participação política deliberativa.

Leal²³⁵ reitera sobre a necessidade de um mínimo de condições subjetivas e objetivas de seus interlocutores nessa forma de gestão, considerando que suas falas podem ser coartadas por circunstâncias exógenas e endógenas à comunicação, tais como insuficiências formativas e de discernimento dos cidadãos, associadas à manipulação das elites dominantes.

A teoria da ação demonstra, então, que só vale como direito aquilo que se concretizou mediante procedimentos jurídicos válidos, que se explica através da referência simultânea à sua validade social ou fática, e à sua validade ou legitimidade. Conforme Habermas²³⁶, essa validade social do direito é determinada pela sua possível aceitação fática no círculo dos membros do direito. Enquanto isso, a legitimidade é verificada, em um dos casos, pela resgatabilidade discursiva de sua pretensão de validade normativa, sobre um processo legislativo racional.

No âmbito do sistema jurídico, o processo de legislação é o lugar de integração social. Nesse processo, os participantes têm a possibilidade de saírem do papel de sujeitos privados, para assumir o papel de cidadãos sob a perspectiva de

²³² Ligados a intencionalidade de chegar à ação comunicativa voltada ao entendimento.

²³³ Idem.

²³⁴ Idem.

²³⁵ LEAL. Os Pressupostos Epistemológicos e Filosóficos da Gestão de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito: uma Perspectiva Habermasiana. A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 149-179, jan./mar. 2004

²³⁶ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

uma comunidade livremente associada. Assim, quando os direitos de comunicação e de participação política são constituídos nesses processos legislativos com intenção de torná-los eficientes, os direitos subjetivos acabam apreendidos no enfoque de participantes orientados pelo entendimento²³⁷, resultando na aceitabilidade, e legitimando à atuação da Administração.

Portanto, deve-se levar em conta que esses procedimentos devem atender os critérios da boa ação comunicativa, com pactos semânticos e pragmáticos para se alcançar um entendimento desejado, e a ideia de legitimidade da atuação institucional, bem como do direito.

Considera-se que nesse modelo de deliberação os cidadãos estariam melhor preparados para adoção de decisões relevantes, principalmente naquelas questões que envolvem políticas públicas de caráter social, onde a gestão pública encontra maior deficiência. Na ideia de participação política de forma deliberativa, esses indivíduos têm potencializadas suas percepções do que realmente querem, prevendo com maior nitidez essas preferências antes da escolha de uma política concreta de vida e gestão²³⁸.

A deliberação pública, fundada numa interlocução cotidiana pelos atores sociais que efetivamente estão envolvidos no processo político de constituição do espaço cívico e republicano da civilidade, pode ter também um efeito transformador das crenças e opiniões destes participantes, e assim podem produzir-se melhores decisões públicas, no sentido de serem refratárias das demandas da maior parte quantitativa da população atingida²³⁹.

O viés deliberativo leva em conta o efeito de legitimidade que a participação do cidadão gerará nos resultados de gestão, expressando suas necessidades estratégicas, e refletindo a noção de uma gestão pública compartilhada. A gestão pública compartilhada tem a cidadania como ator social na constituição do poder público e do seu exercício, utilizando-se tanto dos instrumentos de participação, quanto suas formas espontâneas de mobilização²⁴⁰.

Assim, inegável ser elemento constitutivo desse tipo gestão pública, a noção de ser cidadão. A cidadania, nesse sentido, é vista como constituidora de ações

²³⁷ Idem.

²³⁸ LEAL, Rogério Gesta. Os Pressupostos Epistemológicos e Filosóficos da Gestão de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito: uma Perspectiva Habermasiana. A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 149-179, jan./mar. 2004.

²³⁹ Idem, p. 160.

²⁴⁰ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

emancipatórias e politicamente confirmatórias de seu reconhecimento, até a sua efetivação no mundo da vida das pessoas²⁴¹. Envolve-se a reivindicação do direito de aceder e pertencer ao sistema sociopolítico, e de participar na reelaboração do sistema²⁴². Essa visão vai ao encontro da noção de cidadania trabalhada nos tópicos anteriores, sendo potencializada com a participação política deliberativa.

A gestão pública compartilhada²⁴³, como ensinada por Leal, tem duas bases indispensáveis. Primeiro, a formulação de um conceito de sociedade como um conjunto de pessoas conformadoras de uma comunidade política, onde possibilita uma forma de gestão de forma procedimental, com práticas, discursos e valores podendo ser tratados e administradas no cenário público²⁴⁴; e segundo, a concepção de estado baseada num espaço público envolvendo interesses e organizações não estatais, que não se confina apenas à democracia representativa, promovendo um espaço de comunicação e explicitação do mundo da vida, num jogo democrático envolvendo marcos normativos e vetores axiológicos.

Essas bases são potencializadas quando não se utiliza exclusivamente dos meios de participação vigentes como voto, parlamento, plebiscito e referendo, mas por outras formas de participação, como as que prezam pela deliberação. Nesse sentido, uma terceira base de gestão pública compartilhada é a formação de uma interlocução política de todos os atores com relação direta com a administração.²⁴⁵ Volta-se à abertura de um campo de interlocução entre a sociedade civil e instituições como conselhos populares, conselhos regionais de desenvolvimento, dentre outros, que permitem debates de interesse social²⁴⁶. Retoma-se aqui ao procedimento discursivo de filtragem de opiniões e vontades, por meio da constituição de mecanismos de abertura e desconcentração dos poderes instituídos.

Como observado, o estado contemporâneo pauta-se em instrumentos de participação, e impõe a presença de um dever cívico com a utilização contínua de desses meios. Desse estado, caracterizado como democrático, decorre essa forma de gestão pública compartilhada entre estado e sociedade²⁴⁷. Nesse modelo, o

²⁴¹ Idem.

²⁴² Idem.

²⁴³ Idem.

²⁴⁴ Idem.

²⁴⁵ Idem.

²⁴⁶ Idem.

²⁴⁷ BITENCOURT, C. M; BEBER, A. C. de M. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba,

“Estado tem para si a tarefa de viabilizar práticas de mobilização dos indivíduos, oportunizando padrões mínimos de inclusão, ensejando um controle sobre os projetos de governo”²⁴⁸. Decorre prezar pela lapidação do exercício da participação política deliberativa.

Leal enfoca que onde se fizer ausente a capacidade de manifestação de vontade do cidadão, em face de sua insipiência política e administrativa material e subjetiva, reforçará a situação de anomia social frente aos assuntos de interesse público²⁴⁹. Assim, mesmo nas circunstâncias em que há previsão da participação política, “ela não é exercitada material e eficazmente pelo fato de estar marcada pela manipulação e pelo esvaziamento provocado pela ausência daquelas condições mínimas necessárias à comunicação e entendimento”²⁵⁰. Portanto, reitera-se a ideia de viabilizar meios de realizar os direitos de participação política deliberativa de forma efetiva. E mais do que isso, recuperar a noção da importância do exercício da cidadania com todos os seus elementos, e em todos os seus aspectos, recuperar o compromisso com a esfera pública.

Assim, objetiva-se não só dar oportunidades materiais de acesso à população à gestão pública, mas de criar fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização para exercer sua cidadania, sob o enfoque deliberativo. Nesse sentido, políticas públicas estatais de fomento à participação política deliberativa tem importante papel, elevando a compreensão e disposição do cidadão em assuntos de interesse público. Esse ponto é que se visa esmiuçar ao longo desse trabalho.

O próximo capítulo busca tratar da gestão pública e boa governança em termos de pressupostos, especificando o direito de participação política deliberativa cidadã à gestão pública, com suas condições e possibilidades. Dentro desse cenário, é necessário trazer o debate sobre democracia, traçando os caminhos pela opção de uma democracia deliberativa.

v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. Disponível em: <://periódicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/9792>. Acesso em: 29 de maio de 2020.

²⁴⁸ Idem.

²⁴⁹ LEAL, Rogério Gesta. Os Pressupostos Epistemológicos e Filosóficos da Gestão de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito: uma Perspectiva Habermasiana. A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 149-179, jan./mar. 2004.

²⁵⁰ Idem, p. 161.

3 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DELIBERATIVA E O MODELO DE GESTÃO CONTEMPORÂNEO: CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES ÀS BASES EDUCACIONAIS

Este capítulo busca desenvolver sobre a gestão pública que se constituiu no Brasil ao longo dos anos, e a gestão pública visada: aquela gestão pública compartilhada entre estado e sociedade, convergente com um cenário de boa governança, que possa potencializar o direito fundamental à participação política do cidadão. Nesse contexto, objetiva-se especificar o direito de participação política deliberativa cidadã e suas contribuições ao modelo de gestão contemporâneo. Isso porque, o objetivo dessa tese é a construção de um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional capaz de lapidar condições intelectuais e morais à deliberação dos atores na esfera pública, contribuindo à complexidade enfrentada pela administração pública.

Esse objetivo passa por trilhar pelo debate sobre democracia, traçando os caminhos pela opção de uma democracia deliberativa, a partir das contribuições da teoria procedimental. Nesse âmbito, Habermas é um dos autores referenciais a tratar de democracia deliberativa, juntamente com contribuições de autores como Rogério Gesta Leal, Seyla Benhabib e outros. Assim, quer se averiguar os motivos para se relacionar e optar pela democracia deliberativa em contribuição à gestão pública, principalmente no enfoque do debate contemporâneo de governança.

É evidente que a base para se falar em participação política deliberativa é a constituição de um estado democrático, e aqui se refere não somente a um estado democrático, mas também a um estado com suas bases apoiadas em um estado social. Um estado com uma percepção social é capaz de desenvolver diversas habilidades dos indivíduos no momento que garante direitos fundamentais importantes à constituição de uma cidadania plena. Lembrando que a cidadania é aquela que guarda em seu conceito a participação política como uma de suas expressões.

O que chama atenção é que o modelo de gestão pública adotado é um dos responsáveis pelo modo e pela intensidade do estímulo à concretização dos elementos civil, político e social à cidadania plena. O estado vai se modificando e acompanhado a complexidade da sociedade, e nessa via, a gestão pública necessita ir acompanhando essas transições com vistas a atender o interesse público, tanto o

é, que ao longo dos anos diversas reformas da administração pública foram sendo observadas.

O modelo de estado democrático de direito, ao menos em termos formais, reconhece que todo poder emana do povo, que poderá exercê-lo direta ou indiretamente. Nesse sentido, a cidadania é a responsável pelo protagonismo em todas as ações na esfera pública. Conforme Schier²⁵¹, o estado é democrático por clamar pelo engajamento da comunidade na condução de assuntos coletivos, assim, sua legitimação vem da participação social em todas as esferas de decisão e controle da máquina pública; e, é social por ter a tarefa de realizar os direitos fundamentais em todas as suas dimensões, para garantir uma vida digna.

Aqui reconhecer, como refere Held, que para oportunizar que as pessoas sejam livres e iguais na determinação das condições de sua própria vida e gozem de direitos e obrigações iguais, elas devem estar em uma posição que lhes permita gozar de um leque de direitos, na prática. Nesse sentido, a preocupação dos direitos dos cidadãos serem tanto formais, quanto concretos.²⁵² Os direitos fundamentais são os propulsores de qualquer mudança substancial, e as instituições que decidem devem levar isso em conta na ideia de desenvolvimento.

Sobre a menção de um estado democrático de direito, constata-se que a Constituição de 1988 teria demonstrado um amadurecimento político e social. Bucci²⁵³ refere que nos 30 anos da Constituição a resultados a comemorar, principalmente, no que tange a vocação cidadã e melhorias sociais, enquanto resultado de avanços da organização do estado. E não há dúvidas que os melhores resultados, considerando um comparativo com o estágio inicial, ocorreram no campo social com as políticas públicas constitucionalizadas.

Assim como nas Constituições anteriores, um jogo de interesses também é percebido no texto da Constituição de 1988, mas mal sabiam aqueles detentores do poder, que a ampliação da cidadania e o direito ao voto aos analfabetos, ou em um sentido mais amplo, como refere Marta Arretche²⁵⁴, a inclusão de *outsiders*, mudariam

²⁵¹ SCHIER, Adriana. Fomento – Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento. Curitiba: Ithala, 2019.

²⁵² HELD, David. Modelos da democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

²⁵³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta anos da Constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. In 30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

²⁵⁴ ARRETICHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil. A inclusão dos outsiders. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 33, n. 96, pp. 1-23, 2018.

o cenário constitucional a fazer o texto da Constituição ser demandado na prática. Não há dúvidas que, nesse cenário, a tentativa de institucionalização das políticas públicas foi um grande ganho, especialmente no que concerne à saúde e educação. Entretanto, por outro lado, algumas outras ainda restariam esquecidas, como, por exemplo, segurança pública²⁵⁵.

Analisa-se que o marco jurídico da Constituição de 1988 não foi suficiente para que o país vencesse sérios problemas de desigualdade e exclusão, de estagnação econômica, de corrupção, de ineficiência de infraestrutura e de apatia social. Schier refere que há muito a ser feito para erradicar a pobreza e eliminar a fome, para assegurar a inclusão socioproductiva e garantir a todos uma vida saudável, enfim, mudar um diagnóstico de profunda exclusão social, em especial, no Brasil.²⁵⁶

Portanto, a atuação do estado é essencial, realizando direitos em face da modelagem de um estado democrático de direito. Assim, deve-se prezar pela manutenção de políticas públicas voltadas à garantia de acesso a todos os cidadãos aos direitos individuais, políticos e sociais. Pois, como já mencionado, eles são propulsores de qualquer mudança substancial a quem procura prosperar.

As políticas públicas, a serem melhor especificadas nos próximos capítulos, são entendidas enquanto “ações governamentais processualmente estruturadas e juridicamente reguladas, em diversos níveis, com o envolvimento de diversos atores e instituições, por meio da utilização de variados métodos e estratégias”²⁵⁷. Para a concretização da política pública uma série de atividades vão sendo realizadas pela administração, serviço público, fomento, poder de polícia, exploração de atividades econômicas²⁵⁸, dentre outros instrumentos, que vão somando a essa tentativa de articulação estruturada à resolução dos direitos.

Nesse cenário, a administração pública tem papel importante de estar vinculada a consecução de fins que levem ao atendimento das demandas, reconstruindo o direito administrativo à satisfação do interesse social. Considerando a responsabilidade da sociedade civil na implementação desses objetivos, deve-se

²⁵⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Os trinta anos da Constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. In 30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

²⁵⁶ SCHIER, Adriana. Fomento – Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento. Curitiba: Ithala, 2019.

²⁵⁷ MOTTA, F; OLIVEIRA, A. F. de. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 87-113, out./dez. 2019.

²⁵⁸ Idem.

prezar por instrumentos que permitam a participação dos cidadãos na realização dos direitos fundamentais. O estado tem papel primordial na busca do interesse público, devendo cada vez mais reconhecer e garantir a participação democrática da sociedade civil, tanto na esfera política, quanto na esfera administrativa. Uma participação que deve ser priorizada nas diferentes esferas de decisão e controle, inclusive nas instâncias de controle do próprio sistema federativo, como bem argumenta Gabardo.²⁵⁹

Como observado no capítulo anterior, a redemocratização advinda com a Constituição Federal possibilitou a existência de diversas instituições participativas, como conselhos, conferências, orçamentos participativos, audiências e consultas públicas. De um lado se entendeu a relevância dessas experiências participativas, possibilitando a democratização em atuações que envolvessem a esfera do estado, e ampliasse capacidades estatais em áreas de atuação governamental, em termos de gestão pública. Por outro, como já observado, há questionamentos sobre a real contribuição desses mecanismos^{260, 261}

Concorda-se com a reflexão de que, por mais que se vejam limitações e questionamentos a esses mecanismos, não seria adequado interromper um círculo virtuoso que possa se formar entre institutos como participação e boa governança, pelo contrário, há a necessidade de dar um passo além. Propõe-se não apenas a necessidade de participação, como também a ideia de lapidar critérios mínimos que possam desenvolver uma participação efetiva e presente, resultando em iniciativas de governança que se mostrem em soluções viáveis e sustentáveis.²⁶² Aliás, temas como sustentabilidade econômica são indispensáveis à agenda governamental pelo fato de refletir diretamente sobre os meios dos quais se concretizarão os direitos fundamentais.

²⁵⁹ GABARDO, Emerson. O JARDIM E A PRAÇA PARA ALÉM DO BEM E DO MAL - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009.

²⁶⁰ Avelino e Fonseca relembram que relações de poder e desigualdade são reproduzidos dentro desses espaços de participação; muitas vezes a participação é usada como ferramenta de cooptação de lideranças ou à facilitação da aprovação de pautas previamente decididas por grupos com maior poder político; e, que ainda, os indivíduos interessados em participar fazem parte de uma elite econômica, cultural e social, considerando o fenômeno chamado elitização da participação.

²⁶¹ FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19^o ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 43-48).

²⁶² Idem.

Fonseca refere que institucionalizar a participação pode ser reconhecido como uma tentativa de reduzir a vulnerabilidade das experiências participativas e aumentar sua perenidade, visto que, essas experiências terminam por ser dependentes da vontade política do gestor, e são conseqüentemente afetadas por mudanças de governo. Por outro lado, pensar em institucionalização da participação nas sociedades modernas se tornou resultado também de uma trajetória no campo das teorias da democracia²⁶³, o que exige um olhar nesse sentido.

O próximo tópico visa tratar do surgimento e evolução da democracia, passando pelas principais formas constituídas no Brasil. Nesse meio, observa-se o peso e a forma de participação da sociedade em cada definição. Após, especifica-se a democracia deliberativa e seus pressupostos à participação política deliberativa. Posteriormente, quer se observar os modelos de gestão pública que existiram no Brasil, até a configuração atual baseada na ideia de governança, que, juntamente com a democracia deliberativa, fomentam a efetividade da participação da sociedade, considerando o viés de participação política deliberativa.

3.1 Surgimento e evolução, principais formas de democracia: representativa, direta e deliberativa

Ao tratar de democracia é importante analisar que a sua história é complexa e marcada por concepções conflitantes. Robert Dahl ensina que a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez e em mais de um local, tendo altos e baixos²⁶⁴.

A democracia é caracterizada como uma forma de governo, mais precisamente, um sistema de decisão coletiva. Existem vários modelos de democracia. Como refere Dahl²⁶⁵, “a ‘democracia’ tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares”, e, até pouco tempo, não se poderiam apresentar exemplos de verdadeiras democracias.

Pode-se dizer que o debate e aprimoramento da democracia ficava apenas no campo dos filósofos, ao invés de ser adotado e praticado pelos povos. Dahl refere que mesmo nos raros casos que se exercia democracia no passado, a maioria dos

²⁶³ Idem.

²⁶⁴ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

²⁶⁵ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília. 2001, p. 13, grifos originais.

adultos não estava autorizada a participar da vida política.²⁶⁶ Detalhe relevante para entender a falta de amadurecimento das democracias contemporâneas.

Na democracia, o protagonismo está na cidadania, aquela que assume responsabilidade, dever e o direito de se autogovernar. Por isso, democracia, cidadania e participação política são três temas indissociáveis. É premissa conclusiva que a democracia é o governo do povo, para o povo e pelo povo, sendo ele sujeito ativo e também sujeito passivo do processo democrático à tomada de decisões.²⁶⁷ Fato que a democracia deve ser constantemente aperfeiçoada ao lado dos anseios da população e de problemas concretos que nesse cenário possa existir. Ela não tem como sobreviver apenas em folhas de papel de uma Constituição, como regras imutáveis e eternas, mas sim, ser uma prática constante que circunde o engajamento tanto de políticos profissionais, quanto da população.²⁶⁸

Bobbio descreve como conceito mínimo de democracia aquele que a caracteriza “por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”²⁶⁹. Para esta definição mínima de democracia, não basta outorgar a um grande número de cidadãos o direito de participar direta ou indiretamente nesta tomada de decisão coletiva, nem a existência de regras de procedimento, mas também a terceira condição de que aqueles que são chamados a decidir ou eleger os seus representantes sejam confrontados com alternativas reais e em condições de escolher entre uma ou outra.

O termo democracia é derivado de *demokratia*, cujas raízes compõem-se do *demos* (povo) e *kratos* (governo), assim, democracia é entendida como uma forma de governo na qual o povo governa. Pelo dicionário, democracia é poder do povo ou poder popular, entretanto, a conceituação de democracia é uma tarefa muito mais complexa.²⁷⁰

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ FACHIN, L. E; SILVA, C. O. P. da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, ano 4, n. 6, p. 165-183, jun. 2017.

²⁶⁸ BOGOSSIAN, A. M; DE LUCA, A. O que é bom e o que poderia ser melhor: propostas para a reforma política. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, v. 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015.

²⁶⁹²⁶⁹ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 18.

²⁷⁰ GORCZEVSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

Certo que, democracia “opõe-se a qualquer forma de omissão, e mesmo a entrega da responsabilidade a um grupo de especialistas ou a um determinado número de cidadãos para agirem em representação no espaço público”²⁷¹. Aliás, a visão de que o governo deveria ser entregue a especialistas empenhados em governar sempre foi um rival das ideias democráticas.²⁷² A democracia, por ora, tem como conceito base a ideia de que todos podem decidir a respeito de tudo. Diferentemente da tecnocracia, que preza por convocar às decisões somente aqueles poucos que têm conhecimento específico. Nega-se que as pessoas comuns tenham competência para governar.²⁷³

Sobre uma reflexão à democracia, Dahl²⁷⁴ menciona uma série de motivos que a torna mais desejável do que qualquer alternativa viável. Nesses apontamentos há a consideração de que a democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos; garante uma série de direitos fundamentais; assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla; ajuda a defender os interesses fundamentais das pessoas; proporciona oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação; promove o exercício da responsabilidade moral; incentiva o desenvolvimento humano; promove um grau relativamente alto de igualdade política; as modernas democracias não lutam uma contra as outras; e, ainda, países com governos democráticos se mostram mais prósperos do que os demais.

Dessa análise, cabe salientar que a característica mais forte das democracias em qualquer de suas formas é a garantia de direitos fundamentais. A democracia se torna, portanto, inerente a um sistema de direitos, extremamente necessários às instituições políticas. Já pode ser observado que por muito tempo parte da sociedade era excluída da obtenção de certo reconhecimento, mulheres, escravos, negros libertos e povos indígenas estavam privados tanto de direitos políticos, como de outros inúmeros direitos essenciais, o que evidencia ser determinante à consolidação das democracias modernas.

²⁷¹ Idem, p. 85.

²⁷² DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

²⁷³ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

²⁷⁴ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

Interessante a perspectiva de Kirste sobre um direito fundamental à democracia²⁷⁵. “O direito à democracia é o direito à participação na fundamentação de todos os direitos e deveres universais”²⁷⁶. E ensina Paulo Bonavides que “a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político”²⁷⁷. Nesse sentido, a importância de considerar as formas de participação no estudo do desenvolvimento da democracia.

Held²⁷⁸ conseguiu diferenciar nove tipos de democracia, dentre as quais enumera a democracia clássica; o republicanismo; a democracia liberal; a democracia direta; o elitismo competitivo; o pluralismo; a estabilidade do pós-guerra à crise política; a democracia depois do comunismo soviético; e a democracia deliberativa. Menção aqui se fará às principais formas de democracia após a democracia clássica, a democracia liberal ou representativa, a democracia participativa ou direta e a democracia deliberativa, que são expressões da democracia identificadas no modelo adotado pela Constituição de 1988.

Quando se refere à democracia, a principal figura inicial a ser considerada é Aristóteles. Aristóteles criou uma tipologia que se tornou um paradigma moderno, refletindo duas faces: os tipos de governo, e os graus de consentimento para sua legitimação. Monarquia (aquela que um só governa), aristocracia (aquela que governam uns poucos), e governo constitucional (aquele que grande parte dos cidadãos administram), seriam formas de governo identificadas. Enquanto isso, seus desvios seriam, respectivamente, a tirania (aquela que visa ao interesse do monarca), a oligarquia (aquela que considera os interesses dos ricos), e a democracia (aquela que visava apenas o interesse da massa).

²⁷⁵ Direito que entende como um direito à igualdade de participação na deliberação, na decisão, na interpretação e na aplicação dos direitos e deveres em geral. O autor refere que seu conceito é diferente do conceito de "igual origem" ou "co-origem" dos direitos humanos e da democracia em Habermas, pois defende uma reconstrução de ambos sobre a base da liberdade: A liberdade é o fundamento de todos os direitos de participação em sua concepção. A abordagem trazida nesse trabalho foi apenas para expressar o estudo entre os juristas sobre a existência de um Direito Fundamental à Democracia.

²⁷⁶ KIRSTE, Stephan. O direito humano fundamental à democracia. *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 20, n. 20, p. 5-38, jul./dez. 2016, p. 33. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/325607690_O_Direito_Humano_Fundamental_a_Democracia>. Acesso em: 15 ago. 2021.

²⁷⁷ BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da democracia participativa – por um direito constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo : Malheiros, 2001, p. 51.

²⁷⁸ HELD, David. Modelos da democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

Por não atender ao interesse de toda sociedade, Aristóteles considerava a democracia como um desvio ao governo constitucional. Assim, a democracia era vista como um governo no qual teria em vista apenas o interesse das massas, sendo, contudo, o mais tolerável dos três desvios dos quais apresentara.²⁷⁹

Eisenberg refere que na tipologia criada por Aristóteles haveria uma confusão, tendo em vista observar a teoria contemporânea. Especifica Eisenberg que tratar de formas de governo é distinguir monarquia (governo de um), oligarquia (governo de poucos) e a poliarquia (governos de muitos); e que fontes do poder legítimo é falar em monocracia (caso do absolutismo em que o poder advinha de Deus), aristocracia (fontes do poder legítimo é classe dos nobres) e democracia, que teria muitas definições à sua fonte de legitimidade.

Os governos tribais são apontados em consideração ao desenvolvimento da forma mais primitiva e natural de democracia, onde os seres humanos se juntavam em grupos e possibilitavam a participação na tomada de decisões.²⁸⁰ Por volta de 500 a.C. é apontado o ressurgimento da democracia. Pequenos grupos de pessoas começam a desenvolver sistemas de governo, proporcionando participação de decisões em grupos.

Grécia e Roma foram palco dos primeiros sistemas de governo que permitiam a participação popular de um significativo número de cidadãos. “Todos os cidadãos reunidos em praça pública podem fazer propostas sobre o que quiserem, as discutem, apresentam seus argumentos e tomam uma decisão”²⁸¹. Na verdade, os gregos foram os responsáveis pela origem do termo democracia.²⁸²

Essas primeiras referências faziam parte do modelo clássico de democracia, que prezava pela participação direta do povo nas decisões públicas. Entretanto, como já referido no primeiro capítulo, tanto o sistema desenvolvido na Grécia, como em Roma e, posteriormente, em cidades como a Itália, acabam desenvolvendo uma participação restrita a determinados membros da sociedade.

Diversos obstáculos foram surgindo ao modelo de democracia clássica, podendo-se citar: imensas desigualdades; não representação de todo o povo na tomada de decisões; ideias e convicções democráticas não sendo amplamente

²⁷⁹ ARISTÓTELES. A política. São Paulo: Martin Claret, 2001.

²⁸⁰ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

²⁸¹ GORCZEWSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018, p. 90.

²⁸² DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

compartilhadas e compreendidas; e inconsistência para atingir os mínimos padrões democráticos. Aponta-se como inimigos do governo popular: o declínio econômico; a corrupção; a oligarquia; a guerra; a conquista e a tomada de poder por governantes autoritários; e o surgimento do estado nacional.²⁸³

Em contraposição à democracia dos antigos surge o moderno modelo de democracia, aquele constituído de forma representativa. A representação política prezava por um representante designado a buscar os interesses da nação. Bobbio refere que a partir da constituição desse modelo houve um movimento de recuperação do princípio da cidadania. Cunnigham²⁸⁴ acrescenta que as teorias da democracia desenvolvidas nesse período seriam consideradas democracias liberais.

Ganham voz teóricos como John Stuart Mill e Joseph Schumpeter. Schumpeter se distancia da ideia da democracia clássica, e trata com cautela a participação dos cidadãos. Schumpeter entende que “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”²⁸⁵. Refere, ainda, que o princípio da democracia significaria que o comando do governo deveria ser entregue àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes.

Para os apoiadores da democracia liberal, em seu estágio inicial, a democracia representativa seria vista como uma competição entre as elites pelo apoio dos eleitores, assim, uma vez obtido esse apoio, a elite, teria o direito de tomar suas próprias decisões independentemente da vontade dos eleitores.²⁸⁶

Já Mill entrelaça a democracia representativa com a participação direta²⁸⁷. Cunnigham²⁸⁸ reflete que “para Mill, a ideia pura da democracia é governo de todo o povo por todo o povo, igualmente representado, o que requer representação proporcional, de tal forma que à minoria não é negada aos representantes”. Mill ainda é reconhecido pela atenção dada à educação formal e informal, enquanto mecanismo capaz de levar progressivamente as pessoas a valores cooperativos nessa interação.

²⁸³ Idem.

²⁸⁴ CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

²⁸⁵ SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 321.

²⁸⁶ CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

²⁸⁷ MILL, John Stuart. Sobre la libertad. Salmones. Madrid: Alianza, 1986.

²⁸⁸ CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 23.

Held²⁸⁹, como um teórico da democracia liberal, refere que para democracia florescer é necessário que ela seja concebida, levando como preocupação a reforma do poder do estado, e a reestruturação da sociedade civil. Há necessidade de um processo de dupla democratização, a transformação interdependente tanto do Estado, quanto da sociedade civil.²⁹⁰ Logicamente, o modo como a democracia liberal se constituiu inicialmente é diferente daquela contemporânea.

Não obstante, na atualidade, a forma de democracia por excelência é a representação, resultado das eleições a cargos públicos, onde os cidadãos elegem pessoas que possam tomar decisões em seu nome, como também no interesse de todos os cidadãos, e conforme suas vontades. “A coluna vertebral da legitimidade política é o princípio da igualdade política na tomada de decisões coletivas”²⁹¹. Assim, o ideal da democracia representativa é constituir um sistema de governo onde todos os cidadãos adultos tenham o direito de participar com igualdade, elegendo seus representantes em eleições periódicas, competitivas, transparentes, e livres²⁹², considerando seus interesses.

Além da democracia representativa, outras formas de democracia foram surgindo²⁹³. Observa-se que as organizações da sociedade civil passaram a ser cada vez mais reconhecidas pelo sistema jurídico, ganhando legitimidade política, e tornando-se interlocutores políticos válidos, nesse cenário, vê-se o espaço público aumentar com densidade, criando as condições básicas para a democracia participativa²⁹⁴.

²⁸⁹ HELD, David. Modelos da democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

²⁹⁰ Idem.

²⁹¹ GORCZEVSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018, p. 92.

²⁹² GORCZEVSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

²⁹³ Refere-se que na teoria Schumpeteriana o cidadão seria considerado como isolado e vulnerável no embate competitivo das elites, assim, pouca atenção daria aos grupos intermediários como associações, grupos religiosos, sindicatos, organizações e outras instituições HELD, David. Modelos da democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. Nesse sentido, surgiria aí outra escola de analistas políticos, os pluralistas clássicos, que tentaram remediar essa deficiência. Os pluralistas, em termos gerais, centrariam sua análise nos conflitos entre interesses de grupos da sociedade, onde um interesse de grupo é composto de pessoas organizadas para buscar interesses que eles partilham. “A principal pretensão pluralista forte para sua posição sobre a democracia é que ela trata diretamente do problema do conflito e prescreve fóruns democráticos para acomodá-lo”. CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 61.

²⁹⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Democracia Republicana e participativa. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/04_85DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2014.

A teoria participativo-democrática buscou o engajamento ativo do cidadão na tomada de decisões. Nessa perspectiva, leva-se em conta o controle dos cidadãos aos seus próprios afazeres, cujo governo estaria destinado a realizar seus desejos. Estado e sociedade não são vistos como figuras distintas. A democracia, nesse sentido, deveria ser promovida em todas as instituições da sociedade, fora do governo formal. Acompanhando as reflexões em torno da democracia participativa teriam autores como Barber e Pateman.²⁹⁵

A participação direta seria uma forma de romper com a passividade política e a continuidade de subordinação. Pateman²⁹⁶ ensina que para isso os indivíduos deveriam receber uma espécie de treinamento em democracia, capaz de os tornar psicologicamente melhores para participar ativamente no futuro. Pessoas com o senso de eficácia política teriam mais probabilidade de participar de política, conseqüentemente, teriam também uma maior eficiência pessoal, como uma espécie de autoconfiança com o mundo.

Bobbio refere que os estados se tornaram cada vez maiores e mais populosos, frente a esse cenário, nenhum cidadão estaria em condições de conhecer os demais, nesse sentido, os costumes também não se tornaram mais simples, os problemas se multiplicaram, as discussões seriam cada dia mais espinhosas e as desigualdades se tornaram cada vez maiores. Assim, a democracia representativa e democracia direta seriam dois sistemas que se integrariam reciprocamente. Ambas seriam necessárias, mas não em si, suficientes.²⁹⁷

Seria preciso, então, articular o sistema representativo partidário com o sistema de participação política, capaz de garantir ao sujeito o direito de expressar suas opiniões e vontades à condução da sociedade que faça parte.²⁹⁸

Posteriormente, lapidando a noção de democracia e se adequando a questões de complexidade da vida em sociedade, viu-se o surgimento de teorias desenvolvendo a respeito de democracia deliberativa. Em síntese apontada por Cunnigham, a noção de democracia deliberativa trabalha com o ideal intuitivo de uma

²⁹⁵ CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 23.

²⁹⁶ PATEMAN, Carole. Participação e teorias da democracia. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

²⁹⁷ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

²⁹⁸ FACHIN, L. E.; SILVA, C. O. P. da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, ano 4, n. 6, p. 165-183, jun. 2017.

associação democrática, em que a justificação dos termos e de suas condições procede por meio de argumento e raciocínio público entre cidadãos iguais. Essa forma de trabalhar a democracia seria uma condição necessária para se obter legitimidade e racionalidade com relação à tomada de decisão coletiva²⁹⁹.

O modelo de democracia deliberativa é conhecido como democracia discursiva. Este modelo pretende equilibrar a democracia representativa com a tomada de decisões consensualizadas. Nesse sentido, decisões se tornam legítimas quando são consequência de uma deliberação pública por parte da cidadania. “Não se trata de um procedimento de decisão baseado necessariamente no consenso, mas sim de um pré-requisito da votação majoritária sob a premissa de que votar sem discutir não é democrático”³⁰⁰. Assim, a deliberação é um dos meios para chegar a uma decisão comum, transformando publicamente as diferenças.

Na tradição filosófica, “deliberação significa o processo de formação da vontade, o momento particular que precede a escolha, e na qual o indivíduo pondera diferentes soluções antes de se filiar a uma delas”³⁰¹. Para Habermas³⁰², decisões e instituições legítimas são aquelas que os envolvidos devem concordar em um procedimento democrático, por meio do consenso, participando como livres e iguais na formação discursiva da vontade. Essa percepção será analisada como foco especial nos próximos tópicos.

No Brasil, a Constituição Federal se utilizou de vários dispositivos que se voltam a ideia de democracia semidireta que combinam instituições de participações direta e indireta. A Constituição define em seu art. 1º, parágrafo único que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. E o Art. 14. Diz que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

No cenário contemporâneo proposto pela Constituição Federal há um misto de contribuição dessas várias teorias. Há traços preponderantes da democracia liberal com a representação, refletindo a definição da constituição do poder do povo ser

²⁹⁹ CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009

³⁰⁰ GORCZEWSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018, p. 103.

³⁰¹ MANIN, Bernard. Legitimidade e Deliberação política. In: MELO, R.S; WERLE, D.L(Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 23.

³⁰² HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

exercido indiretamente por meio de representantes eleitos; da democracia participativa com as formas de participação direta do povo nas tomadas de decisão por meio da iniciativa popular, referendo e plebiscito; bem como, da democracia deliberativa, com os orçamentos participativos, por exemplo.

Para Leal,

democracia representativa se afigura como modelo de gestão pública que institucionaliza mecanismos de repartição de competências e funções entre Estado e Sociedade Civil (Poder Executivo, Poder Legislativo – sufrágio, Partidos Políticos, Processo Legislativo, etc. -, e Poder Judiciário); a Democracia Participativa amplia ainda mais estes espaços institucionais de relações (Conselhos Federais, Estaduais e Municipais de Gestão Pública, Parcerias Público-Privadas, Ações de Voluntariado, etc.); e a Democracia Deliberativa se ocupa, para além disto, dos elementos procedimentais e principiológicos que viabilizam materialmente tais relações, radicalizando o envolvimento Social em todas as instâncias de constituição do espaço público, pré e pós-decisionais.³⁰³

Concorda-se com Fachin e Silva³⁰⁴ quanto ao entendimento de que a democracia, em todas as suas versões, tem capacidade a “uma progressiva e irreversível emancipação dos sujeitos que se materializam como atores políticos de um processo histórico de cidadania legitimadora”. Tanto o artigo 1º da Constituição, que proclama os fundamentos da República Federativa, quanto o artigo 3º, que expressa os objetivos traçados pelo regime constitucional e democrático, indicam que democracia, em termos de Brasil, exige mais do que fórmulas simbólicas à participação do povo nos processos de escolha.

Como referiu Bobbio, tanto a democracia representativa e a democracia direta não são suficientes em si como forma de governo, não bastasse essa observação, tem-se que as estruturas representativas, contemporaneamente, mostram-se extremamente enfraquecidas, o que não é diferente no caso brasileiro. Há um colapso gradual do modelo político de representação. Já observado no capítulo primeiro, que há uma ruptura da relação entre governantes e governados, uma desconfiança nas instituições que deslegitima a representação política. Fala-se em crise da democracia representativa como desarticulação do espaço público. Faz-se referência de que

³⁰³ LEAL, Rogério Gesta. Qual democracia: a necessidade premente de romper com a univocidade identitária artificial e casuística do fenômeno político. Revista do direito Unisc, Santa Cruz do Sul N.º 39 | p. 03 - 17 | JAN-JUL 2013, p. 15. Disponível em: < <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/2688/2698>>. Acesso em: 12 ago. 2021.

³⁰⁴ FACHIN, L. E; SILVA, C. O. P. da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, ano 4, n. 6, p. 165-183, jun. 2017, p. 171.

la representación democrática se basa en la confianza. Se supone que el pueblo tiene unos ideales y unos intereses y se designa a determinadas personas para que los lleven a cabo. Se supone que los programas de los partidos conjeturan e interpretan los deseos del electorado, pero que la voluntad y la decisión corresponden a éstos.³⁰⁵

Dahl³⁰⁶ prevê que cedo ou tarde todos os países passarão por crises profundas, crises políticas, ideológicas, econômicas, militares, internacionais. Na necessidade de resistir, aqueles que optam por um sistema político democrático precisam adquirir a capacidade de sobreviver às dificuldades e às consequências que advirem. Os traços democráticos são melhores, notadamente, quando seus cidadãos e seus líderes apoiam essas práticas, ideias, valores. É interessante a menção de Dahl quando refere que o apoio mais confiável surge quando todas essas convicções vêm incrustadas na cultura do país, passadas de geração para geração. Fala-se em uma cultura democrática.³⁰⁷

Certo que a democracia implica que os cidadãos tenham uma atuação no mundo da política, e esta atuação, deve ocorrer por meio de uma consciência do agir com o outro, para o outro e em prol do outro, substituindo aquela cultura em que os sujeitos não são capazes de interagir, respeitar e considerar o próximo³⁰⁸. “Só uma cultura de democracia, só uma prática de democracia pode levar ao aperfeiçoamento dos mecanismos institucionalizados”³⁰⁹. Assim, devem nascer e fortalecer aqueles modelos em que a vida social e coletiva, baseada em valores comunitários, permitam intersubjetividades solidarizadas por objetivos comuns.³¹⁰

Aliás, há a observação de que “boas instituições políticas somadas a uma cultura política crescente dos cidadãos permitirão que os governos sejam responsabilizados perante os eleitores”³¹¹, nesse sentido, o resultado está no

³⁰⁵ NIETO, Alejandro. La democracia corrompida. Cuadernos del Sureste, ISSN 2341-4308, N.º 11, 2003, p. 101.

³⁰⁶ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

³⁰⁷ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

³⁰⁸ FACHIN, L. E.; SILVA, C. O. P. da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, ano 4, n. 6, p. 165-183, jun. 2017.

³⁰⁹ BOGOSSIAN, A. M.; DE LUCA, A. O que é bom e o que poderia ser melhor: propostas para a reforma política. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, v. 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015, p. 1043.

³¹⁰ FACHIN, L. M.; SILVA, C. O. P. da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, ano 4, n. 6, p. 165-183, jun. 2017.

³¹¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 50.

incentivo aos bons governos agindo segundo o interesse dos cidadãos. Nessa via lembrar que o objetivo desse trabalho é a construção de um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional pensado à lapidação de condições intelectuais e morais à deliberação dos atores na esfera pública, justamente na ideia de recuperar a noção de cidadania e o exercício da participação política enquanto contributo à gestão pública.

A de se aprofundar no tema considerando que mudanças profundas demandam uma substituição institucional a partir da transformação da mente das pessoas. O que se aprende é que a democracia representativa necessita de uma complementaridade por meios de participação que vão além da representação propriamente dita. Isso porque na sua forma de representação

la democracia supone la presencia de unos mandatarios elegidos por el pueblo para la gestión de los intereses públicos. Para que aquella exista no basta, por tanto, que haya mandata os públicamente elegidos sino que es preciso, además, que trabajen efectivamente en beneficio del interés general.³¹²

Assim, é necessário assegurar que os representantes estarão agindo em benefício do interesse geral.

Uma pluralidade de opções é posta nas eleições periódicas, no entanto, muitas dessas escolhas se limitam as opções que já estão enraizadas as instituições e nos interesses criados. Não obstante, acontece o que Castells³¹³ argumenta que os partidos políticos divergem em políticas, mas acabam concordando em manter o monopólio do poder dentre um quadro de possibilidades já definidas por eles mesmos, forma-se uma classe política que transcende ideologias e cuida de seu oligopólio. Mesmo um melhoramento à democracia liberal não deixa de exigir-se o desenvolvimento de outras formas de participação que não só pela representação.

Fachin e Silva expressam que um dos problemas que assolam a representatividade nas democracias contemporâneas é a noção do poder soberano como poder absoluto e eterno, com titularidade atribuída ao Estado, ao povo ou à nação, ao contrário do poder soberano como a força ativa e eficaz de conduzir a

³¹² NIETO, Alejandro. La democracia corrompida. Cuadernos del Sureste, ISSN 2341-4308, N.º 11, 2003, p. 94.

³¹³ CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da democracia liberal. Tradutor: Joana Angélica D'Avila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

realidade social por meio de regras debatidas e escolhidas por seus destinatários³¹⁴, o que se apresenta como um problema.

Nessa via, os partidos políticos se tornaram organizações indispensáveis para viabilizar os ideais democráticos, considerados organizações mais apropriadas para externar a vontade dos eleitores³¹⁵. Não obstante, o que se observa é que os partidos políticos monopolizam as iniciativas da sociedade civil, dessa forma, subtrai-se da cidadania a oportunidade de definir a efetiva necessidade, bem como, o controle do cumprimento de programas. Relevante considerar que no âmbito da sociedade civil é que surgem as necessidades, elaboram-se propostas políticas concretas e se controla a realização efetiva dos mandamentos constitucionais.³¹⁶

É necessário, no entendimento de Fachin e Silva, que se faça uma revisitação quanto à atuação dos partidos políticos diante das complexidades contemporâneas, isso considerando os anseios populares e sua tradução por meio da linguagem política. A lógica de atuação dos partidos políticos precisa considerar os sujeitos (cidadãos e eleitores) como legítimos atores políticos, enquanto potenciais agentes participativos às escolhas que circundam à sua comunidade. O objetivo é ampliar a participação dos cidadãos no processo deliberativo da política.³¹⁷

O cidadão foi levado cada vez mais longe do lugar onde são tomadas as decisões que o afetam, o que ocasionara uma participação cada vez menor. Além disso, a globalização com suas múltiplas faces e efeitos (como já citado) fez com que agravasse essa situação. Essas e outras causas são apuradas por Aliende:

a) A globalización, antes señalada, e cox efectos mencionados. b) O medo e a inseguridad ciudad froto dos efectos negativos da globalización que provocaron una mayor exclusión social e un empobrecimiento das clases medias que conduce a triunfo dos populismos polos zúas solución dadas, cortoplacistas e idealistas para salir da crese, a través de líderes carismáticos. c) A crítica, as disfunción e a patrimonialización das institución pública froto do clientelismo político o económico. d) A crese dos partidos políticos, actores clave, pero non únicos dos sistemas políticos. Estés van sufrir procesos de endogamia, opacidad e de financiamiento, es veces irregular e mismo ilegal. Estés, home, como actores principias no sistema político, son más débiles, están más fragmentados e más polarizados. A

³¹⁴ FACHIN, L. E; SILVA, C. O. P. da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, ano 4, n. 6, p. 165-183, jun. 2017.

³¹⁵ Idem.

³¹⁶ GORCZEVSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

³¹⁷ FACHIN, L. E; SILVA, C. O. P. da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, ano 4, n. 6, p. 165-183, jun. 2017.

pesar de todos os seis defectos que inflen en toda democracia, deben ser transparentes e democráticos. e) A perda da visión do “esparzo público” e dos valores públicos, en especial da ética pública. f) A corrupción política e administrativa. g) A falta de suficiente transparencia pública e da rendición de cintas. h) As vías e os medios de participación e de representación política, insuficientes o meramente simbólicos.³¹⁸

Assim, a falta de transparência e legitimidade dos partidos políticos; o declínio de filiações e identificação a partidos; a crescente volatilidade eleitoral; a abstenção eleitoral e a diminuição da participação política; a ausência de responsabilidade entre eleitos e eleitores; a falta de receptividade das demandas sociais pela classe política; os problemas de governabilidade; a falta de autênticas lideranças da classe política; dentre e outras, podem ser citadas como causas à crise da representação política. A soma desses fatos faz com que a cidadania desenvolva um descrédito na política, refletindo na baixa participação eleitoral.³¹⁹

Esse aparente desinteresse da população em questões públicas demonstra a dificuldade ou o despreparo em expressar suas preocupações pessoais em temas de interesse público. Não há desencanto absoluto da sociedade em relação à coisa pública, desse modo, esse desinteresse pressuposto não quer dizer que sejam suprimidos os mecanismos que visam à participação. As pessoas simplesmente querem saber que podem participar, caso assim desejarem, e que sua voz será ouvida. Assim, o grande desafio do modelo de administração pública que se adota está na construção de um processo que favoreça o engajamento e promova o equilíbrio entre os diversos interesses da cidadania, prevenindo que a administração não fique refém de grupos específicos.³²⁰

Portanto, um governo próspero deve antes de qualquer outra pretensão lidar com a crise da democracia representativa, entendendo os reflexos negativos que esta pode ocasionar nas políticas públicas estratégicas no âmbito do seu poder. A confiança dos cidadãos nas instituições resulta em possível institucionalização das políticas adotadas, possibilitando que estratégias de gestão sejam mais efetivas, e se protraíam no tempo.

³¹⁸ ALIENDE, José Manuel Canales. Algunhas reflexións sobre o presente e o futuro da democracia. *Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, ISSN-e 1887-0279, ISSN 1887-0287, Vol. 13, N.º 2, 2018, págs. 9-18.

³¹⁹ idem.

³²⁰ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

A crise da representatividade e o afastamento da cidadania não implica postular a sua desapareição, mas sim a sua transformação a uma nova democracia mais participativa, transparente, de qualidade, de valores, reflexiva, de diálogo, de consenso e pluralista. Deve-se refletir sobre esse momento de mudança, de fortalecimento progressista, por meio da governança democrática como visão e emissão.³²¹

Analisa-se que os espaços de atuação da sociedade civil necessitam ter como base uma gestão compartilhada, que busque a racionalidade comunicativa, conferindo amplitude aos espaços de decisão democrática, onde o cidadão adquire o *status* de ser o próprio gestor e destinatário das políticas públicas a serem delineadas, ao invés de ser um simples legitimador do processo de tomada de decisão.³²² Esse enfoque é aquele dado pelos pressupostos da democracia deliberativa.

O desenvolvimento de um processo deliberativo com fundamento na inclusão intersubjetiva de seus operadores não precisa negar ou afastar a representação política, “mas ampliá-la as extensões cada vez maiores, fazendo com que os resultados políticos de ações cotidianas respondam aos desejos e aspirações efetivamente populares e massivas”³²³. Nesse sentido, a próxima análise visa esmiuçar a democracia deliberativa enquanto base à gestão pública contemporânea.

3.2 Caminhos pela opção de uma democracia deliberativa

O sentido desse tópico é indicar a razão sobre a escolha por considerar a participação política sobre o enfoque deliberativo. Assim, visa-se tratar especificamente sobre a democracia deliberativa, explicitando suas principais ideias e vantagens, tendo por base autores influentes nessa área, caminhando, ao final desse tópico, àquelas contribuições advindas de Jürgen Habermas, responsável pela grande repercussão da política deliberativa. Aliás, é importante ressaltar que a matriz Habermasiana não é fonte protagonista, tendo em vista sua complexidade, além do que, outros autores também foram importantes a tratar de democracia deliberativa,

³²¹ ALIENDE, José Manuel Canales. Algunhas reflexións sobre o presente e o futuro da democracia. *Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, ISSN-e 1887-0279, ISSN 1887-0287, Vol. 13, N.º 2, 2018, págs. 9-18.

³²² BITENCOURT, C. M.; GABARDO, E. O MITO DA SUBSIDIARIEDADE E AS REFORMAS DO ESTADO SOCIAL: Um Brainstorm sobre o Governo e a Administração no Brasil atual. Obra no prelo.

³²³ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 62.

participação política cidadã (notadamente em educação, necessariamente), gestão pública democrática.

Na democracia deliberativa, argumentos pró ou contra leis e políticas são articulados em uma função de contribuição para o bem comum dos cidadãos e justiça das sociedades políticas.³²⁴ Não desconsiderando os procedimentos formais de organização do poder político (eleições periódicas, regra da maioria, divisão de poderes), as concepções de democracia deliberativa entendem que os processos de tomada de decisão precisam estar fundamentados na deliberação dos cidadãos em fóruns públicos, permitindo amplo debate e negociação. Pressupõe-se o uso público da razão de forma livre e inclusiva sobre questões fundamentais, num processo capaz de transformar os interesses e preferências particulares, em acordos políticos que tenham uma pretensão de racionalidade.³²⁵

Inúmeros adeptos ao estudo da democracia deliberativa concordam em a considerar uma associação democrática que se justifica e se condiciona com base no argumento e raciocínio público entre cidadãos iguais; em concebê-la como uma condição necessária para se obter racionalidade e legitimidade na tomada de decisão coletiva; como um modo ideal em que as instituições devem tentar se aproximar; ou ainda, aquela que envolve decisões e instituições legítimas nos quais concordam os indivíduos em um procedimento democrático, participando como livres e iguais na formação discursiva da opinião e da vontade.³²⁶

Preza-se pela legislação racional, a participação política e autodeterminação dos cidadãos. A democracia deliberativa defende um processo idealizado por procedimentos justos onde indivíduos e grupos se engajam em uma argumentação racional com o intuito de resolver conflitos políticos. Numa diversidade de teorias políticas, há uma ampla argumentação que reconhece a centralidade do conceito de deliberação pública capaz de compreender e explicar a dinâmica dos conflitos e acordos políticos em sociedades democráticas.³²⁷

³²⁴ CHRISTIANO, Thomas. A importância da deliberação Pública. In: MELO, R.S; WERLE, D.L (Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 81-114.

³²⁵ MELO, R.S; WERLE, D.L. Apresentação. In: MELO, R.S; WERLE, D.L (Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 7-14.

³²⁶ Aqui, citado o posicionamento de autores como Joshua Cohen, Seyla Benhabid e Habermas. CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

³²⁷ MELO, R.S; WERLE, D.L. Apresentação. In: MELO, R.S; WERLE, D.L (Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 7-14.

Assim, além de concordar com o processo democrático, é necessário que esses processos permitam e encorajam a deliberação de questões específicas, ou mesmo das próprias regras do procedimento discursivo que o circunda. Na ideia de legitimação, razões devem ser publicamente oferecidas e trocadas em lugares adequados a esse propósito, e nesse sentido, os participantes devem estar aptos para de forma livre e igualitária chegarem às suas preferências, participando de forma efetiva nesses espaços.³²⁸

Numa deliberação ocorre a troca dos pontos de vista de modo que os indivíduos acabam se tornando conscientes dos conflitos inerentes a seus próprios desejos. “Isto os leva a modificar os objetivos que tinham no início, desistir de algum deles e harmonizar outros, com vistas a compatibilizá-los com os desejos dos outros, revisitando, portanto, a conciliação ou o compromisso”³²⁹. Assim, durante esse processo, os indivíduos adquirem a capacidade de ter novas perspectivas não apenas com respeito a soluções possíveis, mas também às suas próprias preferências.

Segundo Gorczewski e Martin, o deliberacionista é capaz de fazer a passagem da consideração do eu ao nós por meio da formação democrática da vontade. Assim, quem assume um viés deliberacionista valoriza o momento de apresentação de propostas, os argumentos aí expostos, as objeções que levam a serem rejeitados se for o caso, o acordo entre os participantes sobre determinados objetivos, o compromisso assumido por cada um para levar adiante suas preferências e atuar conjuntamente. E caso a decisão final não possa surgir do consenso, utiliza-se da votação³³⁰

Frisar que o voto acontece após as pessoas tentarem encontrar acordos, dando razões reciprocamente. O processo se encerra por meio de uma escolha (voto), concluindo a formação da vontade. Assim, por exemplo, decisões tomadas por autoridades públicas eleitas virão dos candidatos e dos pontos de vistas que conquistaram em uma maioria. Essas decisões são legítimas porque são resultados

³²⁸ CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

³²⁹ MANIN, Bernard. Legitimidade e Deliberação política. In: MELO, R.S; WERLE, D.L (Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 29.

³³⁰ GORCZEWSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

de um processo deliberativo que ocorreu durante um processo público universal composto por todos os cidadãos.³³¹

Há a menção que o processo de deliberação é simultaneamente coletivo e individual. Individual, no sentido de trabalhar com razões particulares que buscam argumentos, pesando-os. Nesse caso, o objetivo do processo deliberativo está em ampliar a informação dos participantes e capacitá-los a descobrir suas próprias preferências, o que requer uma multiplicidade de pontos de vista e argumentos, assim, portanto, coletivo. A deliberação reafirma a essência da política ao requerer tanto ponto de vistas múltiplos, como também conflitantes, num espaço em que os indivíduos escutam os argumentos contemplados pelos outros, alarga seu ponto de vista, e torna-se ciente de coisas que não havia percebido no início da deliberação.³³² Seyla também refere que os processos deliberativos são responsáveis por comunicar informação. Assim, “a deliberação é um procedimento para ser informado”³³³. Nesse processo, a troca de visões e opiniões com os outros tornam os indivíduos mais conscientes dos conflitos, sentindo-se mais compelidos a uma ordenação coerente.

Ressalva-se, entretanto, que a deliberação não é apenas um processo caracterizado pela descoberta, isso porque as partes, além de conhecer pontos de vistas, tentam, nesse procedimento, persuadir umas às outras, argumentando. Nesse sentido, a deliberação é um processo discursivo racional. A deliberação e a argumentação requerem um grau de instrução e cultura por parte do público, mas, acaba ela mesma sendo um processo de educação e treinamento quando, na ampliação dos pontos de vistas, acabam por propagar o esclarecimento.³³⁴

A concepção que se preza na deliberação é de que a democracia é muito mais do que apenas votar, devendo ter outro propósito além de registrar preferências. Deliberar de forma democrática é um ato requisitado “quando há desentendimento entre os cidadãos sobre o que devem ser as políticas públicas ou a como se deve chegar a elas e a como dar-lhes força de lei”³³⁵. Assim, tais desentendimentos possibilitam que os cidadãos se submetam a um processo imparcial, tendo esperança

³³¹ MANIN, Bernard. Legitimidade e Deliberação política. In: MELO, R.S; WERLE, D.L(Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 15-46.

³³² Idem.

³³³ BENHABIB, Seyla. Legitimidade e Deliberação política. In: MELO, R.S; WERLE, D.L(Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 53

³³⁴ MANIN, Bernard. Legitimidade e Deliberação política. In: MELO, R.S; WERLE, D.L (Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 15-46.

³³⁵ CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009, p. 80.

que suas preferências possam vencer o debate, ou mesmo chegar a um resultado negociável e aceitável. Aqueles que participam precisam estar preparados para mudar suas preferências e valores, oferecendo razões para seu ponto de vista inicial, na intenção de persuadir os outros.³³⁶

É consenso entre os autores da teoria deliberativa que a deliberação encoraja os cidadãos a buscar um consenso sobre o bem comum. Assim, esse processo de articular razões e ofertá-las em fóruns públicos tende a fazer com que o indivíduo pense sobre o que seria uma boa razão para contar com os demais envolvidos. Exercer a democracia deliberativa não requer que tenha um acordo atingido, mas sim que os participantes ofereçam razões e se respeitem reciprocamente.³³⁷

Assim, a democracia deliberativa remete a um processo público de comunicação, por meio do qual a sociedade debate, argumenta e toma decisões sobre questões políticas relevantes. Decisões e instituições legítimas são aquelas nos quais os envolvidos concordam em um processo democrático, participando como livres e iguais na formação discursiva da vontade.³³⁸ Dessa forma, almeja-se a participação política efetiva da sociedade na cogestão de seus próprios interesses³³⁹.

Sabe-se, então, que “a legitimidade surge das deliberações, das discussões e decisões dos seus membros”.³⁴⁰ Observa-se que o processo democrático condiciona a criação do direito legítimo a um tratamento racional de problemas que, segundo Habermas, sempre foram elaborados quase de forma inconsciente. Por essa razão, que o âmago da política deliberativa gira em torno de uma rede de discursos e de negociações³⁴¹, que possibilitem uma solução racional.³⁴²

³³⁶ Idem.

³³⁷ Idem.

³³⁸ CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

³³⁹ LEAL, Rogério Gesta. Déficit democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

³⁴⁰ BITENCOURT, Caroline Müller. Controle Judicial de Políticas Públicas. Porto Alegre: Fabris, 2013, p. 85.

³⁴¹ Um ponto peculiar a ressaltar é sobre essas questões políticas relevantes. Manin explica que não é possível deliberar sobre tudo, ou mesmo sobre todas as possibilidades permitidas em uma situação dada. Refere-se que nos sistemas complexos o custo de deliberar sobre tudo seria enorme. Assim, numa arena política seria adequado um pluralismo limitado das partes para deliberação efetiva. Somente quando questões mais bem definidas são propostas para a deliberação é que a influência das pessoas no governo de sua própria sociedade pode se tornar mais real e efetiva. A tese de Manin sustenta que uma decisão legítima não pressupõe mais a vontade de todos, mas da deliberação de todos, articulando e justificando os acordos políticos comuns a partir da pluralidade de interesses e valores dos indivíduos sobre temas relevantes.

³⁴² HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

Habermas pressupõe que as crises econômicas da atualidade não podem ser controladas somente por meios administrativos, nesse sentido que defende procedimentos discursivos de caráter aberto, para além da organização estatal. Esses procedimentos requerem a participação de todas as partes que serão afetadas pela decisão emanada pela administração, por exemplo, fazendo-se que se tenha uma avaliação justa de todos os interesses em jogo. Fala-se em um discurso de formação imparcial de opinião no seio da sociedade.³⁴³

Seyla Benhabib refere que a democracia, segundo seu ponto de vista,

é melhor entendida como um modelo para a organização do exercício público e coletivo do poder nas principais instituições de uma sociedade com base no princípio segundo o qual as decisões que atingem o bem-estar de uma coletividade podem ser vistas como resultado de um procedimento de deliberação livre e racional entre os indivíduos considerados iguais política e moralmente.³⁴⁴

Assim, explica Benhabib que um modelo deliberativo de democracia, para alcançar legitimidade e racionalidade nos processos de tomada de decisão coletiva em determinada comunidade política, deve ter suas instituições arranjadas de modo a considerar o interesse comum de todos num processo de deliberação coletiva, racional e equitativo, entre indivíduos livres e iguais.³⁴⁵

Esse processo tem a participação na deliberação regulada por normas de simetria e igualdade, onde “todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate”³⁴⁶; todos possuem o direito de questionar qualquer tópico no diálogo; e ainda todos possuem o direito de trazer argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual podem ser coordenadas e aplicadas.³⁴⁷

Habermas faz um estudo, nesse sentido, e traz a menção de que as relações sociais orientadas pelo direito necessitam de requisitos de validade social, com fundamento nos procedimentos comunicacionais esboçados no que chama de Teoria da Ação Comunicativa, com a pretensão de dar conta dos problemas de entendimento e da sociedade em geral. Essa teoria envolve negociações e formas de

³⁴³ Idem.

³⁴⁴ BENHABIB, Seyla. Legitimidade e Deliberação política. In: MELO, R.S; WERLE, D.L(Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 48.

³⁴⁵ Idem, p. 47-80.

³⁴⁶ Idem, p. 51.

³⁴⁷ Idem, p. 47-80.

argumentação, onde a criação legítima do direito dependerá desses processos e pressupostos da comunicação, fazendo com que a razão que se instaura e examina assumam uma figura procedimental.³⁴⁸

Por meio da comunicação, tende-se a atender os pressupostos democráticos como forma de legitimação. A legitimidade é alcançada quando se atende aos pressupostos da ação comunicativa, onde a autorização para exercer o poder estatal emerge de decisões coletivas daqueles integrantes da sociedade que dialogam entre si, visto que, serão diretamente afetados por seu exercício. Nesse sentido, a necessidade indispensável da formação de uma interlocução.³⁴⁹

A tese da Ação Comunicativa se funda numa perspectiva distinta de comunicação, definida como dialógica. Esta, como já referido, forma-se em uma relação intersubjetiva, onde se analisa a pragmática da fala dos falantes/ouvintes, orientados à mútua compreensão, direcionada ao entendimento (situações ideais de fala³⁵⁰). Quer se construir racionalmente, entre falantes e ouvintes, um acordo semântico e pragmático para o reconhecimento dos requisitos de validade, veracidade, verdade e exatidão nas proposições na obtenção do entendimento.³⁵¹ Uma situação ideal de fala é aquela que considera que todo participante deve ter a mesma oportunidade de empreender atos de fala, e que considera a universalização para todos os tipos de temáticas.³⁵²

Em direito e democracia, Habermas especifica sua opção pela análise do agir comunicativo, e a substituição da razão prática pela razão comunicativa. A razão comunicativa se distinguiria da razão prática por não se referir a nenhum ator singular, e nem mesmo um macro sujeito sociopolítico. O que torna a razão comunicativa possível é a linguagem, capaz de fazer que interações se interliguem, e que se

³⁴⁸ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁴⁹ BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle Judicial de Políticas Públicas*. Porto Alegre: Fabris, 2013.

³⁵⁰ Segundo Leal, estas condições ideais de fala dizem respeito às condições subjetivas e objetivas mínimas capazes de levar à emancipada e crítica compreensão do mundo da vida e suas relações, viabilizadora de acordos mútuos possíveis.

³⁵¹ LEAL, Rogério Gesta. *Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil*. Tirant Brasil, 2020.

³⁵² RECK, Janriê Rodrigues. *Aspectos teórico-constitutivos de uma Gestão Pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público*. Dissertação de mestrado. Santa Cruz do Sul, Unisc: 2006. Disponível em <<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes>. Acesso em: 10 ago. 2008.

estruturem formas de vida. A racionalidade estaria imbricada ao linguístico que leve ao entendimento, num cenário de condições possibilitadoras ou limitadoras.³⁵³

Habermas refere que “o conceito de agir comunicativo atribui às forças ilocucionárias da linguagem orientada ao entendimento a função importante da coordenação da ação”³⁵⁴. A linguagem, como principal traço do ser humano, tem atribuição de se voltar ao entendimento entre as pessoas, que acabam instituindo um conjunto de sentidos à formação de um pano de fundo comum à compressão, interpretação e agir sobre o mundo. Falante e ouvinte ao realizarem um ato de fala devem explicitar os seus requisitos de validade universal, e supor que esses podem ser justificados e cumpridos racionalmente.³⁵⁵

Na própria prática cotidiana, o entendimento dos sujeitos que agem comunicativamente se mede por pretensões de validade, as quais levam a uma tomada de posição em termos de sim/não- perante o maciço pano de fundo de um mundo da vida compartilhado intersubjetivamente. Elas estão abertas à crítica e mantêm atualizado, não somente, o risco do dissenso, mas também a possibilidade de um resgate discursivo. Nesse sentido, o agir comunicativo aponta para uma argumentação, na qual os participantes justificam suas pretensões de validade perante um auditório ideal sem fronteiras.³⁵⁶

O que Habermas busca explicar é que no uso da linguagem natural, para se fazer entender com outra pessoa no mundo, perseguem-se fins ilocucionários, ligando o consenso ao reconhecimento de pretensões de validade criticáveis, nisso revela-se a disposição de aceitar obrigatoriedades relevantes às consequências da interação, e que resultem em um consenso. Essa validade da fala se comunica àquelas reproduzidas por via do agir comunicativo.

Há menção de que o agir comunicativo voltado ao entendimento é o fio condutor de normas, que, por meio de uma decisão, precisam ser corretas e racionais. Para isso, é necessário a intersubjetividade materializada em procedimentos à formação de normas capazes de serem aceitas pelos destinatários.³⁵⁷

³⁵³ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁵⁴ *Idem*, p. 25.

³⁵⁵ LEAL, Rogério Gesta. *Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil*. Tirant Brasil, 2020.

³⁵⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 50.

³⁵⁷ RECK, Janriê Rodrigues. *Aspectos teórico-constitutivos de uma Gestão Pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público*. Dissertação de mestrado. Santa Cruz do Sul, Unisc: 2006. Disponível em <<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes>. Acesso em: 10 ago. 2008.

A razão comunicativa não é fonte de normas de agir, não pode ser vista como uma capacidade subjetiva que diz aos atores como agir, assim como a razão prática, na verdade, ela possui um conteúdo normativo apenas quando se age comunicativamente, tomando como ponto de partida a força social integradora de processos de entendimentos não violentos, racionalmente motivadores, capazes de salvaguardar diferenças na base de manutenção de uma comunhão de convicções.³⁵⁸

Retoma-se que o agir comunicativo leva em conta o entendimento linguístico enquanto mecanismo que coordena ações. “A coordenação da ação passa através da influência recíproca de atores que agem uns sobre de modo funcional”³⁵⁹. No agir comunicativo, os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, tentam negociar interpretações comuns, harmonizando-as entre seus respectivos planos e realizando uma busca incondicionada de fins ilocucionários.

O agir comunicativo habermasiano um tipo ideal de comunicação operando sob a lógica de que só há um sentido racional a informar nossa capacidade de comunicação linguística, qual seja, a de que ela serve fundamentalmente para viabilizar entendimentos e acordos entre os seres racionais³⁶⁰

Esse agir comunicativo ajuda a resolver o problema da coordenação de planos de ação entre os atores de uma sociedade. Nessa via, a linguagem não é usada apenas como meio de troca de informações, mas como meio que possibilita a elaboração de planos de ação que direcione a sociedade.³⁶¹

O uso da linguagem, orientado pelo entendimento nesse agir comunicativo, faz com que os participantes se unam em torno de suas pretensas de validade de suas falas, ou constatarem dissensos que levarão em conta no decorrer da ação. Nas ações de falas são levantadas pretensões de validade criticáveis, que apontam ao reconhecimento intersubjetivo. Os participantes da interação têm que atribuir

³⁵⁸ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁵⁹ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 36

³⁶⁰ LEAL, Rogério Gesta. Déficit democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020, p. 19.

³⁶¹ RECK, Janriê Rodrigues. Aspectos teórico-constitutivos de uma Gestão Pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público. Dissertação de mestrado. Santa Cruz do Sul, Unisc: 2006. Disponível em <<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes>. Acesso em: 10 ago. 2008.

reciprocamente a consciência de seus atos, ou seja, orientar seu agir por pretensões de validade.³⁶²

Explica-se que todos os que atuam na comunicação, no momento do seu ato de fala, devem explicitar os requisitos de validade universal de seus códigos linguísticos e dos argumentos constituídos, supondo que esses requisitos sejam capazes de justificar-se e cumprir-se racionalmente.³⁶³ Os espaços de situação de fala, compartilhados intersubjetivamente, são abertos por meio das relações interpessoais que nascem no momento que os participantes tomam posição diante dos atos de fala dos outros, assumindo obrigações ilocucionárias.

Racionalidade e legitimidade democrática de uma ação ou expressão comunicativa só é possível quando os atores exprimem uma pretensão criticável de validade, empenhando-se em motivá-la, e submeter a eventuais críticas dos demais, de modo a obter um acordo racionalmente fundado. Do contrário, não se pode gerar consensos e entendimentos duradouros³⁶⁴

Segundo Habermas, a validade social do direito é determinada pela aceitabilidade fática no círculo dos membros do direito. A legitimidade das regras se mede pela resgatabilidade discursiva de sua pretensão de validade normativa, surgidas num processo legislativo racional. Nesse sentido, pressupõe-se legitimidade quando exista fundamentabilidade daquelas normas. Portanto, “a positividade do direito vem acompanhada da expectativa de que o processo democrático de legislação fundamente a suposição da aceitabilidade racional das normas”³⁶⁵. O cerne do resultado é a aceitabilidade.

Afirma-se que o processo legislativo é lugar de integração social, onde seus participantes saem do papel de sujeitos privados e assumem o papel de cidadãos, como membros de uma comunidade jurídica livremente associada. Habermas explica que na medida que os direitos de comunicação e participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente, tendo em vista a legitimação, os direitos

³⁶² HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁶³ LEAL, Rogério Gesta. *Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil*. Tirant Brasil, 2020.

³⁶⁴ LEAL, Rogério Gesta. *Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil*. Tirant Brasil, 2020.

³⁶⁵ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 54.

subjetivos devem transpor o plano privado e isolado, e devem ser apreendidos pelo enfoque dos participantes orientados ao entendimento.

Nas palavras de Habermas, o agir comunicativo permite que se libere o potencial de racionalidade da linguagem, mobilizando-o para exercer a função de integração social³⁶⁶. A função social e integradora é preenchida devido à expectativa de uma qualidade racional de seus resultados, que passa por um filtro discursivo.³⁶⁷ Habermas explica que o sucesso de uma deliberação pública não se mede pela produção de generalidade, mas sim, por critérios formais do surgimento de uma opinião qualificada, ou seja, pela qualidade do resultado. Com o uso da linguagem orientada ao entendimento, os atores coordenam suas ações entrelaçando interações, e nesse sentido, as convicções compartilhadas intersubjetivamente formam o meio de integração social.³⁶⁸

Os discursos constituem o lugar capaz de formar uma vontade racional, nesse sentido, a legitimidade do direito apoia-se num arranjo comunicativo onde os participantes devem examinar se uma norma controvertida pode ser analisada em consonância com o assentimento de todos os atingidos.

A isso Habermas traz o princípio do discurso (princípio D) no qual aufere o preceito de que “são válidas normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes dos discursos racionais”³⁶⁹ Para Habermas, normas de ação são expectativas de comportamento generalizadas; atingidos são todos os que terão seus interesses afetados pelas consequências provocadas pela regulamentação de uma norma; e discurso racional caracteriza-se como a tentativa de entendimento de pretensões de validade problemáticas, sob condições de comunicação no interior de um espaço público.

Pela teoria da argumentação há diferentes tipos de discurso³⁷⁰, e, para cada tipo, há regras de argumentação que operacionalizam o princípio do discurso. Nos discursos de fundamentação moral, por exemplo, o princípio do discurso assume a

³⁶⁶ Idem.

³⁶⁷ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁶⁸ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁶⁹ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 142.

³⁷⁰ (1) o discurso pragmático, sobre como lograr melhor nossos fins; (2) o discurso ético, que se ocupa dos bens, valores e identidades contingencialmente localizados no tempo e no espaço; e o (3) discurso moral, tocante ao que é justo e imparcial, ou àquilo que vai ao encontro do interesse de todos.

forma de um princípio de universalização. O princípio moral preenche o papel de uma regra de argumentação, e, assim como ele, há o princípio democrático.

O princípio democrático é destinado a amarrar um procedimento de normatização legítima do direito. Fundamenta-se por ele que “somente pode pretender validade legítima as leis jurídicas capazes de encontrar o assentimento de todos os parceiros do direito, num processo jurídico de normatização discursiva”³⁷¹. Por meio do princípio da democracia, pressupõe-se a possibilidade de decisão racional de questões práticas, ou mais precisamente, todas as fundamentações das quais depende a legitimidade das leis. Esse princípio não apenas estabelece um processo legítimo de normatização, como também orienta a produção do próprio médium do direito.

Pela visão do princípio do discurso requer que se entenda a necessidade de estabelecer condições nas quais os direitos devem satisfazer para se adequarem à constituição de uma comunidade de direito, bem como, possam servir com meio de auto-organização dessa mesma comunidade. Por esse motivo que Habermas sustenta que “é preciso criar não somente um sistema de direitos, mas também a linguagem que permite à comunidade entender-se enquanto associação voluntária de membros do direito iguais e livres”³⁷².

Portanto, os procedimentos que se regulam a partir do princípio do discurso trazem a ideia de procedimentos argumentativos; inclusivos e públicos; sem coações externas; sem coações internas (igual contribuição); que as decisões possam ser sempre revisadas; que as contribuições não estão limitadas; e que as deliberações políticas permitam contribuições variadas.³⁷³ Assim, esses requisitos são essenciais.

Importante a menção de que o sujeito de direito se torna ator de sua ordem jurídica por meio dos direitos fundamentais à participação, com igualdade de chances em processos de formação da opinião e da vontade, exercendo sua autonomia política e criando direito legítimo. Aliás, lembrar que “só vale como legítimo o direito que

³⁷¹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 145

³⁷² HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 146.

³⁷³ RECK, Janriê Rodrigues. *Aspectos teórico-constitutivos de uma Gestão Pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público*. Dissertação de mestrado. Santa Cruz do Sul, Unisc: 2006. Disponível em <<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

conseguiu aceitação racional por parte de todos os membros do direito, numa formação discursiva da opinião e da vontade”³⁷⁴.

Os direitos políticos precisam garantir a participação em todos os processos de deliberação e decisão relevantes, possibilitando a liberdade comunicativa, ou seja, a liberdade de tomar posição em relação a pretensões de validade criticáveis. Essa liberdade comunicativa pressupõe condições de um uso da linguagem orientada pelo entendimento, bem como, que seu uso público tenha assegurado juridicamente formas de comunicação e processos discursivos de consulta e de decisão.³⁷⁵

Interessante observar a importância da autonomia privada, que remete a legitimidade do direito. Os cidadãos somente conseguem perceber de maneira adequada sua autonomia pública quando garantida por meio de direitos de participação democráticos. É de se entender que uma ordem jurídica é legítima enquanto assegura a autonomia privada e a autonomia pública cidadã de seus membros.³⁷⁶

Habermas orienta que o princípio segundo o qual todo poder emana do povo deve ser entendido considerando a forma de liberdade de opinião e de informação, as liberdades de reunião e de associação, de consciência, de liberdades de fé, e de confissão, de autorizações para participação em eleições e votações políticas, para a participação em partidos políticos ou movimentos civis, e outros³⁷⁷. Afirmar-se que uma soberania popular, interligada com liberdades subjetivas, tem capacidade de entrelaçar-se com o poder politicamente organizado, fazendo com que o princípio de todo poder emana do povo seja concretizado por meio de procedimentos e pressupostos comunicativos de formação da opinião e da vontade institucionalmente diferenciada.

Na linha da teoria do discurso, o princípio da soberania do povo significa que todo o poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos. O exercício do poder político orienta-se e se legitima pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente.³⁷⁸

³⁷⁴ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 172.

³⁷⁵ Idem.

³⁷⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁷⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 165.

³⁷⁸ Idem, p. 213.

Sendo essa prática um processo no qual se pode resolver problemas, compreende-se que sua força legitimadora se dá por um processo democrático destinado a garantir um tratamento racional de questões políticas. Habermas menciona que a aceitabilidade racional dos resultados obtidos é resultado da institucionalização de formas de comunicação interligadas que garantem que questões relevantes, temas e contribuições sejam tematizados e elaborados em discursos e negociações, com base em melhores informações e argumentos possíveis, estimulando liberdades comunicativas.

Preza-se por um pluralismo político, complementando a formação da opinião e da vontade parlamentar, bem como os partidos políticos, por meio também de uma formação informal da opinião na esfera pública política, aberta a todos os cidadãos.³⁷⁹ A esfera pública se configura como uma rede adequada à comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões, onde os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de condensarem-se em opiniões públicas sobre temas específicos. Seyla Benhabib também trabalha a noção de esfera pública como essencial ao modelo deliberativo de democracia, sendo o espaço de formação da opinião, de debate, de deliberação e contestação entre os cidadãos, grupos, movimentos e organizações numa comunidade política.³⁸⁰

Aliás, opiniões públicas representam potenciais de influência política, capazes de interferir no comportamento eleitoral das pessoas, ou mesmo na formação da vontade nas corporações parlamentares, governos e tribunais.³⁸¹

As estruturas comunicacionais da esfera pública estão muito ligadas aos domínios da vida privada, fazendo com que a periferia, ou seja, **a sociedade civil, possua uma sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros da política.** Pode-se comprovar isso através dos grandes temas surgidos nas últimas décadas.[...] Não é o aparelho do Estado, nem as grandes organizações ou sistemas funcionais da sociedade que tomam a iniciativa de levantar esses problemas.³⁸²

Assim, a soberania do povo, considerando o processo comunicacional, não pode se impor apenas por meio de discursos políticos informais, mas sim, abranger

³⁷⁹ Idem.

³⁸⁰ BENHABIB, Seyla. Legitimidade e Deliberação política. In: MELO, R.S; WERLE, D.L(Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 47-80.

³⁸¹ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁸² Idem, p. 115, grifos próprios.

também as deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade³⁸³. Embora desaguar nas decisões de corporações legislativas, essas comunicações políticas dos cidadãos devem se estender a todos os assuntos de interesse público.³⁸⁴ Contando com a intersubjetividade de processos de entendimento, formam-se arenas onde pode acontecer a formação racional da opinião e da vontade em torno de matérias relevantes para toda sociedade, ou aquelas que necessitam de regulamentação.³⁸⁵

Interessante a menção de Habermas quando argumenta que no âmbito da formação racional da vontade os discursos e as negociações preenchem diferentes papéis na lógica da argumentação, realizando-se, portanto, consoante formas de comunicação correspondentes, que precisam ser institucionalizadas juridicamente. Fazendo isso, garante-se a pretensão dos cidadãos em consonância com seus direitos de participação política.³⁸⁶ Há de se ressaltar que o desenvolvimento da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente, mas sim, da institucionalização de processos e pressupostos comunicacionais, como opiniões públicas que se formam de forma informal e o jogo de deliberações institucionalizadas.³⁸⁷

Habermas entende o conceito de institucionalização como relação direta a um comportamento esperado do ponto de vista normativo, capaz de orientar os membros de uma coletividade social, delimitando quais comportamentos eles podem estimular, bem como, as circunstâncias e o momento para esses. ³⁸⁸

Esse “processo democrático que institucionaliza as formas comunicativas necessárias para uma formação política racional da vontade tem que satisfazer simultaneamente a diferentes condições de comunicação”³⁸⁹. No discurso ético-político há necessidade de preencher condições comunicativas que possibilitem um autoentendimento hermenêutico, uma autocompreensão autêntica, e a crítica ou

³⁸³ Idem.

³⁸⁴ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁸⁵ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁸⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁸⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

³⁸⁸ Idem

³⁸⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 225.

fortalecimento de um projeto de identidade. O consenso daí decorrente manifesta dois pontos, o autoconhecimento, e a decisão para uma forma de vida. Isso será possível com o preenchimento de condições de comunicação não deformada, protegendo os participantes de repressões e permitindo que entrelacem suas experiências e interesses.

Aliás, expõe Habermas que o autoentendimento exige convivência reflexiva, corajosa e disposta a aprender, não podendo haver um não participante. Nesse sentido, fundamenta que “todos os membros têm que poder tomar parte no discurso, mesmo que os modos sejam diferentes. Cada um deve ter basicamente as mesmas chances de tomar posição dizendo ‘sim’ ou ‘não’ a todos os proferimentos relevantes”³⁹⁰. Leal menciona que nesses procedimentos que definem uma democracia deliberativa parte-se do pressuposto de uma cogestão pública de interesses comunitários, chamando à responsabilidade à cidadania enquanto sujeito titular.

Argumenta-se que a maturidade de uma democracia se mede pelo nível de comunicação pública comunitária, onde a sociedade alcança uma consciência emancipada e autônoma, dando legitimidade real às deliberações e ações políticas. Essa sociedade será tanto mais democrática quanto mais utilizar-se do raciocínio, da reflexão e do espírito crítico na regulação dos assuntos públicos.³⁹¹

Essa ideia de democracia tem como imagem uma sociedade descentrada, que, ao lado da esfera pública, -estrutura intermediária que faz a ponte entre sistema político e setores privados-, constitui uma arena capaz de perceber, identificar e tratar de problemas de toda sociedade. Essa esfera capta melhor novos problemas, conduz discursos expressivos de autoentendimento, a articulação de identidades coletivas e interpretações de necessidades.³⁹² Convém lembrar que um entendimento discursivo garante racionalidade de temas, argumentos e informações, contudo depende de contextos de uma cultura e de pessoas capazes de aprender.

Leal refere que o problema central se encontra no fato de construir metodologias de interlocução política que possam viabilizar deliberações públicas que atendam critérios de números e qualidade, observando a realização dos pressupostos

³⁹⁰ Idem, p. 227.

³⁹¹ BITENCOURT, Caroline Müller. O Controle Social já configurava um “Mito” no Estado Democrático e sua Implementação torna-se mais distante ante os desafios do acesso à informação no Estado Pós-Democrático. Relatório final do pós –doutorado, 2019.

³⁹² HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

de comunicação. Habermas até acaba se utilizando daquelas construções que Dahl realiza sobre o que deve proporcionar um processo democrático, enquanto critérios e procedimentos para se chegar a decisões obrigatórias que sejam do interesse de todos de forma simétrica.

Nesse sentido, cita-se como referência: a inclusão de todas as pessoas envolvidas; chances reais de participação no processo político de forma igualitária; igual direito a voto nas decisões; igualdade de direito para escolha dos temas e controle da agenda; e uma situação onde todos os participantes, com informações suficientes e bons argumentos, possam formar uma compreensão acerca das matérias a serem regulamentadas e dos interesses controversos³⁹³. Habermas menciona que esse último critério visa ao nível da informação e ao caráter discursivo. E ainda acrescenta que nenhuma ordem política teria conseguido preencher esses critérios suficientemente.

Leal aponta que, no Brasil, há de se observar como exemplo de modelo de democracia deliberativa o orçamento participativo de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Este foi aprimorando suas formas de participação e decisão, qualificando a execução orçamentária local exposta ao controle da sociedade civil. Aliás, para Habermas a sociedade civil “compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e transmitem, a seguir, para a esfera pública política”³⁹⁴, ou seja, transformam os problemas em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas.

A esfera pública é revitalizada por meio de um conjunto crescente de organizações e movimentos sociais que enriquecem a comunicação e o debate. Fala-se em uma pluralidade de enfoques sociais e culturais, capazes de utilizar-se da crítica e controle do poder numa relação de aprofundamento da democracia, trabalhando a lógica de integração social baseada no diálogo.³⁹⁵ E esses são pressupostos importantes a considerar na busca de construir metodologias de interlocução política que possam viabilizar as deliberações públicas.

³⁹³ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.

³⁹⁴ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p.99.

³⁹⁵ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Certo que “a deliberação pública transforma, modifica e esclarece as crenças e preferências dos cidadãos de uma sociedade política”³⁹⁶. Segundo Christiano, um dos motivos da deliberação pública ser valiosa³⁹⁷ diz respeito aos seus resultados, isso porque a deliberação geralmente melhora a qualidade das decisões no momento que aperfeiçoa a compreensão dos cidadãos perante a sociedade; faz com que as leis dessa sociedade possam frequentemente tender a ser mais justificadas do ponto de vista racional; e ainda tem capacidade de aperfeiçoar qualidades desejáveis nos cidadãos como a autonomia e racionalidade.³⁹⁸

Outro mérito do processo deliberativo diz respeito a sua capacidade de considerar todos os membros da sociedade como iguais. Instituições igualitárias são responsáveis por distribuir amplamente condições cognitivas de entendimento, desse modo, faz com que os indivíduos tenham meios de aperfeiçoar a compreensão de seus interesses e dos méritos e fundamentos daquelas convicções relevantes politicamente, bem como, a melhor forma de realizá-las.³⁹⁹

Conforme Habermas, o conceito de política deliberativa só ganha referência empírica quando faz jus

a diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um autoentendimento mútuo de caráter ético, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos, da checagem da coerência jurídica, de uma escolha de instrumentos racional e voltada a um fim específico e por meio, enfim, de uma fundamentação moral.⁴⁰⁰

A deliberação favorece uma maior compreensão dos interesses dos membros de uma sociedade, bem como dos aspectos comuns nesse contexto, o que permite, por ora, submeter essa compreensão a um teste de exame crítico. Instruídos dessa maneira, a ideia é de que a sociedade que promova a deliberação tomará decisões melhores, um conhecimento melhor dos fatos importantes à realização dos objetivos da sociedade. Como já referido, a deliberação evoca um conjunto de características como autonomia, racionalidade, respeito, que são importantes na política e serão mais

³⁹⁶ CHRISTIANO, Thomas. A importância da deliberação Pública. In: MELO, R.S; WERLE, D.L (Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 82.

³⁹⁷ Outros motivos são apontados enquanto valor à deliberação.

³⁹⁸ CHRISTIANO, Thomas. A importância da deliberação Pública. In: MELO, R.S; WERLE, D.L (Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 81-114.

³⁹⁹ Idem.

⁴⁰⁰ HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. 3ª ed. Trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007, p. 277.

bem promovidas em uma sociedade que encoraja a deliberação de todos seus cidadãos.⁴⁰¹

Evidente, portanto, a importância da busca de diferentes interesses à resolução de demandas sociais que possam concretizar um estado democrático de direito. A partir de todos esses pressupostos, o que se quer defender nos próximos tópicos é a necessidade de potencializar a democracia deliberativa, analisando às suas contribuições à gestão pública contemporânea, baseada na ideia de governança. As próximas análises visam buscar os modelos de administração pública desenvolvidos no Brasil, a chegar na ideia de boa governança e os pressupostos deliberativos como sua base. Antes disso, necessário entender as estruturas internas do estado, do qual a noção de federalismo, descentralização e centralização são essenciais.

Observar e entender as modificações na gestão pública pressupõe um olhar abrangente e dinâmico ao cenário que as políticas públicas operam. Tais mudanças, segundo Cavalcante, impactam o processo de reorganização do papel do estado e da estrutura da administração pública.⁴⁰²

3.3 Componentes da relação federalismo e governança: institutos de descentralização e centralização

Tratar de gestão pública leva conseqüentemente à sua ligação com o estado. O estado, caracteristicamente, possui personalidade, sendo considerado pessoa jurídica de direito público, territorial, soberana, composta pelos elementos de povo, território e governo soberano.

A visão moderna de estado iniciou com ideias de pensadores como Jean Bodin e Hugo Grotius, que desenvolveram acerca do termo soberania. Posteriormente, Hobbes, Locke e Rousseau⁴⁰³ desencadeiam estudos em torno de ideias contratualistas onde a sociedade, por meio de um acordo, delega autoridade a

⁴⁰¹ CHRISTIANO, Thomas. A importância da deliberação Pública. In: MELO, R.S; WERLE, D.L (Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 81-114.

⁴⁰² CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017.

⁴⁰³ Para Hobbes o Estado seria um Leviatã, um mal necessário a uma sociedade desregulada, assim, necessário a coercibilidade do soberano. Diferente era o posicionamento de Locke que se propôs a justificar a necessidade de limitar e controlar o poder político. Já Rousseau, baseou-se na ideia de contrato social, como um acordo consensual que permitia aos cidadãos conservarem a igualdade e a liberdade de forma concomitante.

uma instância soberana e perpétua, para garantir a paz e a harmonia. Até hoje, segundo Gorczewski e Martin, existe esse contrato social concretizado na ideia de Constituição. A Constituição é o resultado de uma deliberação política num espaço democrático formal.⁴⁰⁴

Como se relacionam os elementos povo, território e governo soberano refletem as formas de estado, sistema, forma e regime de governo adotadas pelo país, e dispostas no contrato social constituição. Está se referindo a essas informações, pois o objetivo é dar ênfase a forma de estado baseada no federalismo, que explica as relações de governança nos diferentes níveis governamentais.

Bichir refere ser necessário entender as dinâmicas de governança numa relação multinível, considerando os fluxos de decisão e produção normativa em diferentes níveis de governo, tendo em vista arenas informais e formais. Assim, é de suma importância observar, numa dimensão vertical de interação entre os atores governamentais, as dinâmicas de centralização e descentralização, em um debate mais amplo sobre relações entre federalismo e políticas públicas.⁴⁰⁵

O regime de governo, no caso, é o regime democrático. Esse, como já observado, assume traços da democracia liberal com a representação; da democracia participativa, com a participação direta do povo nas tomadas de decisão por meio de institutos como referendo, iniciativa popular, e plebiscito; bem como, da democracia deliberativa, utilizando-se dos orçamentos participativos, por exemplo. Assim, a junção desses ideais democráticos mostram que o Brasil assume um regime democrático, sob um modelo de democracia semidireta.

Como forma de governo, o Brasil adotou a forma de república. A forma de governo considera como se exerce a instituição e a transmissão de poder, como, por exemplo, temporalidade dos mandatos, eletividade, dentre outros aspectos. Assim, a república é o regime político em que aqueles que exercem funções políticas, legislativas e executivas, representam o povo e agem em seu nome, decidindo com responsabilidade. Já o sistema de governo é o presidencialista, aquele que considera a divisão de poderes independentes na república. Nele, o chefe de estado e governo,

⁴⁰⁴ GORCZEWSKI, C; MARTIN, N. B. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

⁴⁰⁵ BICHIR, Renata. Governança Multinível. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19^o ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 49-55.

no caso do Brasil, o Presidente da República, é o ponto de convergência das instituições, bem como, representante do estado.⁴⁰⁶

A forma de estado adotada no país é de estado federado. Ser um estado federado é optar pela descentralização política e ter como fundamento a constituição de diferentes entidades políticas autônomas. Em tese, o federalismo é uma forma de organização do poder político com característica de dupla autonomia territorial dentro do estado nacional. Essa dupla autonomia envolve um nível territorial autônomo denominado central (governo nacional), e outro descentralizado (governos subnacionais).⁴⁰⁷

Em teoria, a União governa o território nacional e seus cidadãos, ao passo que as unidades subnacionais governam uma parte delimitada desse território⁴⁰⁸. Entretanto, na prática, muitas vezes, esse sistema não funciona como desejado, visto que, novas estruturas e demandas chegam a todo tempo, e a Constituição Federal, enquanto lei suprema, não tem como prever todas essas situações. Como bem ensinou Hart⁴⁰⁹, não há como se distanciar de uma textura aberta, em razão de uma indeterminação própria da linguagem natural, e nesse mesmo sentido, de uma impossibilidade humana de estabelecer regras específicas prévias para todas as situações possíveis.

Há de se observar a escolha da Constituição Federal por adotar a federação como cláusula pétrea, não podendo uma emenda constitucional abolir a forma de estado federal, transformando o Brasil em estado unitário ou mesmo em províncias sem autonomia⁴¹⁰, como se questiona seguidamente no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil.

No que tange ao federalismo e democracia, duas perspectivas podem ser acionadas, uma ao qual acredita que o federalismo fomenta uma democracia de melhor qualidade (consensual), promovendo um governo estável em contextos de pluralidade territoriais; e outra contrária, acreditando que o federalismo seria um constrangimento à democracia dependendo de algumas variáveis⁴¹¹. Acredita-se que

⁴⁰⁶ ATALIBA, Geraldo. República e constituição. São Paulo: Malheiros, 2011.

⁴⁰⁷ SOARES, M.M; MACHADO, J. A. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

⁴⁰⁸ Idem.

⁴⁰⁹ HART, Herbert Lionel Adolphus. O conceito de direito. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

⁴¹⁰ FRIEDRICH, D. B.; BITENCOURT, C. M. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a Covid-19. Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil), v. 25, p. 49-77, 2020.

⁴¹¹ SOARES, M. M; MACHADO, J. A. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

num cenário que preza por um maior acionamento da participação popular e controle social, federalismo e democracia são dois fatores que se encaixam muito bem, mesmo com as variações e problemas que surgem nesses contextos.

Nesse entrelace, o grande desafio está em ter bons resultados com a engenharia do federalismo e as políticas públicas, visto que, o nível adequado de centralização e descentralização na tomada de decisão, a convergência na coordenação de estratégias conjuntas para as competências administrativas comuns, os limites ao exercício das competências concorrentes em face da definição de normas gerais suplementares, têm impacto direto na efetivação dessas políticas, e na concretização de um estado social.⁴¹²

Quando se debate sobre descentralização e centralização, outro ponto a considerar é a possibilidade de maior ou menor participação da sociedade com as demandas sociais. Como já referido no primeiro capítulo, duas posições podem ser analisadas, de um lado há aqueles que entendem que o federalismo possibilita grupos locais se imporem, prejudicando políticas públicas nacionais; de outro, há aqueles que entendem que os mecanismos de participação são potencializados em estados federados, nesse sentido, a proximidade com o cidadão encoraja a participação política deste, fazendo-o ser capaz de identificar o peso de sua decisão.

Visando essa relação concorda-se com Bitencourt e Friederich, que quanto maior a descentralização, influenciando no nível de incentivo, participação e controle social das decisões políticas, em termos de políticas públicas, “maior será a pluralidade de nichos de decisão, podendo assim constituir uma forma de incentivo e aprimoramento da própria democracia”⁴¹³. Isso, tendo em vista que, ambos, controle social e participação popular, visam concretizar o ideal democrático da constituição. Esses espaços construídos e permitidos pela forma federativa são aqueles que darão vez e voz ao desenvolvimento de premissas deliberativas.

Acredita-se que a visão de cidadania tem suas definições por meio da municipalidade, considerando que o município é o ente privilegiado de intercomunicação social, estando mais próximo da comunicação entre os atores sociais. O espaço local favorece a construção da responsabilidade social, potencializa

⁴¹² FRIEDRICH, D. B.; BITENCOURT, C. M. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a Covid-19. Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil), v. 25, p. 49-77, 2020.

⁴¹³ Idem, p. 62.

o sentimento de solidariedade e pertencimento dos atores, e contribui, como já referido, ao controle social e participação popular. Portanto, o município possibilita uma maior aproximação ao exercício da cidadania.⁴¹⁴

O que se depreende é que o âmbito local se torna cada vez mais importante para pensar em governança e políticas sociais. Os Municípios possuem autonomia política e administrativa enquanto entes federados, com União e Estados, entretanto, não possuem plena autonomia em matéria de políticas sociais, visto que, a produção de políticas nacionais depende, em sua maioria, da capacidade de coordenação da União, incentivando que níveis subnacionais, como os Municípios, sigam os objetivos gerais dessas políticas. Todavia, importante reforçar que a implementação das agendas nacionais das políticas públicas depende das capacidades institucionais locais⁴¹⁵, e o envolvimento dos atores políticos nesses níveis.

Entender a operacionalização dessa forma federativa, considerando o movimento de descentralização e centralização, é essencial à compreensão das capacidades estatais em termos de governança, e os nichos dos quais deve ser estimulado a participação política deliberativa. Compreendendo essa distribuição, o próximo tópico visa tratar sobre os modelos de gestão pública desenvolvidos no Brasil, à noção de governança em convergência com os pressupostos da participação política deliberativa.

3.4 Gestão pública e boa governança: pressupostos necessários

A administração pública é conceituada por Leal como “um conjunto harmônico e sistêmico de princípios, regras e ações jurídicas que regem os órgãos, os agentes e atividades públicas, tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.⁴¹⁶ Especifica-se que a administração pública se mostra corporificada num conjunto de órgãos a serviço do estado, satisfazendo não somente seus fins, como também o bem-estar individual e coletivo dos cidadãos e o progresso social. Assim, o fim último da administração é o bem

⁴¹⁴ COSTA, D. L., & HERMANY, R. (2008). A construção dialógica e paradigmática da governança solidária local como pressuposto de eficácia de uma cidadania ativa. *Revista Do Direito*, (29), 129-145.

⁴¹⁵ BICHIR, Renata. Governança Multinível. In: _____. *Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública*. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 49-55.

⁴¹⁶ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 38.

comum da coletividade administrada, por isso, tão importante a arte de governar em uma gestão pública.

Na definição de Bresser Pereira, governar baseia-se em fazer compromissos para alcançar a maioria, definindo leis e políticas públicas, tomando decisões estratégicas voltadas ao interesse público, e aperfeiçoando e garantindo o modelo de estado pela qual se opta. Assim, governar é administrar a organização do estado escolhendo os meios e responsáveis à sua implementação, detalhando e aplicando leis e políticas, e aperfeiçoando constantemente as estruturas do estado, na prestação de serviços públicos de qualidade.

Nas primeiras delineações da administração pública o modelo de gestão que preponderava era a patrimonialista. Nesse modelo, o patriarcalismo coordenava todas as ações da administração. Aqueles que foram crescendo rodeados de um ambiente familiar patriarcal, tinham dificuldade de compreender as diferenças entre o público e o privado. A gestão política era tratada pelo funcionário “patrimonial” como assunto de interesse particular, onde a condução, tanto do estado e de suas instituições, era realizada sobre a ótica de relações pessoais e afetivas. Para Nieto,

patrimonialización significa que los ocupantes sucesivos del Estado y dele poder lo consideran como una fuente de rentas y beneficios. Digan lo que digan los ideólogos, el ejercicio del poder no es un servicio sino un beneficio, una actividad rentable y el país es un cortijo inmenso que puede ser considerado (en términos deliberadamente impropios) de propiedad particular.⁴¹⁷

Por um longo período essa era a normalidade vivenciada pelas administrações. A administração pública patrimonialista era do estado, contudo, não era pública. Esse modelo de administração não visava o interesse público, e tinha como base monarquias absolutistas que antecederam o capitalismo e a democracia. Com as novas definições do estado moderno, tal modelo se tornou incompatível.

Diante dessas nuances, surgiram tentativas de reforma da administração pública, tentando mudar esse cenário. Assim, a primeira reforma de gestão ficou conhecida como reforma burocrática. A gestão pública burocrática foi aquela que rejeitou a administração pública patrimonialista, com tendência a laços familiares e afetivos, e a tornou profissional.

⁴¹⁷ NIETO, Alejandro. La democracia corrompida. Cuadernos del Sureste, ISSN 2341-4308, N.º 11, 2003, p. 98.

O modelo burocrático, atribuído a Max Weber, esteve presente no desenho organizacional das administrações públicas durante o século XX. Weber atribuiu a esse modelo o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das relações burocráticas. Suas características pairavam sobre a formalidade e a impessoalidade. Além disso, a preocupação com a eficiência organizacional ganhava o centro das atenções.⁴¹⁸

Ainda, pode-se observar que o modelo burocrático prezava pela exclusividade de prestação dos serviços públicos, valorizando, com a impessoalidade, a racionalidade e padronização na conduta da coisa pública, como, por exemplo, dando tratamento uniforme e equânime aos cidadãos. Focava-se no controle procedimental e na centralização.⁴¹⁹ Especificamente, considerava-se como ideologia a centralização das decisões, a manutenção da hierarquia e unidade de comando, acrescido de certa rigidez nas rotinas e procedimentos.⁴²⁰ Ações essas que tinham como ideologia extinguir qualquer traço patrimonialista à administração.

Bresser Pereira avaliou que o desenvolvimento da administração burocrática no Brasil se deu de forma atrasada. Nesse sentido, observou que quanto mais tarde a reforma ocorreu, mais se caracterizou como algo fora do tempo. Exigiam-se os princípios da administração pública burocrática em um momento que o desenvolvimento tecnológico já estava acelerado, e ainda, o estado assumia papéis crescentes na área econômica e social.⁴²¹ O que já explicaria muito quanto aos problemas enfrentados pela administração pública.

Em face de condições econômicas e sociais, deficiências foram sendo observadas, provocando a lapidação de vias alternativas à noção de eficiência da administração pública. Além disso, estava-se sobre a base de um estado social, que gerava como inevitável uma nova reforma. Criticava-se o modelo burocrático diante do contexto contemporâneo que ocorria, presumindo-se ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e deslocamento das necessidades dos cidadãos. A partir de

⁴¹⁸ SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

⁴¹⁹ CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017.

⁴²⁰ GABARDO, Emerson. O jardim e a praça para além do bem e do mal - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009.

⁴²¹ PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

então, foram sendo observados o desenvolvimento dos modelos pós- burocráticos de gestão.⁴²²

As deficiências constatadas no modelo burocrático clássico e a crise fiscal dos anos 1970, levaram propostas e mudança no sentido de uma reconfiguração do papel do estado. Do ponto de vista financeiro, o governo tinha se tornado sobrecarregado e insustentável, isso, pois, havia um elevado nível de despesa pública e grandes déficits orçamentários, o que gerou, por ora, impacto nos níveis de investimento privado, prejudicando o crescimento econômico sem melhorias nos serviços públicos prestados. Assim, medidas para reduzir despesas foram de extrema urgência.⁴²³

Além do controle e redução de despesas, argumentava-se pela necessidade de reduzir o grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade, combatendo, desse modo, a ineficácia e ineficiência da administração pública.⁴²⁴ Surge daí um movimento designado de administração pública gerencial, tentando melhorar o desempenho da administração.⁴²⁵ Assim, auferiu-se a constituição de uma série de processos reformistas tentando introduzir mudanças no aparelho estatal, um movimento chamado nova gestão pública (NGP), ou new public management (NPM), ganha atenção.

O gerencialismo é identificado como proposta calcada na produtividade e na implantação do modelo de gestão privada no setor público. O discurso pautava-se na ideia de aumentar a governança; limitar a ação do estado àquelas funções que lhes eram próprias; descentralizar da União para Estados e Municípios decisões de interesse local ou regional, onde a União agiria somente em caso de emergência.⁴²⁶

Essa reforma iniciou nos anos 80, em países da OCDE, e nos anos 90, estendeu-se aos Estados Unidos e ao Brasil. Nos quadros da democracia, a reforma gerencial visava modernizar o estado e tornar a administração pública mais eficiente, objetivando o atendimento das demandas do cidadão-cliente ou cidadão-usuário.⁴²⁷

⁴²² SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

⁴²³ CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017.

⁴²⁴ Idem.

⁴²⁵ CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 17-23.

⁴²⁶ NOHARA, Irene Patrícia. Reforma Administrativa e Burocracia. Impacto da eficiência da Configuração do Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012. p. 77-167.

⁴²⁷ PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

Segundo Sechi, a administração pública gerencial é um modelo de estruturação da gestão pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.⁴²⁸ para isso ela dava autonomia ao administrador público, considerando sua capacidade de tomar decisões, ao invés de passar por um processo burocrático vexatório.⁴²⁹

Essas reformas abrem espaço à descentralização e a desconcentração da autoridade, e, além disso, permitiu que os administradores públicos implantassem um sistema de incentivos e punições adequado. Criam-se novas instituições organizacionais, como organizações sociais e agências executivas, enquanto unidade descentralizadas de gestão.⁴³⁰

Cavalcante separa esse processo reformista NGP em duas gerações ou fases. A primeira inicia nos anos 1970 e adere como perspectiva a necessidade de as organizações do setor público trabalharem e se organizarem aos moldes da iniciativa privada. Nessa via está se falando em um modelo pós-burocrático que seja capaz de estruturar e gerenciar a máquina pública consoante noções básicas de eficiência, eficácia e competitividade, bem como, instrumentos de gestão antes contemplados somente pelas organizações privadas.⁴³¹

O paradigma do modelo gerencial tinha como base as práticas da administração privada. Inspirou-se no reflexo da administração de empresas, empresas visariam o lucro, e a administração, por ora, visaria o interesse público. O cidadão é visto como contribuinte de impostos e como cliente de serviços, ou seja, o *status* de cidadão foi equiparado ao de consumidor. Entretanto, a de se ponderar a diferença marcante entre o consumidor de bens do mercado e o consumidor de serviços públicos, o primeiro toma como pressuposto a decisão de compra vigente no mercado, o segundo já precisa considerar a questão de equidade e justiça social na prestação de serviços públicos.⁴³²

Os moldes da iniciativa privada seriam parâmetro à administração, assim, a lógica privatista e a reduzida regulação serviriam como diretrizes para o aperfeiçoamento na prestação de serviços, bem como, o resultado das políticas

⁴²⁸ SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

⁴²⁹ Idem.

⁴³⁰ Idem.

⁴³¹ CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 17-23.

⁴³² NOHARA, Irene Patrícia. Reforma Administrativa e Burocracia. Impacto da eficiência da Configuração do Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012. p. 77-167.

públicas. Para esses objetivos optou-se por um processo de privatização de organizações e empresas, terceirização de serviços e empregados, fazendo-se reduzir o tamanho e o papel do estado na economia.⁴³³

As organizações públicas sobre a base do gerencialismo estariam voltadas ao resultado, em especial aqueles envolvendo os serviços públicos prestados de forma mais eficiente possível. Fazendo-se o controle correto de desempenho, os governos poderiam aumentar a produtividade e otimizar o custo-efetividade na prestação dos serviços.⁴³⁴

Já a segunda geração da NGP deu enfoque a iniciativas reformistas em busca da eficiência e redução de gastos, e também a priorização da qualidade dos serviços prestados, empoderando o cidadão no processo de “escolha de serviços via competição entre os órgãos e por *accountability* e transparência”⁴³⁵. Nesse cenário, viu-se não só o envolvimento da sociedade na gestão, como também do setor privado conduzindo serviços públicos, por meio de execução, privatização e contratualização. Deu-se forte ênfase a ferramentas de desempenho em processos de avaliação e monitoramento de políticas públicas, e no gerenciamento de recursos humanos.⁴³⁶

Visava-se o enxugamento das responsabilidades e funções estatais com a transferência para governos locais e regionais, bem como, para novas formas de terceirização de serviços públicos, instituições com ou sem fins lucrativos.

Há de se observar que as medidas reformistas enfrentaram resistências, problemas e dilemas. O processo de “agencificação e descentralização excessivos geraram alta fragmentação e desagregação do aparato administrativo do estado, e, [...], reduziram a capacidade de coordenação e controle das ações governamentais”⁴³⁷. Assim, vias alternativas de melhoramento a essas questões foram necessárias.

Afirma Nohara que apesar de toda a preocupação com o desempenho do estado, orientado a uma maior eficiência, o modelo gerencial não seria claramente exposto. Esse modelo de gestão concentraria a capacidade de iniciativa e desempenho na figura do dirigente, não sendo uma proposta tão emancipatória ao

⁴³³ CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017.

⁴³⁴ Idem.

⁴³⁵ CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19^o ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 18.

⁴³⁶ Idem, p. 17-23.

⁴³⁷ Idem, p. 19.

deixar as políticas públicas dependerem de gestores bem relacionados e com capacidade de iniciativa.⁴³⁸

Um ponto a apontar, também, é que o objetivo central da reforma era incentivar o controle social, o que seria temerário tendo em vista que não haveria sido promovido satisfatoriamente compromissos sociais de distribuição de oportunidades, que colaborasse a esse entendimento. Ainda, o cidadão teria sido orientado somente a controlar o produto final da ação administrativa, ou seja, o controle final do desempenho, e não ao longo do processo. Nohara refere que não se deve fazer um controle apenas de resultados, mas sim um controle que permeie as verbas públicas antes, durante e após sua aplicação.⁴³⁹

Aliás, a de se apontar também que atividades que seriam desenvolvidas por organizações não governamentais não poderiam substituir satisfatoriamente atividades estatais, em face das já correntes falhas estruturais do setor privado, e do compromisso com a prestação dos direitos sociais. Nohara afirma que por trás da reforma haveria uma faceta neoliberal, enriquecida com o princípio da subsidiariedade⁴⁴⁰. Na prática, o arranjo do modelo gerencial acabou não contribuindo para o equacionamento da ineficiência do país, ocasionando a diminuição do *status* de cidadania ao restringir a expansão e reconhecimento não apenas dos direitos sociais, como também dos próprios direitos dos serviços públicos.⁴⁴¹

Um passo adiante, Cavalcante cita um novo direcionamento a um movimento chamado pós-NGP.

O movimento pós- NGP adquiriu como característica: a colaboração de parcerias nas mais variadas formas; a atuação em redes na provisão dos serviços públicos; a visão integrada na prestação de serviços, sendo observado na totalidade; o fortalecimento das capacidades de coordenação e monitoramento de políticas estratégicas; processos de ampliação de prestação de contas e capacidades de respostas à sociedade (*accountability*); a ampliação dos canais de participação social e fomento ao envolvimento da sociedade; a utilização de tecnologias da informação

⁴³⁸ NOHARA, Irene Patrícia. Reforma Administrativa e Burocracia. Impacto da eficiência da Configuração do Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012. p. 77-167.

⁴³⁹ Idem, p. 77-167.

⁴⁴⁰ Logicamente, embora ser tecida algumas críticas à Reforma, algumas inovações foram significativas, como, a importância dada à cooperação e o diálogo com o terceiro setor. Ainda, a emenda constitucional n.º 19 acresceu inovações à Reforma, reestruturando a Administração Pública e ajustando os gastos com o funcionalismo.

⁴⁴¹ NOHARA, Irene Patrícia. Reforma Administrativa e Burocracia. Impacto da eficiência da Configuração do Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012. p. 77-167.

para aumentar a transparência da administração, bem como, o acesso aos cidadãos; ênfase na importância do líder (político, administrativo ou cidadão) na gestão pública; e a profissionalização e valorização do quadro funcional para torná-lo mais eficiente, responsivo à sociedade e interdisciplinar.⁴⁴²

Cavalcante argumenta que a administração pública tradicional se caracterizou por ser um modelo burocrático, centrado na hierarquia, que tinha como figura central o usuário; já o NGP centrou-se basicamente na lógica de mercado, oscilando seu foco do cliente ao consumidor; enquanto, no pós-NGP, buscar-se-ia a inspiração nas redes que se fundamentam as políticas públicas, guiando-se também pela noção de confiança e reciprocidade, visualiza-se como foco o cidadão enquanto parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. A administração pública tradicional voltava-se para o usuário; Já a NGP oscilou a observar como foco o cliente a consumidor, e, a pós-NGP tratou de considerar o cidadão como parceiro.⁴⁴³

Houve uma crescente percepção da complexidade dos problemas, das possibilidades de solução, e dos sentidos de desempenho e responsabilização no setor público. Nessa via, observou-se a governança frente um processo crescente de complexificação, considerando avanços tecnológicos e informacionais, transformações econômicas, demográficas e sociais, com crescentes demandas exigindo mais transparência, participação social e melhores serviços públicos⁴⁴⁴.

O termo governança pública acabou ganhando destaque nos debates políticos a partir de 1980, após a passagem de um modelo de administração burocrática tradicional. “A ideia de governança emergiu associada à promoção de novas formas de integração, coordenação e articulação das atividades governamentais, com ênfase no fortalecimento das capacidades estatais”⁴⁴⁵. Assim, desde então as administrações públicas de todo o mundo começaram a realizar mudanças substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas.

⁴⁴² CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 21.

⁴⁴³ Idem, p. 21.

⁴⁴⁴ CAVALCANTE, P., PIRES, R. R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 9-15.

⁴⁴⁵ Idem, p. 10.

Igualmente, as tendências da pós-NGP convergiram com o conceito de governança nas organizações do setor público. O modelo de governança trata de um conjunto de práticas democráticas e de gestão que contribuiriam para melhorar condições de desenvolvimento econômico e social. A governança se constitui em uma análise sobre os arranjos institucionais que organizam e estabilizam as relações entre diferentes atores envolvidos, procurando produzir capacidades necessárias para a efetivação da ação governamental.⁴⁴⁶ Assim, essa interlocução entrelaça-se com aquela preconizada pela democracia deliberativa, na ideia de pluralismo político.

Governança atrai a noção de pluralismo, e nesse mesmo sentido, a valorização da interação social e o caráter político das escolhas públicas, enquanto elementos indissociáveis na constituição da administração pública, fazendo-se refletir os meios institucionais e relacionais na gestão da coisa pública.⁴⁴⁷

Há de se fazer distinção, quando se trata sobre o tema governança, quanto ao tema governabilidade. Bresser Pereira refere que governabilidade e governança são conceitos mal definidos e constantemente confundidos. Governabilidade constitui a capacidade política de governar, derivando da relação de legitimidade do estado e do seu governo com a sociedade. Diferentemente de governança que se traduz na capacidade financeira e administrativa (em um sentido amplo) de uma organização implementar suas políticas. Assim, quando se procura reformar o estado visando governabilidade, há o desejo de torná-lo mais democrático, acrescentando a ele instituições políticas que permitam uma melhor intermediação de interesses de diferentes áreas.

São elementos que compõe a governança, dentre outros: a distribuição de poder entre instituições de governo; questões de legitimidade e autoridade das instituições envolvidas; relações que determinam a responsabilização entre representantes, cidadãos e agência do Estado; a consideração do impacto das instituições políticas sobre o bem-estar público; as habilidades que o governo irá desenvolver para fazer políticas públicas, gerir a parte administrativa e fiscal do Estado, e prover bens e serviços; e o trabalho quanto a regras e normas que delimitam

⁴⁴⁶ Idem, p. 9-15.

⁴⁴⁷ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

quem exerce o poder e como são tomadas decisões sobre o exercício da autoridade.⁴⁴⁸

No tratamento de governança surge o termo boa governança, criado pelo Banco Mundial. Esse publica indicadores às nações, mensurando “como os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo para efetivamente formular e implementar políticas; e o respeito aos cidadãos e às instituições que regulam as interações econômicas e sociais entre eles”⁴⁴⁹. Boa governança, portanto, engloba estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentais, considerando instituições, ações e recursos necessários a um governo efetivo, sob um contexto democrático.

Tanto o Banco Mundial, como o Fundo Monetário Internacional exigem boa governança como requisito aos países para receberem recursos e apoio técnico. “Boa governança’ é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública”⁴⁵⁰. Sechi interpreta o termo governança como aquele advindo das ciências políticas e administração pública, representando um modelo horizontal de relação entre atores privados e públicos no processo de construção das políticas públicas. Nesse sentido, governança mostra-se como um resgate da política dentro da administração pública, dando menor peso a importância de critérios técnicos nos processos de decisão, e reforçando mecanismos de participação que prezam pela deliberação na esfera pública.

Diz-se que a governança pública reconhece a função do estado às políticas públicas, mas não como único remador, e sim como direcionador⁴⁵¹. Nessa via, o estado mantém seu papel de liderança na elaboração de políticas públicas, acompanhado da criação de centros múltiplos ao nível local, regional e nacional, e

⁴⁴⁸ FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 43-48.

⁴⁴⁹ CAVALCANTE, P., PIRES, R. R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 11.

⁴⁵⁰ SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009, p. 358, grifos originais.

⁴⁵¹ CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 21.

colocando em prática a noção de federalismo esboçada no tópico anterior. Assim, o estado não perde a importância, mas desloca seu papel primordial.⁴⁵²

No texto de Pires e Gomide há a reflexão que governança pode estar associada num aumento da capacidade de intervenção do estado, proporcionando mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas.⁴⁵³ Logicamente, então, dentro do termo boa governança está o entendimento sobre participação. A participação conduz a diversos benefícios, dentre os quais está sua influência nos resultados práticos das políticas públicas, bem como, o impacto nos agentes e comunidade locais.

É importante entender a crença em que a postura ativa da população local contribui à legitimação e aplicação da política nesse contexto, tornando-a mais eficaz e eficiente. Ainda “a participação estimularia a cidadania e impulsionaria os agentes locais a serem atuantes no processo político, ou seja, proporcionaria o empoderamento dos agentes”.⁴⁵⁴ Assim, há uma influência da metodologia no resultado da política, e nos próprios atores sociais locais.

Quer se ampliar a legitimidade do estado, com o intuito de superar os déficits da democracia representativa. Aposta-se nos controles e *accountability* na construção de políticas públicas por meio de mecanismos de participação democráticos e deliberativos capazes de impactar a gestão e a oferta dos serviços públicos. “A perspectiva de governança tem como finalidade tornar o governo melhor informado, mais flexível e menos exclusivo”⁴⁵⁵. Assim, espera-se um funcionamento mais efetivo e legítimo da administração pública, assim como preconiza os pressupostos da democracia deliberativa.

Nessa via o cidadão assume o papel de destaque, ou seja, a lógica de governança tem como foco o cidadão como parceiro no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Esse cidadão não será apenas beneficiário final

⁴⁵² SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

⁴⁵³ PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 25-32.

⁴⁵⁴⁴⁵⁴ FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 44.

⁴⁵⁵ CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017, p. 25.

da destinação dos atos públicos, mas também ator importante no processo de construção das diversas dimensões em torno do valor daquilo que é público.

Cavalcante refere que se aposta na articulação com os atores sociais e iniciativa privada, tanto por meio de processos deliberativos, quanto na implementação e controle das políticas públicas. Mudam-se os arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado, para objetivar arranjos mais desconcentrados que englobem a participação de múltiplos atores e mecanismos de articulação.⁴⁵⁶ Na verdade, está-se diante da necessidade de políticas públicas, que passaram a exigir arranjos e estruturas complexas envolvendo tomada de decisão e execução de seus programas.⁴⁵⁷

Optou-se, portanto, mais pela cooperação dos atores, do que unilateralidade para guiar o social. Objetiva-se a lógica de que os governos sejam capazes de incrementar sua aptidão quanto a explorar a inteligência coletiva da sociedade, considerando o conhecimento e sentido conforme padrões e tendências presentes em seu sistema social. Segundo Valle, a governança põe a sociedade civil ou a cidadania ativa, no ponto central das escolhas. Nessa via, a administração da governança compartilha decisões com o intuito de se beneficiar da legitimidade que a pluralidade de agentes pode proporcionar.⁴⁵⁸

Além de um cenário de múltiplos atores contribuindo ao desenvolvimento das funções públicas, outros elementos também são nucleares, como: o reconhecimento de regras formais e informais (códigos de ética); abertura às estruturas que extrapolam as relações de mercado; aplicação não só da lógica de meios e resultados, como também, dos processos de interação social como transparência, integridade e inclusão; e o reconhecimento de que os processos de escolha pública é inerente ao político, voltado à mediação de distintos segmentos que façam prevalecer seus interesses.

Portanto, na adoção de um modelo de administração pública orientado à governança, e que aposte na contribuição da cidadania, tem-se a preocupação à

⁴⁵⁶ ⁴⁵⁶ PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19^o ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 25-32.

⁴⁵⁷ Idem, p. 25-32.

⁴⁵⁸ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

construção de processos que favoreçam o seu engajamento e o equilíbrio de seus interesses em detrimento de interesses de grupos de elite.⁴⁵⁹

Gabardo refere que a ideia de governança obteve pouco impacto no Brasil no âmbito jurídico, sendo mais relevante para administradores e economistas. Os esforços no âmbito jurídico concentraram-se a desenvolver a noção de “boa administração pública”, de bases da doutrina italiana e cada vez mais estudada como um efetivo princípio da administração pública, e configurando-se como um direito fundamental da mais elevada relevância.⁴⁶⁰

Juarez Freitas conceitua o direito à “boa administração” como

direito à administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.⁴⁶¹

Na União Europeia o tema foi formalmente apontado como direito fundamental (artigo 41, da Carta de Direitos Fundamentais). Sarlet argumenta que a Constituição de 1988, muito antes dessa Carta, consagrou um direito fundamental à boa administração. O direito a boa administração pública é considerado, então, um direito fundamental implícito na Constituição Federal de 1988, ancorado: no artigo 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da república e no artigo 37, onde estão elencados os princípios diretivos da administração pública.⁴⁶²

O direito fundamental à boa administração pública é traduzido na sua dimensão objetiva, segundo Valle, como governança. Nesse sentido, incorpora a sobrevalorização da cidadania e a ideia de resultado. Afasta-se de uma lógica economicista, à dimensão ética na orientação da administração pública no estado democrático de direito. A estratégia é o empoderamento da sociedade na redistribuição do poder governamental em favor da cidadania, reconhecendo que o

⁴⁶⁰ GABARDO, Emerson. O JARDIM E A PRAÇA PARA ALÉM DO BEM E DO MAL - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009, p. 103.

⁴⁶¹ FREITAS, Juarez. Discricionariedade Administrativa: O Controle das Prioridades Constitucionais. Revista NEJ - Eletrônica, Vol. 18 - n. 3 - p. 416-434 / set-dez 2013. ISSN Eletrônico 2175-0491

⁴⁶² SARLET, Ingo Wolfgang. A Administração Pública e os Direitos Fundamentais. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [online]. Disponível em <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgang-sarlet.pdf>. Acesso em 09 ago. 2021.

estado sozinho não tem a força de dar soluções necessárias em um cenário complexo como o apresentado pela sociedade atual.⁴⁶³

A governança trata-se de um discurso construído diante das dificuldades dos governos propiciarem a participação efetiva dos cidadãos no exercício do poder. Gabardo ressalva que no Brasil a ideia de governança vem servindo como lema daqueles que desejam desprestigiar as formas de atuação do estado para promover a atuação do setor privado. Desta forma, o foco de governança torna-se com face mais administrativa na prestação de serviços, do que a participação dentro do processo político de decisão ao melhoramento das funções administrativas. Assim, a crítica de Gabardo que o discurso sobre governança se torna retórico, sendo mais simbólico do que real, o que não quer dizer que não seja útil.⁴⁶⁴

Há de se observar também que só existirá governança em um estado quando seu governo tem condições financeiras e administrativas para que as decisões tomadas se tornem realidade.⁴⁶⁵

No âmbito da governança a de se apontar quanto ao cuidado à governança orçamentária, nesse sentido, o guia vem da Constituição Federal de 1988 estabelecendo instrumentos do processo orçamentário, como o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). Esses instrumentos descrevem as primeiras linhas que definirão posteriormente o detalhamento das ações, a margem de flexibilidade à execução financeira, a forma de sua vinculação, conferindo maior ou menor espaço de planejamento e facilitando ou dificultando a execução de políticas públicas pelos órgãos setoriais.^{466 467} Toda essa consideração converge com a ideia de sustentabilidade econômica, e a participação do cidadão otimizando os recursos aí envolvidos.

O que se apreende é que a noção de governança, tão necessária à gestão pública, deve preconizar a via da participação dos diversos atores envolvidos no

⁴⁶³ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

⁴⁶⁴ GABARDO, Emerson. O JARDIM E A PRAÇA PARA ALÉM DO BEM E DO MAL - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009.

⁴⁶⁵ Pereira, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

⁴⁶⁶ CARDOSO JUNIOR, J. C.; COUTO, L. F. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19^o ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 75-82.

⁴⁶⁷ Vale ressaltar a importância da Lei Complementar (LC) no 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, outra importante referência da governança orçamentária brasileira.

sentido de otimizar o atendimento das demandas que lhes são exigidas. Nesse sentido, os pressupostos da democracia deliberativa devem servir de base para impulsionar bons resultados à administração, legitimando e validando a existência de decisões tão relevantes àqueles envolvidos, ou mesmo substituindo decisões por outros melhores argumentos fundamentados racionalmente. Fala-se em potencializar a ideia de uma gestão pública compartilhada, com base na sociedade, o estado e a interlocução.

Observável dessas reflexões é que democracia deliberativa e governança convergem no sentido de prezar pela participação na qualidade de bons resultados, promovendo o exercício da cidadania numa ideia de gestão pública compartilhada. A gestão pública compartilhada, assim como já mencionada no capítulo primeiro, coloca como centro a cidadania na constituição do poder público e do seu exercício.

Esse modelo de gestão preza pela interlocução política de todos os atores que terão relação direta com a administração. Coloca-se em voga o procedimento discursivo de filtragem de opiniões e vontades, utilizando-se de mecanismos de abertura e desconcentração dos poderes instituídos. Assim, institutos como a deliberação pública são indispensáveis ao melhoramento e institucionalização da ideia de governança.

A teoria do discurso, aquela proposta pela democracia deliberativa, enfatiza procedimentos e pressupostos comunicacionais de formação democrática da opinião e da vontade, enquanto relevante escoadouro da racionalização discursiva das decisões de um governo e administração vinculados ao direito e à lei.⁴⁶⁸

A noção de gestão pública compartilhada já foi rapidamente descrita no primeiro capítulo, demonstrando o embasamento à ideia de participação política deliberativa. Esse modelo expressa a situação onde os atores se entendem e se socializam em busca de decisões legítimas, que irão lhes afetar. É também o local de exercício de liberdades políticas, dentre as quais se faz menção a liberdade de opinião e reunião. Nesse espaço, com a cidadania atuando de forma espontânea, serão decididas demandas a serem transformadas em poder administrativo.

Reck ainda conceitua que a gestão compartilhada é aquela atividade “comunicativa e racional, regida por direitos juridicamente protegidos inspirados em condições de assertibilidade de fala, de autoinflexão social, de seleção e

⁴⁶⁸ HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. 3ª ed. Trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007, p. 282.

materialização de demandas sociais”.⁴⁶⁹ A gestão pública compartilhada engendra-se discursivamente, onde no discurso são tomadas e materializadas as demandas sociais da comunidade.

Aponta-se uma administração pública que se legitima na medida que garante condições e possibilidades para uma política deliberativa-popular, para que se construam entendimentos racionais na esfera pública. Leal refere que os procedimentos que circundam a administração pública legitimam-se quando possibilitam a tomada de decisões racionalmente generalizáveis. Assim, o estado deve pensar a implementação de políticas governamentais e formas de viabilização da participação social nesse âmbito de demandas coletivas.

A administração pública, e em especial, a sociedade civil, deve “instituir espaços de fomento à participação, criando e reconhecendo formas materiais e equitativas de abertura, visibilidade, controle e definição dos interesses demarcadores do espaço público”⁴⁷⁰, considerando a concretização dos direitos fundamentais.

Assim, a desenvoltura da administração para criar condições à instituição de uma comunicação e linguagem decodificada e democrática é essencial para a validação racional de suas ações. O processo intersubjetivo de deliberação, aquele proposto pela democracia deliberativa, possibilita a formação de razões e posições tomadas racionalmente. Dessa forma, qualquer administração que pretende se constituir democrática e comunicativa deve ter em mente o foco de construir o maior número possível de adesão social legítima, adquirida por meio dos pressupostos deliberativos com ações comunicativas permanentes.⁴⁷¹ Certo que a deliberação pública entre iguais em uma sociedade aperfeiçoa as instituições democráticas.

Valle⁴⁷² refere que governança, além da participação, é o desenvolvimento pelo estado de um papel articulador de forças que devem integrar os processos de decisões. Tão somente a ideia de participação tem se mostrado insuficiente. Leal vai

⁴⁶⁹ RECK, Janriê Rodrigues. Aspectos teórico-constitutivos de uma Gestão Pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público. Dissertação de mestrado. Santa Cruz do Sul, Unisc: 2006. Disponível em <<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes>. Acesso em: 10 ago. 2008, p. 303.

⁴⁷⁰ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.1 02.

⁴⁷¹ HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. 3ª ed. Trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007.

⁴⁷² VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

mais a fundo a aferir que não é suficiente tão-somente criar novos espaços públicos para a deliberação, sendo necessário, em sua concepção, restaurar a amplitude da esfera pública e fazê-la mais inclusiva.⁴⁷³

Concorda-se com Bitencourt quanto ao objetivo de concretizar os direitos fundamentais por meio de uma maior atuação da esfera pública em face de uma gestão pública compartilhada de interesses públicos, tendo em vista os princípios da boa administração.⁴⁷⁴ Habermas refere que esses processos de cunho político que passam pelo filtro deliberativo dependem de recursos do universo vital, da cultura política liberadora, de uma socialização política esclarecida, de iniciativas de associações capazes de serem formadoras de opinião.⁴⁷⁵

Não há que se falar em dificuldades de viabilização da participação crítica e consciente de todos nos processos de decisão, isso porque, há hoje, “ferramentas virtuais e de comunicação eficientes para vencer barreiras físicas e temporais”⁴⁷⁶, que precisam ser lapidadas, claro; e, porque “pende para o Estado a responsabilidade maior de encontrar meios à efetivação do compartilhamento da gestão, em face até de sua melhor estrutura para tanto”.⁴⁷⁷ Fachin e Silva também referem que há o inevitável desafio das democracias contemporâneas disponibilizarem mecanismos de articulação à participação política, considerando a garantia da cidadania participativa que tenha o povo como sujeito ativo e pluralmente atuante nos espaços de democracia.⁴⁷⁸

A identidade política é essencial ao estado democrático de direito e suas formas de democratização, sendo que, ela só pode ser cultivada quando houver estímulo ao diálogo e a formação da consciência sobre questões e problemas comunitários. Assim, educar a uma sociedade mais justa implica uma pedagogia

⁴⁷³ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

⁴⁷⁴ BITENCOURT, Caroline Müller. O Controle Social já configurava um “Mito” no Estado Democrático e sua Implementação torna-se mais distante ante os desafios do acesso à informação no Estado Pós-Democrático. Relatório final do pós –doutorado, 2019.

⁴⁷⁵ HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. 3ª ed. Trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007, p. 284.

⁴⁷⁶ LEAL, Rogério Gesta. Qual democracia: a necessidade premente de romper com a univocidade identitária artificial e casuística do fenômeno político. Revista do direito Unisc, Santa Cruz do Sul N.º 39 | p. 03 - 17 | JAN-JUL 2013, p. 15. Disponível em: < <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/2688/2698>>. Acesso em: 12 ago. 2021.

⁴⁷⁷ Idem, p. 15.

⁴⁷⁸ FACHIN, L. E; SILVA, C. O. P. da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, ano 4, n. 6, p. 165-183, jun. 2017.

crítico comunicativa, desafiando o convívio social a cultivar uma responsabilidade pública.⁴⁷⁹

A democracia só tem a ganhar com a contribuição advinda da pluralidade de visões de mundo, e da mesma forma esse entendimento é aplicado à gestão da coisa pública. Diversas visões de mundo, que formam uma identidade coletiva, são capazes de realizar uma discussão respeitosa e contínua debatendo o presente e pensando em alternativas ao futuro, tais atos reforçam a integração social e a diversidade cultural brasileira. “Ao mesmo tempo, então, que o cidadão luta por sua Constituição, ele contribui para a criação desse sentimento democrático na sociedade”⁴⁸⁰. Portanto, não se questiona a necessidade de engajamento da população, por vias de participação democrática desobstruídas e aberta a todos. O cidadão não tem que ouvir a última palavra, mas sim se fazer ouvir.

A participação dos cidadãos enquanto sujeitos ativos e passivos da vida pública, das ações políticas, das discussões que justificam a criação e implementação de políticas públicas, da escolha e confirmação ou não de seus representantes na tomada de decisões que regulam a vida em sociedade, é uma necessidade que deve ser debatida no ambiente de reforma política brasileira, como bem preceitua Fachin e Silva.

Perante essa argumentação, relembra-se a proposta dessa tese sobre a construção de um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional capaz de lapidar condições intelectuais e morais à deliberação dos atores na esfera pública, contribuindo à complexidade enfrentada pela administração pública. Assim, há a pretensão de propor essa lapidação da política pública educacional tendo em vista a participação deliberativa (compartida e procedimental) da cidadania na gestão pública, por meio da inserção nos currículos de base obrigatórios do país, considerando um modelo de formação viável por lei (em forma de disciplina/ atividades permanentes de educação), tudo ainda a ser esmiuçado e bem especificado pela tese.

É pressuposto dessa pesquisa que o direito à cidadania, além de caracterizar o pertencimento à comunidade política, e o exercício dos direitos (civis, políticos e

⁴⁷⁹ Idem.

⁴⁸⁰ BOGOSSIAN, A. M.; DE LUCA, A. O que é bom e o que poderia ser melhor: propostas para a reforma política. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, v. 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015, p. 1027.

sociais), traz em seu conceito o poder de participação política, enquanto influência ao direcionamento da sociedade. A participação política é considerada, portanto, umas das dimensões do conceito de cidadania. O cidadão, por ora, é aquele que pertence a uma comunidade política, e que deve ter a oportunidade de exercer direitos, influenciando na vida da comunidade por meio de sua participação. Relembrar que o direito fundamental à participação política é entendido como aquele que decorre do artigo 1º, § único da Constituição, observado sobre a perspectiva de participação popular e controle social.

É considerado, neste trabalho, o conceito de participação política cidadã como aquele que permite ao cidadão tomar parte na sociedade política, informar e fazer todos saber suas opiniões. Essa participação é vista sobre o enfoque deliberativo, apresentando-se razões a essa escolha. Assim, retomar que a participação política deliberativa é aquela alicerçada sobre as contribuições da democracia deliberativa.

A democracia deliberativa, como já observado, é aqui considerada como o processo de tomada de decisão fundamentado na deliberação dos cidadãos em fóruns públicos, permitindo amplo debate e negociação, onde se exerce o uso público da razão de forma livre e inclusiva sobre questões fundamentais, num processo capaz de transformar os interesses e preferências particulares, em acordos políticos que tenham uma pretensão de racionalidade. Mais especificamente, a democracia deliberativa enfatiza procedimentos e pressupostos comunicacionais de formação democrática da opinião e da vontade, à racionalização discursiva das decisões de um governo e administração.

Esses pressupostos da democracia deliberativa, como bem observado, devem servir de base para impulsionar bons resultados à administração, legitimando e validando a existência de decisões relevantes aos envolvidos, ou mesmo substituindo decisões por outros melhores argumentos fundamentados racionalmente. Uma base deliberativa leva em conta o efeito de legitimidade que a participação do cidadão gera nos resultados de gestão, expressando suas necessidades estratégicas, o que reflete a noção de uma gestão pública compartilhada. A gestão pública compartilhada é base à noção de gestão pública democrática, tendo a cidadania como ator social na constituição do poder público e do seu exercício.

Foi visto que o modelo contemporâneo de gestão pública busca aperfeiçoar a noção de governança enquanto um conjunto de práticas democráticas e de gestão que contribuam para melhorar condições de desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, que o trabalho segue o entendimento ao termo boa governança como aquela que engloba estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentais, considerando instituições, ações e recursos necessários a um governo efetivo, sob um contexto democrático. Há de se referir que se considera ao termo boa governança, a relevância à participação, com o condão de influenciar os resultados práticos das políticas públicas, assim como, o impacto nos agentes e comunidade locais.

Nesse sentido, deixar delimitado, a partir do exposto, os conceitos estruturantes considerados como democracia deliberativa, participação política cidadã, gestão pública democrática, boa governança, à definição do problema proposto, e o que eles significam à tese. Aliás, a democracia deliberativa é referencial teórico à pesquisa, sendo importante lembrar a relevância de constantemente aplicá-la no desenvolver desta tese, num processo de retomada justamente por ser o referencial a ser aplicado ao problema e hipótese cogitada. Tal referencial teórico deve compor a base quanto a proposta de modelo curricular nacional de formação da cidadania para a participação na gestão pública compartilhada, seja em termos de disciplina, ou atividades formativas, seja em termos de projeto de lei regulamentador.

O próximo capítulo visa interligar o direito fundamental à educação ao direito de participação política, demonstrando a importância de uma educação política desde os primeiros ensinamentos, e pensando na viabilidade do problema proposto pela pesquisa.

4 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E SUA LIGAÇÃO AO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A educação é um conteúdo indispensável à constituição da cidadania. Já foi observado nos capítulos anteriores que a cidadania é protagonista de toda ação na esfera pública, conferindo legitimidade às ações que visam concretizar os conteúdos da Constituição Federal. Considerando esses estudos iniciais, esse capítulo ficou encarregado de demonstrar que o preparo ao exercício da cidadania advém da educação. Dessa forma, é traçado como objetivo estudar o direito fundamental à educação, demonstrando sua ligação ao direito de participação política enquanto face da cidadania, e elemento chave ao incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública.

A ausência de uma população educada tem reflexos enormes à consolidação da cidadania. Como ensina Carvalho⁴⁸¹, é o ser educado que terá condição efetiva de participação social, ciente e consciente de seus direitos e deveres civis, sociais, políticos, econômicos e éticos. A educação, portanto, é um pré-requisito à conquista dos direitos, possibilitando que as pessoas tenham conhecimento de sua existência e possam se organizar para buscar sua garantia.

Garantir o direito à educação contribui de forma significativa para o avanço da sociedade, possibilitando o desenvolvimento de condições concretas à formação de uma consciência individual e coletiva. A educação tem o papel primordial de estimular o questionamento, instigar a curiosidade e permitir uma localização no tempo e espaço, na comunidade e no mundo. Um dos seus principais objetivos, na visão de Morin, é ensinar os valores a serem incorporados pelas crianças desde pequenos, assim é preciso mostrar a elas “como compreender a si mesma para que possa compreender os outros e a humanidade em geral”⁴⁸², conhecendo as particularidades do ser humano e o seu papel na era planetária. Desse modo, o sistema educacional não pode fragmentar a realidade e simplificar o complexo.

Para Morin, “os homens e as mulheres não podem mais ser brinquedos inconscientes não só de suas ideias, mas das próprias mentiras. O dever principal da

⁴⁸¹ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

⁴⁸² MORIN, Edgar. Edgar Morin: o verdadeiro papel da educação. Nova escola: 2016. Disponível em: <<https://www.fronteiras.com/entrevistas/edgar-morin-o-verdadeiro-papel-da-educacao>>. Acesso em: 18 out. 2021.

educação é de armar cada um para o combate vital para a lucidez”.⁴⁸³ Nesse sentido, que refere ser necessidade à educação do futuro introduzir e desenvolver características cerebrais, mentais, culturais dos conhecimentos humanos, de seus processos e modalidades, das disposições tanto psíquicas quanto culturais que o conduzem ao erro ou à ilusão. Isso tudo correlacionando os saberes, a complexidade da vida e os problemas existentes.

Embasa-se da concepção humanista e libertadora da educação. Essa concepção se baseia na realidade mutável do homem, estimulando sua criatividade. Uma constante problematização do homem-mundo, possuindo por essência o diálogo, a comunicação, afastando a manipulação do educando. Essa percepção se distancia, como refere Freire, de uma educação bancária, que é aquela que faz do processo educativo um ato permanente de depositar conteúdos⁴⁸⁴. Essa concepção bancária torna-se mecanicista, considerando a consciência do homem como algo especializado, vazio, preenchido com pedaços de mundo que se vão transformando em conteúdos de consciência.⁴⁸⁵

Freire refuta essa concepção bancária, explicitando e reforçando a concepção humanista e problematizadora da educação. A concepção humanista da educação considera o educando como homem- pessoa, transformador do mundo. Essa concepção problematizadora exige uma posição permanentemente reflexiva do mundo, reconhecendo que ninguém educa ninguém, ou mesmo ninguém se educa sozinho, isso, pois, os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo. Ainda, acrescenta-se que a educação só se faz verdadeiramente humanista quando se esforça à desocultação da realidade, afastando-se dos mitos dos quais deixa o homem desumanizado.⁴⁸⁶

Essa visão converge com Morin, aduzindo que no ensino mais vale uma cabeça bem-feita, do que bem cheia. Uma cabeça cheia é aquela onde o saber é acumulado para não dispor quanto a seleção e a organização dos sentidos, e, por contraponto, uma cabeça bem-feita é aquela que, em vez de acumular o saber,

⁴⁸³ MORIN, Edgar, 1921- Os sete saberes necessários à educação do futuro / Edgar Morin: tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. – 2. ed. – São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000, p. 33.

⁴⁸⁴ Assim, o educando é como se fosse uma “caixa” na qual o “educador” vai fazendo seus “depósitos”.

⁴⁸⁵ FREIRE, Paulo. Papel da educação na humanização. Trad. Carlos Souza. Universidade do Chile, Santiago, mai./1967.

⁴⁸⁶ Idem.

preocupa-se em dispor de uma aptidão geral para tratar e resolver os problemas, com princípios organizadores que permitam ligar os saberes e lhes dar sentido. Dessa forma, cabe à educação favorecer a aptidão natural da mente desde cedo, encorajando e instigando a aptidão interrogativa, orientando-a para os problemas fundamentais da própria condição humana.⁴⁸⁷

Assim, não é objetivo da educação transmitir conhecimentos sempre mais numerosos ao aluno, mas o “de criar nele um estado interior e profundo, uma espécie de polaridade de espírito que o oriente em um sentido definido, não apenas durante a infância, mas por toda a vida”.⁴⁸⁸ A educação deve ser pensada durante a vida inteira, considerando um cenário líquido, rápido e de mudanças imprevisíveis.⁴⁸⁹

O acesso à escola e a educação contribui para a democratização dos conhecimentos, criando condições individuais e coletivas para o desenvolvimento da consciência sobre a realidade social. É na educação que o indivíduo se transforma, criando condições de autoconsciência, o que o possibilita viver uma cidadania de forma mais efetiva, e seu desenvolvimento enquanto cidadão. “Nessa perspectiva, a educação e a escola se tornam essenciais para o indivíduo e para a sociedade, extrapolando fronteiras e promovendo o avanço da humanidade”.⁴⁹⁰ Assim, o reconhecimento da educação enquanto direito é fundamental à cidadania.

Importante observar que a educação não se restringe ao ensino. Morin refere que a “‘educação’ é uma palavra forte: utilização de meios que permitem assegurar a formação e o desenvolvimento de um ser humano”⁴⁹¹. Já o ensino é “arte ou ação de transmitir os conhecimentos a um aluno, de modo que ele os compreenda e assimile”, assim, tem um sentido mais restrito que educação.⁴⁹²

Certo que o ensino faz parte da educação, mas ela é muito mais que o ensino. Para Curcio, “a educação é um processo abrangente, de construção do ser humano desde a mais tenra idade até seu último instante de vida, inerente ao desenvolvimento

⁴⁸⁷ MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

⁴⁸⁸ L'Évolution pédagogique en France, PUF, 1890, p. 38, citado por MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 47.

⁴⁸⁹ BAUMAN, Zygmunt. Zygmunt Bauman: "A educação deve ser pensada durante a vida inteira". Disponível em: <<https://www.fronteiras.com/entrevistas/zygmunt-bauman-a-educacao-deve-ser-pensada-durante-a-vida-inteira>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

⁴⁹⁰ FLACH, Simone Fátima. (2016). DIREITO À EDUCAÇÃO E O PROCESSO DE AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL. *Revista Contexto & Amp; Educação*, 31(98), 5–27.

⁴⁹¹ MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 11.

⁴⁹² Idem, p. 11.

da pessoa”⁴⁹³, já o ensino é algo específico, que só se consolida, se houver a respectiva aprendizagem a esta especificidade. Educação, é gênero no qual o ensino é espécie, ambos estão ligados pela aprendizagem.

Considerando esta perspectiva, são muitos os protagonistas da educação. Os educadores não são somente os professores, mas todos os que de algum modo participam desse processo construtivo da personalidade humana. A educação, portanto, é um conjunto de ações promovidas por agentes pessoais e institucionais, com um objetivo comum, ou seja, a plena formação do cidadão. Para alcançar esse objetivo, é imprescindível que todos esses agentes pessoais e institucionais mantenham suas ações educativas em convergência, visto que a educação não é um processo baseado no individualismo, mas sim na comunhão, na sociabilidade.⁴⁹⁴

A educação, portanto, é direito natural que todo ser humano tem, independente da legislação existente em cada nação. Ela é preceito inerente, pertencendo ao ser humano desde sua origem.⁴⁹⁵ Contemporaneamente, a concretização do direito à educação por meio do ensino perpassa a ideia de que “todos os cidadãos tenham oportunidades de acessar as instituições escolares e que encontrem nelas as condições propícias para concluir, na idade certa, suas etapas com níveis satisfatórios de aprendizagem”⁴⁹⁶. Garantir o direito à educação requer observar que ela possui como qualidade a capacidade de transformar a vida dos indivíduos, tornando-os capazes de modificar positivamente a sociedade.

Compreender e realizar a educação, entendida como um direito individual, humano e coletivo, implica considerar o seu poder de habilitar para o exercício de outros direitos, isto é, para potencializar o ser humano como cidadão pleno, de tal modo que este se torne apto para viver e conviver em determinado ambiente, em sua dimensão planetária. A educação é, pois, processo e prática que se concretizam nas relações sociais que transcendem o espaço e o tempo escolares, tendo em vista os diferentes sujeitos que a demandam. Educação consiste, portanto, no processo de socialização da cultura da vida, no qual se constroem, se mantêm e se transformam saberes, conhecimentos e valores.⁴⁹⁷

⁴⁹³ CÚRCIO, Ítalo Francisco. Educação, direito de todos. Disponível em: <<https://www.segs.com.br/educacao/281767-educacao-direito-de-todos>>. Acesso em: 25 out. 2021.

⁴⁹⁴ Idem.

⁴⁹⁵ Idem.

⁴⁹⁶ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015, p. 11.

⁴⁹⁷ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013, p. 16.

Evidente, por conseguinte, a capacidade de potencializar o ser humano como cidadão pleno. Importante indicar também, assim como contribui Daniel Hachem, que a educação tem relação estreita com o desenvolvimento econômico e social dos estados, isso porque sua promoção fomenta o avanço científico e tecnológico, permitindo aos indivíduos uma maior mobilidade social, e, conseqüentemente, reduz desigualdades sociais. Seu fornecimento e manutenção são decisivos ao cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados, já que esse índice considera em sua definição o grau de escolaridade dos cidadãos.⁴⁹⁸

Leva-se em consideração que países com maior nível de instrução têm maior crescimento econômico e nível de bem-estar. A educação é aquela que desperta a consciência crítica e a livre determinação, assim, no atual estágio da humanidade é indispensável a oferta de um ensino de qualidade à população. Ela é a chave ao crescimento pessoal e ao crescimento econômico de uma nação. Investir de forma responsável na educação de um povo é ação indispensável à mudança da realidade do país, tornando-o próspero.⁴⁹⁹

Pode-se dizer que a educação tem variado infinitamente, com o tempo e o meio. Todo passado da humanidade contribui na formação do conjunto de princípios que compõe a educação hoje. A religião, a organização política, o grau de desenvolvimento das ciências, do estado e outros são bases das quais se formaram os sistemas educacionais. A educação, separada de todas essas causas, torna-se incompreensível. Por isso, a constatação preliminar da educação não foge de uma observação histórica.⁵⁰⁰

Tendo em vista essas observações, os próximos tópicos visam analisar como se deu o reconhecimento da educação enquanto direito, mais na concepção do ensino, considerando seu embasamento contemporâneo como conteúdo essencial à cidadania, e a participação política, especificamente. Assim, será abordado nesse capítulo no tópico 4.1 Considerações históricas do direito à educação: positivação nos textos legais e compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil; no tópico 4.

⁴⁹⁸ HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out. /dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.382.

⁴⁹⁹ MOTTA, F; BUÍSSA, L; BARBOSA, M. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 97-114, jul./set. 2018.

⁵⁰⁰ DURKHEIM, Émile. Educação e Sociologia. São Paulo: Melhoramentos, 1955.

2, O direito fundamental à educação na Constituição Federal de 1988 e as legislações decorrentes; e no tópico 4.3 a Formação dos currículos escolares: das Diretrizes à Base Nacional Comum Curricular, de modo a desenvolver o tema proposto nessa pesquisa.

4.1 Considerações históricas do direito à educação: positivação nos textos legais e compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil

Este tópico visa abordar considerações históricas da educação, por via do ensino, buscando sua compreensão na forma contemporânea. A abordagem inicial foca em seu reconhecimento mais ao nível universal, para, posteriormente, entender esses reflexos na proteção do direito à educação nas constituições brasileiras. Ao final, pretende-se demonstrar também que os compromissos assumidos internacionalmente são complementos indispensáveis para alavancar essa proteção, principalmente no âmbito da Constituição de 1988.

A educação é reconhecida internacionalmente como um direito humano pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da qual o Brasil é signatário. Nesse importante documento, a educação é garantida por meio do artigo 26, que dispôs que todo ser humano tem direito a instrução, de forma gratuita, ao menos nos níveis basilares, bem como, a instrução técnico-profissional e a igualdade de acesso ao ensino superior. Diante disso, visou-se como resultado o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos e liberdades individuais.⁵⁰¹

Acrescenta-se também a Carta da Organização dos Estados Americanos, aprovada em 30 de abril de 1948. Nessa Carta, reafirmou-se o propósito quanto a educação dos povos, orientando-se pela justiça, liberdade e a paz. Para alcançar os objetivos básicos, os estados comprometeram-se com metas específicas, como a erradicação do analfabetismo, e a ampliação de oportunidades no campo da educação para todos. Assim, declararam primordial importância ao estímulo à educação, entre outras metas, buscando cooperar entre si para alcançar essas

⁵⁰¹ ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Genebra: OMS, 2002. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/documentos/direitos-humanos>>. Acesso em: 22 out. 2023.

finalidades.⁵⁰² Dessa Carta resultou o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura.

Ainda, merece destaque a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948. Nessa declaração o direito social à educação não aparece somente como direito, mas também como dever, no sentido de que todo homem deve se educar, pois a educação o dignifica, proporciona uma melhor qualidade de vida e dá-lhe o senso de dever e participação. Assim, reconhece-se que somente a educação do homem poderá contribuir ao desenvolvimento do país.

Essa Declaração Americana é substituída, em 1969, pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de São José da Costa Rica. Nessa Convenção, os estados se comprometeram à cooperação internacional para, progressivamente, efetivar os direitos em torno da educação, assim como preconizava a Carta da Organização dos Estados Americanos. Não obstante, ainda que indiretamente, uma série de textos internacionais foram surgindo quanto ao tema.

O Brasil também faz parte do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificado em 1991, e promulgado pelo Decreto Legislativo n. 592, a 6 de dezembro de 1992. Nesse importante pacto, a educação foi elencada como direito humano que impõe aos estados-partes as obrigações de respeitar, proteger e realizar. Na obrigação de realizar se impôs a obrigação de promover, bem como, prover diretamente; já a obrigação de respeitar exigiu que os estados evitassem medidas capazes de impedir o gozo do direito à educação; e a obrigação de proteger impôs que esses mesmos Estados adotassem medidas para que o direito não fosse obstaculizado por terceiros.⁵⁰³

No pacto pôde ser observado a relação ao princípio da progressividade (art. 2º) que direcionou a concretização do direito à educação (enquanto direito social) a programas de ação estatal realizados de forma progressiva, até o máximo dos recursos disponíveis. Esse princípio levou a muitas interpretações errôneas, fazendo com que os estados o utilizassem como forma de se esquivar do fornecimento do direito.⁵⁰⁴

⁵⁰² OEA. Carta da organização dos estados americanos. Tratado Internacional (1967). Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organização-dos-Estados-Americanos/carta-da-organizacao-dos-estados-americanos>> . Acesso em: 22 out. 2023.

⁵⁰³ OEA. Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: < https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm>. Acesso em: 22 out. 2023.

⁵⁰⁴ Idem.

Entretanto, de antemão já foi se especificando a interpretação do artigo elencando-se que não sealaria em postergar ou não cumprir as obrigações assumidas com o direito, mas sim racionalizar os recursos no sentido de mostrar determinada melhora em sua concretização. O que não incluiria, portanto, o retrocesso. Duarte, por exemplo, esclarece que o importante seria “ficar claro que a noção de progressividade dos direitos sociais não pode ser confundida com a possibilidade de sua não aplicação”⁵⁰⁵, o que requer pensar em executar avanços concretos em relação ao direito, considerando prazos determinados.

Em seu artigo 13, inciso I, o pacto ainda mencionou que os estados-partes reconhecem o direito de toda pessoa à educação. E, nesse sentido, concordam que a educação deve ter como foco o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, bem como, fortalecer o respeito, por meio dela, aos direitos humanos e fundamentais. Ainda, a educação tem atribuição de capacitar as pessoas a participarem efetivamente de uma sociedade livre, favorecendo a compreensão, tolerância e a amizade entre nações e entre grupos raciais, étnicos ou religiosos, bem como, promover a paz.⁵⁰⁶

O pacto também aduziu no artigo 13, inciso II, sobre a educação primária obrigatória e acessível gratuitamente a todos; a educação secundária de diferentes formas (técnica, profissional); a educação de nível superior também acessível a todos; a educação de base para aqueles que não concluíram o ciclo normal da educação primária; e o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, com um sistema adequado de bolsas de estudo e melhoria contínua das condições materiais do corpo docente.⁵⁰⁷

O artigo 14 finalizou estabelecendo que

(...) todo Estado-parte no presente Pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou território sob sua jurisdição a obrigatoriedade, ou gratuidade da educação primária, **se compromete a elaborar e adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado destinado à implementação progressiva**, dentro

⁵⁰⁵ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵⁰⁶ OEA. Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: < https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm>. Acesso em: 22 out. 2023.

⁵⁰⁷ Idem.

de um número razoável de anos estabelecido no próprio plano, do princípio da educação obrigatória e gratuita para todos.⁵⁰⁸

Considerando a educação um direito social, todas essas referências “estabelecem obrigações de caráter prestacional a serem realizadas progressivamente ou, ainda, impõem ao Estado a adoção de medidas legislativas concretas para aprimorar a proteção desses direitos”.⁵⁰⁹ Essa disposição quanto a uma obrigação positiva por parte do estado é diferente daquela do artigo 13, que dispôs sobre uma obrigação negativa, solicitando respeito à liberdade dos pais, ou tutores, quanto a escolherem para seus filhos escolas distintas das públicas, bem como, escolher a educação religiosa consoante suas próprias convicções. A partir dessas explanações, o direito à educação teria um aspecto social que gera obrigações estatais positivas, e um aspecto liberal ou individual que resguarda a liberdade dos pais escolherem o tipo de educação de seus filhos.⁵¹⁰

O Brasil seguiu a mesma orientação internacional, considerando a educação como um direito humano, embora, por muito tempo, tenha sido dominado por uma educação jesuíta tradicional, que se destinou aqueles que não precisavam trabalhar para sobreviver, dos altos extratos da sociedade. No período imperial a educação permanecia restrita a alguns, sendo que a vinda da família real fez ganhar ênfase o ensino superior também de forma restrita.⁵¹¹

A Constituição de 1824 mencionava em um artigo quanto a educação escolar gratuita, reservada exclusivamente aos considerados cidadãos (excluindo-se índios-bárbaros- e negros). Por muito tempo, a educação era algo dispensável, principalmente, considerando um imenso país, com enormes distâncias, ainda despovoadas. A primeira lei nacional, em 1827, dispunha sobre a gratuidade na disseminação das primeiras letras. O ensinamento dessas primeiras letras seria mais em casa, com a família do que nas escolas, assim, diante das distâncias, das

⁵⁰⁸ OEA. Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: < https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_america.htm>. Acesso em: 22 out. 2023.

⁵⁰⁹ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 702, out. 2007. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵¹⁰ Idem.

⁵¹¹ SOUZA, José Clecio Silva. Educação e História da Educação no Brasil. *Revista Educação Pública*. Disponível em: < <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/18/23/educacao-e-historia-da-educacao-no-brasil>>. Acesso em: 15 out. 2021.

dificuldades, dos preconceitos, os lares senhoriais se tornam o espaço em que basicamente os filhos das elites aprendiam quanto à escrita e leitura.⁵¹²

Tal realidade perdurou por um longo período, mesmo com a educação obrigatória em 1934. Conforme a legislação, a educação era obrigatória, contudo, manter instituições escolares para seu compartilhamento não estava contemplado nessa perspectiva. Cita-se que o Ato Adicional de 1834 buscou descentralizar para que províncias tivessem o encargo de passar o ensinamento das primeiras letras, entretanto, essas mesmas províncias eram aquelas pobres em recursos e escassas em autonomia. Aliás, nasce a partir desse cenário o jogo de empurra-empurra entre província e Império, e após a República, poder federal, estadual e municipal em relação à distribuição de competências dos diferentes níveis de ensino.⁵¹³

Em 1934, a gratuidade de ensino (com algumas alterações) e a sua obrigatoriedade foram postas na Constituição, essa buscou moldar uma maior interveniência do estado sobre o social, tentando minimizar desigualdades sociais e mesmo impedir a eclosão de movimentos contestatórios. À União caberia traçar as diretrizes da educação nacional, devendo dar ênfase à educação como um direito do cidadão. Aliás, a Constituição de 1934 teria sido a única, antes da Constituição de 1988, a reconhecer a escolarização dos adultos, dando também o pontapé inicial à vinculação dos recursos exclusivos à educação pela União e Estados^{514, 515}

A Constituição de 1824 incluía a gratuidade de ensino, mas excluía boa parte da população. Já a Constituição Republicana de 1891 silenciava quanto a esse dado, referindo faculdade aos estados para incluírem em suas próprias constituições. Assim, a gratuidade nasceu em 1824, e morreu em 1891, em termos nacionais, sendo que seu ressurgimento viria somente em 1934, associada com a ideia de obrigatoriedade. Há de se ressaltar que tanto a gratuidade, quanto a obrigatoriedade eram restritas ao ensino primário, que contemplava os quatro primeiros anos de estudo. Sendo que

⁵¹² CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E.M.T. 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584

⁵¹³ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E.M.T. 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584

⁵¹⁴ Essa vinculação de recursos estará presente nas Constituições proclamadas de 1934, 1946 e 1988 e estará ausente na Constituição proclamada de 1891, nas Constituições outorgadas de 1937 e 1967, sendo que a Constituição de 1969 importará essa vinculação exclusivamente aos Municípios.

⁵¹⁵ CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E.M.T. 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584

somente em 1967, ambas foram estendidas pela Constituição Federal, para oito anos.⁵¹⁶

Em 1988, o ensino obrigatório se tornou um direito público subjetivo, podendo o indivíduo fazer valer esse direito enquanto bem indispensável à cidadania. Importante argumentar que a proteção constitucional da Constituição de 1988, e das constituições anteriores, tiveram reflexo direto dos compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil. Na verdade, o grande ganho da educação, enquanto direito, foi seu reconhecimento pela comunidade internacional como um direito humano, inerente à natureza humana.

Relevante destacar que a educação é um dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada por 193 estados-membros integrantes da Organização das Nações Unidas, em setembro de 2015, na qual o Brasil faz parte. A agenda é composta por 17 objetivos, sendo o Objetivo 4 (ODS 4) dedicado à educação. Nesse objetivo se visa a busca por assegurar uma educação de qualidade, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida a todos⁵¹⁷. A Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou o dia 24 de janeiro como o Dia Internacional da Educação, tendo em vista seu papel de referência para a paz e o desenvolvimento.

Agregando ao Objetivo 4 da Agenda 2030, em 2015, sob a coordenação da UNESCO, foi aprovada a Declaração de Incheon e o Marco de Ação da Educação, documentos que têm por objetivo traçar diretrizes concretas para o alcance da educação. Ainda, a Declaração estabeleceu a agenda Educação 2030, atribuindo à UNESCO liderar, coordenar e ser a chave para a educação. É reconhecido por esses documentos que o atendimento do ODS 4 é essencial ao sucesso dos demais objetivos, sendo que sem uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e sem oportunidades ao longo da vida para todos⁵¹⁸, nenhum país terá sucesso em alcançar a igualdade entre homens e mulheres, rompendo o ciclo de pobreza que deixa milhões de crianças, jovens e adultos para trás.

Todo esse percurso histórico e os documentos que foram sendo firmados em âmbito internacional dão forma ao conteúdo contemporâneo da educação, enquanto

⁵¹⁶ Idem, p. 567-584.

⁵¹⁷ ONU BR. A Agenda 2030. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 22 out. 2023.

⁵¹⁸ Idem.

direito público subjetivo, na Constituição Federal de 1988. Importa referir que a educação do país se divide em educação superior e educação básica. O estudo proposto foca, portanto, na educação básica, que compreende educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. O próximo tópico tem atribuição de descrever as especificidades que foram sendo elaboradas no sentido de concretizar a educação tanto em termos formais, quanto materiais.

4. 2 O direito fundamental à educação na constituição federal de 1988 e as legislações nesse âmbito

As reflexões desse subcapítulo buscam avaliar a educação enquanto direito fundamental na Constituição Federal de 1988, elencando sua concretização por meio do ensino e os princípios que embasam esse meio, no âmbito da educação básica. Além disso, a partir desses parâmetros, é necessário refletir quanto aos desafios e conquistas do sistema educacional no país. Como concretização prática do direito, uma série de legislações foram sendo firmadas, tornando-se peças indispensáveis. Assim, uma análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Plano Nacional de Educação é essencial para entender como a educação vem sendo realizada enquanto direito, não excluindo, claro, outros institutos existentes.

Pode-se dizer que a educação é considerada um bem comum, enquanto essência da comunidade. Ela se configura como um direito que, muito embora ser exercido individualmente, possui uma dimensão coletiva e até mesmo difusa.⁵¹⁹ A Constituição Federal de 1988 foi a responsável por dar ênfase a dimensão subjetiva e objetiva da educação, enquanto direito fundamental, contemplando os parâmetros de sua concretização. Diante disso, esse subcapítulo ficou responsável por demonstrar a importante delimitação desses conteúdos dispostos pela carta constitucional no oferecimento do direito.

A República Federativa do Brasil tem seus fundamentos dispostos no artigo 1º da Constituição Federal, que trata dos princípios fundamentais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, do pluralismo político, dos valores sociais, do trabalho

⁵¹⁹ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

e da livre iniciativa. Considerando essas bases, elencam-se os objetivos nacionais: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. São todos esses objetivos nacionais que dão norte ao projeto educacional brasileiro.

A educação é elencada pela Constituição de 1988 como um direito de todos, que implica um dever do estado, da família e da sociedade à sua concretização (artigo 205). Ela tem como finalidade contribuir ao exercício da cidadania, bem como, ao desenvolvimento do cidadão como pessoa e sua qualificação para o trabalho.⁵²⁰ É possível observar que o texto constitucional tratou de trabalhar o enfoque da educação não só restrita ao ensino, assim, o termo educação tem uma definição ampla, compreendendo toda a formação axiológica e social do indivíduo, o que é retratado, posteriormente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Do artigo referenciado três aspectos são identificados. O primeiro aspecto diz respeito ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, para isso é necessária intervenção estatal no plano intelectual, físico e moral. Assim, no fornecimento do direito à educação, não basta somente ensinar conteúdos técnico-científicos, ou mesmo fornecer alimentação diária, é preciso transmitir valores, sem os quais o ser humano é incapaz de ter o pleno desenvolvimento. A Constituição é referência, nesse sentido, apontando princípios como liberdade, igualdade, justiça, solidariedade e outros. No que concerne ao aspecto da cidadania, volta-se ao incentivo e valorização de cada indivíduo na construção de uma sociedade plural e diversificada, criativa e participante das decisões do meio político. Já o aspecto da qualificação profissional objetiva preparar o educando para a vida, atingindo o trabalho desejado, e buscando metas traçadas.⁵²¹

Segundo a proteção constitucional, a educação é um bem de todos e deve ser oferecida a todos, assim, faz parte de suas características o caráter de universalidade. Considerando essa ideia, o poder público deve se organizar para

⁵²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

⁵²¹ MENESES, Everton Luís Resmini. Comentários sobre o princípio da gestão Democrática da educação. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 66, maio. 2010 – ago. 2010.

fornecer serviços educacionais, sem distinção de cor, raça, sexo, ou nacionalidade, seguindo os princípios contidos na Constituição. Portanto, deve o poder público ter o objetivo de ampliar cada vez mais as possibilidades para que todos exerçam igualmente o direito.⁵²²

O artigo 6º da Constituição Federal elencou a educação como um direito fundamental social. Como direito social, ela faz parte dos direitos denominados de segunda dimensão. Relembrar, como referido no primeiro capítulo dessa pesquisa, que essa modalidade de direitos impõe ao poder público a satisfação de um dever de prestação positiva, que implica num *facere* ou em um *prestare*. Nessa seara, cabe ao estado criar condições objetivas que propiciem o acesso pleno ao sistema educacional. O direito à educação é assim um direito de crédito dos indivíduos, tendo como sujeito passivo o estado, com a responsabilidade de atendê-lo.⁵²³

Optar por um estado democrático de direito impõe uma série de tarefas à realização das finalidades coletivas, dessa forma, por meio da elaboração e implementação de políticas públicas o poder público deve exercer a função planejadora ao funcionamento dos sistemas públicos de saúde, educação, previdência social, e outros. Assim, enquanto direito social, importante analisar que a educação só se efetiva com certo planejamento e implementação de políticas públicas.⁵²⁴

Com intuito da educação gerar resultados satisfatórios à comunidade, exige-se que “o estado promova sua efetivação através de políticas públicas que possibilitem a integração do cidadão perante a sociedade, contribuindo para uma vida digna”⁵²⁵. Esse planejamento requer pensar que a implementação da educação também envolve alvos prioritários, grupos de pessoas que se encontram em posição de carência ou vulnerabilidade, já que um dos objetivos dos direitos sociais está em

⁵²² DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵²³ RE 1101106 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161 DIVULG 08-08-2018 PUBLIC 09-08-2018. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵²⁴ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵²⁵ SOARES, T. C; VANZELLA, J.M.M. O agir comunicativo à luz das políticas públicas educacionais no Brasil. p. 2. Disponível em: <http://www.lo.unisal.br/direito/semidi/publicacoes/livro2/91_8000241_ID.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2021.

corrigir desigualdades⁵²⁶. O tema das políticas públicas será objeto de destaque no próximo capítulo, já que o objetivo deste estudo é a constituição de um programa dentro da política pública educacional que fomente o incremento da participação e deliberação efetiva de todos os envolvidos numa gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares que coloquem em prática o exercício de um novo componente curricular que persiga esses escopos.

O direito à educação é detalhado no título VIII, da ordem social, especificamente nos artigos 205 a 214, que são dispositivos voltados à sua concretização prática, determinando princípios e objetivos, deveres de cada ente, funcionamento da estrutura educacional, bem como, a previsão de um sistema próprio de financiamento.

Como mencionado, a Constituição traz o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. Essa consideração pressupõe que o não fornecimento pelo poder público, ou mesmo sua oferta irregular, ocasionará a responsabilidade da autoridade competente (artigo 208, § 1º e § 2º). Por essa linha, cabe ao poder público recensear os educandos, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (artigo 208, § 3º).⁵²⁷

À elaboração de políticas públicas educacionais dispuseram-se princípios consagrados na Constituição Federal que devem ser observados. Esses princípios são elencados pelo artigo 206, e circundam o oferecimento especificamente do ensino pelo estado. Desses, constata-se a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (artigo 206, inciso I), a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (artigo 206, inciso II); o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (artigo 206, inciso III); a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (artigo 206, inciso IV); a valorização dos profissionais da educação escolar (artigo 206, inciso V); a gestão democrática do ensino público (artigo 206, inciso VI); a garantia de padrão de qualidade (artigo 206, inciso VII); piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (artigo 206,

⁵²⁶ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵²⁷ Interessante indicar que particulares também poderão oferecer o ensino, desde que cumpra as normas gerais da educação nacional, e tenha autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (artigo 209).

inciso VIII); e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (artigo 206, inciso IX).

O princípio da igualdade de condições diz respeito ao acesso e permanência na escola. Não obstante, lembrar que o Brasil é um país com imensas desigualdades regionais e sociais. É indispensável que para a garantia efetiva do direito à educação as políticas públicas educacionais tenham como foco diretrizes como a reprovação, os altos índices de abandono (evasão ou não permanência na escola), e a distorção na relação idade-série, identificando os grupos com maiores vulnerabilidades.⁵²⁸

A liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, e o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas são dois princípios que se complementam e andam de mãos dadas. Esses princípios voltam-se tanto aos alunos, quanto aos professores. A liberdade de ensinar garante aos professores desenvolverem com segurança as suas atividades em sala de aula, distanciando-se de qualquer pressão e constrangimento no exercício da profissão. Fala-se numa liberdade de cátedra, que na prática, busca o pluralismo de ideais dentro da sala de aula, e a autonomia didático-científica.⁵²⁹

A coexistência de instituições públicas e privadas de ensino reflete a noção de que é compromisso de todos assegurar o direito à educação. Já o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais liga-se a ideia de democratização do acesso à educação, constituindo-se um direito⁵³⁰. Aliás, a gratuidade do ensino público é um grande ganho, principalmente, à população menos favorecida que por muito tempo na história ficou limitada à contemplação do direito.

O princípio da valorização dos profissionais da educação escolar importa observar programas de formação continuada, critérios de acesso, permanência, remuneração compatível com a jornada de trabalho definida no projeto político-pedagógico. É garantido, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos profissionais das redes

⁵²⁸ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵²⁹ CMP SINDICATO. Liberdade de aprender, de ensinar e pesquisar. Disponível em <<http://cmpsindicato.com.br/2019/03/01/liberdade-de-aprender-de-ensinar-e-pesquisar/>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

⁵³⁰ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

públicas. Esse princípio liga-se aquele que prevê um piso salarial profissional nacional a esses profissionais.⁵³¹

O princípio da gestão democrática do ensino público requer que todo ato administrativo se encontre sujeito ao crivo e à fiscalização da comunidade escolar. Nesse sentido, pode-se apontar, por exemplo, a eleição para diretores de escola. Esse princípio reflete a noção de democracia, que caminha no sentido de exigir do estado a garantia de participação nos comandos da gestão pública, assim, garante-se a participação popular também na gestão do ensino público, através do conselho federal, estadual e municipal de educação, bem como, dos conselhos e fóruns escolares, requerendo-se consulta prévia aos órgãos deliberativos.⁵³²

A garantia do padrão de qualidade requer referenciais mínimos à qualidade de ensino. O conceito de qualidade na escola considera a qualidade de vida na sociedade e no planeta Terra, o que inclui tanto a qualidade pedagógica, quanto a qualidade política, requerendo o compromisso com a permanência do estudante na escola, com sucesso e valorização dos profissionais da educação⁵³³. Nesse cenário, leva-se em consideração o grau de formação dos professores, a disponibilidade de material didático e de apoio, a adequação de currículos à realidade local, a implantação de sistemas de avaliação, a melhoria da remuneração e condições de trabalho dos professores, entre outros.⁵³⁴

O reconhecimento de uma educação de qualidade implica compreender que a educação é um processo de socialização da cultura da vida, em que se compartilham conhecimentos e valores, assim, essa socialização inclui garantir a presença dos sujeitos nas aprendizagens da escola. A qualidade da educação deve

⁵³¹ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

⁵³² MENESES, Everton Luís Resmini. Comentários sobre o princípio da gestão Democrática da educação. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 66, maio. 2010 – ago. 2010.

⁵³³ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

⁵³⁴ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

considerar, assim, não só a permanência na escola, mas erradicar a evasão escolar, a repetência e a distorção idade/ano/série.⁵³⁵

Uma educação básica de qualidade é um direito assegurado, assim, a educação escolar é base para o exercício pleno da cidadania e o acesso aos direitos sociais, econômicos, civis e políticos. Nesse sentido, que deve se voltar a promoção do desenvolvimento humano em sua plenitude. Ela é o tempo, o espaço e o contexto capaz de construir e reconstruir a identidade dos sujeitos, acompanhando suas transformações corporais, afetivo-emocionais, sócio emocionais, cognitivas e socioculturais, respeitando e valorizando as diferenças.⁵³⁶

Assim, para se estabelecer uma educação com um padrão mínimo de qualidade, deve-se otimizar os recursos e investir um valor que seja calculado considerando os processos essenciais ao desenvolvimento dos processos e procedimentos formativos, que resultem, conseqüentemente, em uma educação integral. Portanto, isso inclui

creches e escolas possuindo condições de infraestrutura e de adequados equipamentos e de acessibilidade; professores qualificados com remuneração adequada e compatível com a de outros profissionais com igual nível de formação, em regime de trabalho de 40 horas em tempo integral em uma mesma escola; definição de uma relação adequada entre o número de estudantes por turma e por professor, que assegure aprendizagens relevantes; pessoal de apoio técnico e administrativo que garanta o bom funcionamento da escola.⁵³⁷

A partir dessas concepções, depreende-se que a unidade escolar e toda sua estrutura operacional é uma organização complexa, contemplando, além dos mecanismos didáticos e pedagógicos, a administração ou gestão de pessoas a ela vinculadas, dos recursos materiais indispensáveis e dos recursos econômico-financeiros relevantes para garantir ao gestor manter em funcionamento essa instituição. Assim, a promoção do ensino está muito além de dispor mecanismos didáticos e pedagógicos.⁵³⁸

⁵³⁵ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

⁵³⁶ Idem.

⁵³⁷ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013, p. 23.

⁵³⁸ CARNEIRO, Tulio Andrade. Financiamento, gestão e qualidade da educação pública. Curitiba: Appris, 2016.

Por conseguinte, concretizar todos esses princípios só faz efetivar o princípio da garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, o que inclui garantir o direito nos diferentes ciclos da vida. Esse princípio é peça chave ao desenvolvimento da sociedade na totalidade, já que a realidade do Brasil mostra que mais da metade da população foi destituída do acesso ao ensino por uma série de razões, e se encontra com grande atraso educacional.

Assim, sintetiza-se que a educação assume lugar de destaque no ordenamento jurídico, juntamente com os demais direitos fundamentais. Ela tem aplicabilidade imediata, embora sua realização integral só possa ocorrer de forma progressiva. Aliás, importante mencionar que o direito à educação não pode ser suprimido do ordenamento por meio de emenda constitucional por constituir cláusula pétrea.

A educação pertence a todas as pessoas, mas pode e deve focar no atendimento aquelas que se encontram em estado de vulnerabilidade ou carência, isso, pois, tendo em vista uma desigualdade educacional profunda e persistente no Brasil. O sujeito passivo do direito à educação é o estado, sendo que sua realização deve se dar por meio de políticas públicas de ação governamental. Ela tem o condão de vincular a todos os poderes públicos, que estão obrigados a adotar medidas até o máximo dos recursos disponíveis.⁵³⁹

Na adoção do chamado federalismo cooperativo, que atribui responsabilidades comuns e concorrentes entre os entes, há a menção constitucional sobre caber privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV), sendo que ainda legislará concorrentemente com Estados e Distrito Federal quanto a normas e definições básicas (artigo 24, inciso IX). É competência comum a todos os entes proporcionar os meios de acesso a esse direito (artigo 23, inciso V), considerando que aos Municípios especificamente caberá a atribuição de manter programas de educação infantil e do ensino fundamental, com a cooperação financeira e técnica da União e dos Estados (artigo 30, inciso VI).⁵⁴⁰

⁵³⁹ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007, p. 711. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵⁴⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2021.

O dever do estado com a educação, assim como pode ser observado no artigo 208 da Constituição, deve ser efetivado por meio da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, ou mesmo de forma gratuita àqueles que não tiveram acesso na idade própria. Inclui-se, ainda, a disponibilização da progressiva universalização do ensino médio gratuito, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos, o acesso aos níveis mais elevados do ensino, a oferta de ensino noturno regular, e o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.⁵⁴¹

Retoma-se que o texto constitucional trata a educação como um direito do cidadão e um dever do estado, que deve atendê-la considerando uma oferta qualificada. Não há o que se falar em fornecimento do ensino sem objetivar uma educação de qualidade, notadamente no âmbito da educação básica. Essa educação de qualidade deve observar desde a projeção do ensino, até a realização de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde, como bem mencionou o texto do artigo 208 da Constituição.

Há um padrão mínimo de qualidade às condições adequadas de oferta da educação disposto pela Constituição. Esse tem referência com o Custo Aluno Qualidade (CAQi), pactuados em regime de colaboração, que apontam quanto deve ser investido por estudante da educação básica em cada etapa e modalidade. Não atingido esse padrão de qualidade, deve a União dar assistência técnica e financeira aos demais entes (artigo 211, § 1º e § 7º) na realização desses objetivos.⁵⁴²

Na prática, a educação básica compreende o ensino médio, o ensino fundamental e a educação infantil. A educação no âmbito escolar é obrigatória para aqueles que possuem de 4 a 17 anos, devendo ser concluído o ensino médio mesmo em qualquer idade. Não obstante, deve-se indicar o atendimento também daqueles entre 0 a 3 anos, das pessoas com deficiência e dos povos indígenas. Há a menção

⁵⁴¹ Idem.

⁵⁴² BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

do texto constitucional para que a educação básica atenda prioritariamente o ensino regular⁵⁴³.

Importante mudança no âmbito da educação básica foi a ampliação do ensino fundamental ofertado obrigatoriamente de oito para nove anos de duração, alteração que ocorreu por meio da Lei n.º. 11.274/06, modificando o texto legal da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º. 9.394/96. Juntamente com o estabelecimento do ensino fundamental de nove anos, determinou-se o seu início aos seis anos, essa oferta equiparou-se aquela realizada pelos países desenvolvidos do ocidente, bem como, da América Latina.⁵⁴⁴

É disposto constitucional que os Municípios possuem responsabilidade prioritariamente com a educação infantil e o ensino fundamental, enquanto os Estados e Distrito Federal cuidarão do ensino fundamental e médio, e a União organizará o sistema federal de ensino (artigo 211). Fala-se no conceito de regime de colaboração, onde os entes federativos devem colaborar entre si na oferta da educação. Nessa seara, todos os entes, estando em uma federação, possuem o mesmo grau de autonomia, podendo exercer de múltiplas ações à realização do direito, mas organizando em regime de colaboração os seus sistemas de ensino. Todos devem pensar em formas de assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

Além da atribuição com a organização do sistema federal de ensino, pode ser relacionado que a União tem a função de coordenação na educação básica. Soma-se a essa atribuição, a função supletiva e redistributiva, na qual deve dar assistência técnica e financeira aos demais entes (artigo 211, § 1º), como, por exemplo, completando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FUNDEB e os programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE. A função normativa, como já observado, é exercida por meio da elaboração de normas gerais, leis, decretos, atos normativos, como, por exemplo, a Base Nacional Comum Curricular, que será objeto de avaliação nos próximos tópicos⁵⁴⁵. E a função de

⁵⁴³ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

⁵⁴⁴ Não sendo, foco do estudo, importante mencionar que a Constituição Federal é a primeira que trata da autonomia universitária, dispondo em seu artigo 207, que às universidades é assegurada a autonomia didático-científica e a gestão financeira e patrimonial.

⁵⁴⁵ “A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver

planejamento e avaliação, refletida nos planos nacionais de educação e o sistema nacional de informações e de avaliação educacional, nos quais estão o Plano Nacional de educação- PNE, o Censo Escolar, o Sistema de Avaliação da Educação Básica- Saeb⁵⁴⁶ e o Exame Nacional do Ensino Médio- ENEM.⁵⁴⁷

O artigo 212 dispõe que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. E essa é uma grande conquista ao direito em questão, considerando que para isso haverá um sistema próprio de financiamento, o FUNDEB⁵⁴⁸, que é base à distribuição dessa vinculação constitucional de receitas.⁵⁴⁹ O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos resultantes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação.

Nesse mesmo sentido, com a intenção de incrementar o financiamento do ensino, foi mantida a contribuição social do salário educação, nos moldes do art. 212, §5º, como fonte adicional de financiamento a ser recolhida pelas empresas. As cotas arrecadadas com o salário contribuição devem ser distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica (artigo 212, § 6º). A contribuição social do salário educação é uma das fontes dos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde (artigo 212, § 4º).⁵⁵⁰

ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica”. BNCC. Educação é a base. Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 07 set. 2021.

⁵⁴⁶ Sistema de avaliação da Educação Básica.

⁵⁴⁷ TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação Já- Sistema de cooperação federativa na educação. Todos pela Educação: São Paulo, 2021. Disponível em: < <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/ta-educacao-ja-sistema-de-cooperacao-federativa-na-educacao,445cdd97-8bb2-4595-9343-831ebd259641>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵⁴⁸ “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal”. FNDE. Sobre o FUNDEB. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>>. Acesso em: 07 set. 2021.

⁵⁴⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵⁵⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

Refere-se que a distribuição dos recursos públicos deve ter como prioridade o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, considerando a universalização, a garantia de padrão de qualidade e equidade, conforme dispor o plano nacional de educação (artigo 212, § 3º). A Constituição é clara em referir que a lei deve dispor sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal (artigo 212, § 9º). Decorre, ainda, que a não aplicação do mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino é causa de intervenção da União nos Estados e Distrito Federal (art. 34, VII, alínea “e”), e do Estado em face de seus Municípios (art. 35, III).⁵⁵¹

Um dos fatores que movem a concretização do direito fundamental à educação, no tocante a universalização do ensino e a melhoria de sua qualidade, são os recursos financeiros que devem ser suficientes para custeá-los. Nesse meio, a vinculação orçamentária de recursos, como observado no artigo 212 da Constituição, foi um ganho indispensável⁵⁵². A educação veio desde muito tempo sendo esquecida pelos gestores públicos, que não demonstram preocupação e comprometimento com o acesso à educação gratuita de qualidade, assim pode-se dizer que no Brasil o descaso com a educação é uma marca.

Em tempos de crise a educação é a que mais sai perdendo. Em pesquisa pela OCDE, o Brasil ficou entre os países que menos aumentou recursos para a educação em meio a pandemia do Covid-19. Esses dados foram divulgados no relatório *Education at a Glance 2021*, elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Segundo o relatório, o Brasil esteve em meio a um grupo minoritário de países que não aumentou os investimentos na educação para reduzir os impactos ocasionados na aprendizagem. Antes da Pandemia, em 2018, o Brasil teve como gasto público total na Educação 4% do seu Produto Interno Bruto (PIB), percentual que não sofreu alteração em 2020 e 2021.⁵⁵³ O relatório também

⁵⁵¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

⁵⁵² MOTTA, F; BUÍSSA, L; BARBOSA, M. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 97-114, jul./set. 2018.

⁵⁵³SANTOS, Emily. Brasil está entre países que não aumentaram recursos para educação na pandemia, diz OCDE. São Paulo, G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/09/16/brasil-esta-entre-paises-que-nao-aumentaram-recursos-para-educacao-na-pandemia-diz-ocde.ghtml>. Acesso em: 18 out 2021.

confirmou que o Brasil foi um dos países, entre os analisados, que mais demorou para restabelecer as aulas presenciais.⁵⁵⁴

Refere-se que o desafio da educação no Brasil vai além do simples atingimento das metas estipuladas num Plano Nacional. A grande proporção territorial, enormes diversidades, de ordem econômica, social, cultural, etc., faz com que o amplo acesso ao ensino de qualidade apresente desafios de maior envergadura.⁵⁵⁵ Em Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) 2019, por exemplo, observou-se que a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade foi estimada em 6,6% (11 milhões de analfabetos), sendo a região nordeste a que apresentou a maior taxa de analfabetismo.

O Brasil é um país plural com diferenças regionais e intrarregionais, assim, toda política voltada à educação deve considerar essas diferenças para ver resultados satisfatórios. A diversidade regional do país é fundamental para estabelecer compromissos educacionais. Determinadas regiões merecem atenção redobrada e especial, já que o enfrentamento das dificuldades nessas requer pessoas, recursos materiais e recursos financeiros diferentes das médias observadas.⁵⁵⁶

Motta et al., referem que não se gasta bem na área educacional. Há discrepâncias quando se compara os extratos sociais de menor renda com a população dos demais níveis socioeconômicos. Há distorções quando se leva em consideração a cor e a região do país em que vivem os alunos. O acesso e a oferta à educação não ocorrem de forma equânime. Tudo isso, acaba por solidificar a desigualdade. A educação, em contraponto, deve ser reconhecida como a base para a promoção do desenvolvimento e da redução de desigualdades, assim como estão

⁵⁵⁴ A organização Todos pela educação confirma que se acentuou a visão de descaso com a educação durante o governo Bolsonaro com uma gestão educacional “marcada pela falta de planejamento, descontinuidade de políticas relevantes, ausência e omissões perante os desafios brasileiros e enfraquecimento institucional do MEC e suas autarquias”. Nesse sentido, avanço de pautas desconexas com os reais problemas da educação como no caso da militarização das escolas. TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação já 2022. Contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na educação básica brasileira. Todos pela educação: 2022. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/iniciativa-educacao-ja/>>. Acesso em: 24 out. 2023.

⁵⁵⁵ MOTTA, F; BUÍSSA, L; BARBOSA, M. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 97-114, jul./set. 2018.

⁵⁵⁶ CARNEIRO, Tulio Andrade. Financiamento, gestão e qualidade da educação pública. Curitiba: Appris, 2016.

elencados os objetivos nacionais de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.⁵⁵⁷

Evidente que no Brasil a história da educação tem naturalizado desigualdades educacionais em relação ao acesso à escola, à permanência dos estudantes e ao seu aprendizado. Essas desigualdades ocorrem constantemente entre os grupos de estudantes definidos por raça, sexo e condição socioeconômica. Nesse sentido, um grande passo no âmbito da educação é a questão da equidade, reconhecendo as necessidades diferentes de cada pessoa ou região, e revertendo a situação de exclusão histórica que marginaliza grupos, ou mesmo as pessoas que não puderam estudar ou completar sua escolaridade no tempo adequado.⁵⁵⁸

Não se deve ignorar a situação do Brasil em matéria socioeconômica, caso em que a distribuição de renda e de riqueza no país acaba determinando a permanência ou o acesso dos estudantes à escola. As altas desigualdades regionais exigem políticas públicas educacionais que priorizem áreas mais desfavorecidas no país.⁵⁵⁹ O analfabetismo, repetência, evasão escolar, a formação inadequada de professores são mazelas que pairam a educação brasileira, estas se agravam ainda mais quando se trata da educação rural, onde se educa por classes multisseriadas, com várias séries em uma única classe, encontra-se professores leigos, e grandes distâncias sem transporte e a mobilidade das famílias.⁵⁶⁰

A insuficiência no tocante a qualidade da educação básica é ainda um grande ponto a melhorar no Brasil, o que requer elevado investimento e material para ser alterado. Há sempre a tentativa de maximizar a utilidade dos recursos escassos para atender pelo menos o mínimo essencial ao ensino. É desafio da escola prestar serviços além do ensino, isso porque a educação que se pretende é uma educação de boa qualidade.⁵⁶¹

⁵⁵⁷ MOTTA, F; BUÍSSA, L; BARBOSA, M. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 97-114, jul./set. 2018.

⁵⁵⁸ Idem.

⁵⁵⁹ TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação já 2022. Contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na educação básica brasileira. Todos pela educação: 2022. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/iniciativa-educacao-ja/>>. Acesso em: 24 out. 2023.

⁵⁶⁰ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007, p. 711. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

⁵⁶¹ CARNEIRO, Tulio Andrade. Financiamento, gestão e qualidade da educação pública. Curitiba: Appris, 2016.

Fato que toda política pública nesse meio deve considerar a multiplicidade de fatores, com a existência de desigualdades estruturais e sociais que possam levar seu insucesso. Políticas públicas descontextualizadas e fragmentadas são fadadas ao fracasso. Na concretização da educação, deve-se pensar na busca da equidade, sendo inconcebível não considerar a vulnerabilidade encontrada em parcela da população. O poder público, reconhecendo esse cenário, necessita se engajar para tornar equânime o acesso à educação, bem como, seu financiamento.⁵⁶²

Lembrar que as disposições transitórias da Constituição traziam a diretriz para que o estado universalizasse o ensino e erradicasse o analfabetismo pelo prazo de dez anos. Assim, foi uma das responsáveis por uma série de normas criadas com o intuito de concretizar na prática o direito à educação, especificamente o ensino. Os próximos tópicos terão intenção de trazer algumas normativas encontradas na promoção do direito à educação que fazem parte do conjunto da política pública educacional, dentre as quais estão a Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei n.º 9.394/96, o Estatuto da Criança e do Adolescente- Lei 8.069/90, e o Plano Nacional de Educação- Lei n.º 13.005/2014.

4.2.1 Estatuto da Criança e do Adolescente- Lei n.º 8069/90

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é o principal instrumento normativo do Brasil sobre os direitos da criança e do adolescente, ele vem elencado pela Lei Federal n.º 8069/90, regulamentando o artigo 227 da Constituição Federal, que dispõe ser dever da família, da sociedade e do estado assegurar a criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, uma série de direitos, dentre os quais está elencado o direito à educação. O ECA se torna relevante por determinar algumas obrigações ao âmbito educacional com relação direta a proteção integral de crianças e adolescentes.

Crianças e adolescentes são definidas no estatuto como sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento, que requerem proteção prioritária e integral por parte da família, sociedade e estado. Na efetivação da proteção integral e o controle das políticas públicas, o governo e sociedade trabalham em conjunto por

⁵⁶² MOTTA, F; BUÍSSA, L; BARBOSA, M. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 97-114, jul./set. 2018.

meio dos conselhos (com caráter deliberativo e composição paritária), no âmbito municipal, estadual, distrital e nacional dos direitos da criança e do adolescente. A efetivação do ECA acaba contribuindo à ampliação do acesso à educação^{563, 564}

Os dispositivos encontrados no ECA acabam fortalecendo a previsão constitucional quanto a oferta de uma educação de qualidade⁵⁶⁵. Algumas orientações constitucionais acabam ganhando certa especificação e outras são reforçadas⁵⁶⁶. Aborda-se quanto a igualdade de condições para permanência e acesso na escola; o direito educando de ser respeitado pelos educadores; o direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer até mesmo a instâncias escolares superiores; o direito de participação e organização em entidades estudantis; e o acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentam o mesmo ciclo da educação básica (artigo 53 e incisos). Ainda, refere-se no mesmo artigo ser direito e dever dos pais ou responsáveis⁵⁶⁷ ter ciência do processo pedagógico, participando das definições das propostas educacionais.⁵⁶⁸

O ECA é composto de 267 (duzentos e sessenta e sete) artigos, dentre os quais estão aqueles voltados especificamente a contribuir ao direito à educação.

⁵⁶³ Todo o processo educacional, conforme consta no artigo 58, deve “respeitar os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura”. Ainda, o poder público estimulará pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, para tentar inserir crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório.⁵⁶³

⁵⁶⁴ BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8.069/90. São Paulo, Atlas, 1991.

⁵⁶⁵ O seu artigo 4º dispõe ser dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à educação, bem como, dos demais direitos fundamentais às crianças, aos adolescentes e jovens. O artigo 53 é mais específico ao referir que a criança e o adolescente têm direito à educação, visando seu pleno desenvolvimento como pessoa, ao preparo à cidadania e sua qualificação para o trabalho, assim como preceitua o texto constitucional.

⁵⁶⁶ O artigo 54 do ECA reproduz o dever do Estado em assegurar a criança e ao adolescente: ensino fundamental, obrigatório e gratuito, incluindo aqueles que não tiveram acesso na idade própria; obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos; acesso aos níveis mais elevados do ensino; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador; atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Assim, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, sendo que o não oferecimento pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (artigo 54, §1º e § 2º).

⁵⁶⁷ Pais ou responsáveis têm obrigação de matricular seus filhos na rede regular de ensino (artigo 55). O parágrafo 3º, do artigo 54, refere que é competência do poder público “recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola”. Cabe aos dirigentes dos estabelecimentos públicos de ensino comunicar ao Conselho Tutelar os casos de: maus-tratos envolvendo seus alunos; reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; e elevados níveis de repetência.

⁵⁶⁸ BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8.069/90. São Paulo, Atlas, 1991.

Compilou-se nesse tópico apenas algumas de suas orientações, visto que, como referido, elas acabam sendo um reforço às disposições constitucionais e mesmo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o que importa observar é que esse faz parte das normativas que dão força a concretização do direito à educação.

4.2.2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- Lei n.º 9.394/96

Toda organização da matéria educacional no âmbito do estado brasileiro é conferida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.º 9.394/96. A LDB refere que a educação escolar é composta pela educação básica e pela educação superior, e todas as suas diretrizes se voltam a esses dois níveis educacionais. Importa ao estudo aquelas diretrizes voltadas à educação básica, composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

No campo das políticas públicas a LDB é peça indispensável na formação desse conjunto, isso porque enfatiza uma série de diretrizes a serem alinhadas pelo sistema educacional na intenção de oferecer uma educação de qualidade. Após a Constituição Federal, ela é a diretriz mais importante no âmbito educacional. A LDB importa para esse estudo por dispor sobre os conteúdos indispensáveis e obrigatórios na formação do currículo escolar e propostas pedagógicas, como se verá mais adiante.

O conceito de educação para a LDB abrange muito mais do que apenas o âmbito das instituições de ensino e pesquisa, tendo em vista envolver também os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais, organizações da sociedade civil, e nas manifestações culturais. A lei de diretrizes retoma, portanto, o conceito já elencado no início desse capítulo, que vê a educação com sentido amplo, não restrita somente ao ensino. Entretanto, deixa claro em seu conteúdo que disciplina a educação escolar, aquela que se desenvolve por meio do ensino, e em instituições próprias, que deve se vincular ao mundo do trabalho e à prática social.⁵⁶⁹

A educação é reforçada como dever da família e do estado, devendo ter como guia os princípios da liberdade e os ideais de solidariedade humana. A educação básica, portanto, tem a finalidade de desenvolver o educando, assegurando uma

⁵⁶⁹ Artigo 1º e parágrafos. BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

formação que o torne capaz de exercer sua cidadania e progredir no trabalho e em estudos posteriores.

O exercício e a formação da cidadania não deixam em nenhum momento de ser foco de toda a matéria educacional, sendo que o fomento dessa cidadania permite desenvolver um cidadão que goze de direitos e deveres em sua plenitude. Entretanto, no que tange ao objetivo de qualificação para o trabalho pode ser relacionado certa crítica, em razão de que o apoio político e financeiro a determinados programas constituidores da política pública educacional não observa a educação em si como direito, mas como meio de atingir um objetivo de mercado. Grande parte da política pública educacional tem apoio em razão do pressuposto de possível retorno financeiro/benefícios daqueles que detém o poder e dominam o mercado.

Uma das críticas à educação e a escola diz respeito à alienação que exerce nessa desenvoltura de preparo ao mundo do trabalho. Considerando que os alunos precisam de trabalho, a escola volta-se à sua preparação para o mercado. Entretanto, a escola não seria meio a esse fim instrumental, considerando a atribuição de “criar gerações que pensem, se comuniquem, se instruem para escrever, ler, criticar, propor, desenvolver o pensamento científico e tecnológico e serem motivadas e instrumentadas para sempre saberem estudar”.⁵⁷⁰ O mesmo deve servir ao se relacionar o preparo à cidadania, destituindo-se do fim instrumental de exercer qualquer tipo de influência de ideologias político-partidárias.

Os princípios a serem ministrados no ensino tendem a afastar essas tendências. A igualdade de acesso e permanência na escola, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o resultado de seu aprendizado, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, a gestão democrática do ensino público, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, a valorização do profissional da educação escolar, a garantia do direito à educação e aprendizagem ao longo da vida, e a garantia de padrão de qualidade são todos princípios constitucionais reforçados na LDB para orientar a garantia do direito à educação, enquanto direito inalienável ao ser humano.

A LDB vai além das disposições constitucionais, elencando também os princípios do respeito à liberdade e apreço à tolerância; da valorização da experiência extraescolar; da vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais;

⁵⁷⁰ CARDIAL, Edimilson. O papel da educação no tempo da incerteza. Disponível em: < <https://revistaeducacao.com.br/2021/10/04/educacao-incerteza/>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

da consideração com a diversidade ético-racial; e respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdo-cegas e com deficiência auditiva.⁵⁷¹

Nessa disposição de princípios, o princípio da gestão democrática se destaca à proposta de um programa ao incremento da participação política deliberativa do cidadão, concomitante com a criação de um novo componente curricular. Esse princípio é aquele que instiga o campo educacional à participação da sociedade, seja por meio dos conselhos e fóruns, seja por meio de eleições para diretores, associação de pais e mestres, grêmios estudantis e outros. Todos buscam a melhoria da gestão educacional, construída a partir da parceria escola e comunidade. Sendo assim, o princípio da gestão democrática é um dos princípios base desse projeto, por dar força ao argumento do incremento da participação e deliberação via educação e ambiente escolar primeiramente.

Em alterações recentes em razão da Lei nº 14.644/2023, a regulação que trata sobre gestão democrática na LDB foi modificada de modo a prever a obrigatoriedade de estados, municípios e distrito federal legislar sobre o formato desta gestão em suas respectivas redes e sistemas de ensino, descentralizando esta organização. O artigo 14, portanto, prevê essa obrigatoriedade considerando a “participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.”⁵⁷² Instâncias similares a essas já funcionavam em diversos estados e municípios, contudo, atuando com base em regulamentos administrativos, nesse sentido, a necessidade de inclusão dos conselhos e fóruns escolares em norma federal.

Dessa forma, analisar a previsão da LDB sobre todos os sistemas de ensino definirem normas de gestão democrática, observando os princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, e da participação das comunidades escolar e local em conselhos e fóruns escolares ou equivalentes, enlaçando o campo de comunicação entre os responsáveis com uma

⁵⁷¹ O que faltou na LDB em relação à Constituição foi a observação de um piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, devido ser incluído posteriormente a essa Lei na Constituição. BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

⁵⁷² AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Lei prevê criação de conselhos escolares em estados e municípios. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/982473-lei-preve-criacao-de-conselhos-escolares-em-estados-e-municipios/>>. Acesso em 23 out. 2023.

educação de qualidade na educação básica. Os sistemas de ensino devem assegurar às unidades escolares públicas autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira nesse modelo de gestão.

Dá-se ênfase à criação dos conselhos de direitos como canais de participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e controle de políticas públicas, são os chamados conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais nas áreas de saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente, já mencionados no decorrer desse estudo. Considerando a estrutura, há o conselho nacional e os conselhos estaduais e municipais de educação.

Ao nível federal aponta-se como órgãos responsáveis ao direito à educação o Ministério da Educação (MEC), e o Conselho Nacional de Educação (CNE). Nos Estados e Distrito Federal, os órgãos responsáveis são, o Conselho Estadual de Educação (CEE), e as Secretarias Estaduais de Educação (SEE). E no caso dos Municípios, a Secretaria Municipal de Educação (SME), e o Conselho Municipal de Educação (CME).

Assim como a Constituição Federal, a LDB menciona quanto ao dever do estado em relação à efetivação da educação escolar pública, obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos⁵⁷³. Reforça-se também a noção de que o acesso à educação básica obrigatória é direito público-subjetivo, podendo qualquer cidadão ou outra entidade, acionar o poder público para exigí-lo. Em caso de não atendimento do direito, o poder judiciário poderá ser acionado com a ação judicial competente. Assim, caso comprovada a negligência para garantir o oferecimento do ensino obrigatório,

⁵⁷³ Essa organização também contempla a determinação quanto a educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos; o atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino; o acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística; a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; a oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo aos trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; o atendimento ao educando por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; e vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos (artigo 4º e incisos). Importante ressaltar que a disposição sobre o atendimento ao educando por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde dão vida a um conjunto de programas constituidores da política pública educacional na busca de padrões mínimos de qualidade de ensino. A maioria das ações em torno de uma educação de qualidade tomam como meta utilizar desses programas procurando sanar a grande desigualdade do país.

poderá a autoridade responsável ser imputada por crime de responsabilidade (artigo 5º, § 3º e 4º).⁵⁷⁴ É a partir desses dispositivos que uma série de ações chegam ao poder judiciário requerendo a concretização do direito, principalmente no âmbito da educação infantil.

É obrigação dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças a partir dos quatro anos. Assim, é competência de cada ente, na sua esfera da federação, recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como, os jovens e adultos que não concluíram a educação básica, entendendo a importância desse dado na questão de alocação de recursos na educação. Também é dever público realizar a chamada pública e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.⁵⁷⁵ Veja que a LDB acompanha o conteúdo constitucional, porém tem a função de especificar a matéria educacional.

Os entes federados devem se organizar de forma colaborativa à organização do sistema de ensino⁵⁷⁶. Ressaltar a menção sobre a União estabelecer, em regime de colaboração com os demais entes, competências e diretrizes para a educação

⁵⁷⁴ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

⁵⁷⁵ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

⁵⁷⁶ A União ficou incumbida de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal. Além disso, zelar pelo funcionamento de órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios; prestar assistência técnica e financeira aos demais entes, exercendo sua função redistributiva e supletiva; estabelecer, em regime de colaboração, competências e diretrizes para a educação básica, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, assegurando uma formação una; identificar e atender, também em regime de colaboração, alunos com altas habilidades ou superdotação; coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação; assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, juntamente com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino; baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação; assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior; e autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (artigo 9º). Os Estados devem organizar e manter os seus sistemas de ensino; definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, com a distribuição proporcional das responsabilidades, consoante a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis; elaborar e executar políticas e planos educacionais, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem; e assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. Ao Distrito Federal aplicam-se as mesmas atribuições dos Estados e Municípios (artigo 10). Os Municípios ficam também responsáveis por organizar os seus sistemas de ensino, consoante as políticas e planos educacionais da União e dos Estados; desempenhar ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino sob algumas ressalvas; e assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (artigo 11).

básica, para nortear os currículos escolares e seus conteúdos mínimos, assegurando uma formação única. Uma das partes relevantes da LDB é a definição do artigo 26 para que os currículos tenham uma base nacional comum, a ser complementada por uma parte diversificada, considerando as características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. Essa atribuição se refletirá na constituição da Base Nacional Comum Curricular, a ser analisada especificadamente nos próximos tópicos, no desenvolvimento do problema proposto nesse estudo.⁵⁷⁷

Aos estabelecimentos de ensino cabe, dentre outras atribuições, elaborar e executar sua proposta pedagógica, refletindo a responsabilidade de realizar seu projeto político pedagógico. A partir do projeto político pedagógico a formação dos currículos deve ser pensada. A LDB se encarrega de mencionar os conteúdos obrigatórios que devem compor os currículos escolares como língua portuguesa, matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e a realidade social e política, o ensino da arte, a educação física, o ensino da História, a oferta da língua inglesa, dentre outros conteúdos, que farão parte da Base Nacional Comum.⁵⁷⁸

Além da disposição quanto aos componentes obrigatórios, há a menção sobre o estudo de temas transversais a serem observados por todas as áreas do conhecimento, como conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança, o adolescente e a mulher, educação alimentar e nutricional, e outros. Aliás, a inclusão de conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção formas de violência contra a criança, o adolescente e a mulher, como temas transversais, foi uma inclusão recente dada pela redação da Lei n.º 14.164/21.

O parágrafo 10, do artigo 26, dispõe que a inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular depende de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação.⁵⁷⁹ Esse artigo se torna muito importante à tese por ser base obrigatória à formulação da Base Nacional Comum Curricular, bem como, dos currículos escolares e propostas pedagógicas decorrentes. Quaisquer disposições

⁵⁷⁷ Também é importante verificar sua atribuição da União quanto a construir o Plano Nacional de Educação, que fará parte do conjunto complexo de ações e decisões da política pública educacional.

⁵⁷⁸ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

⁵⁷⁹ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

sobre conteúdos abordados nos currículos escolares devem ter a menção de sua obrigatoriedade na Lei de Diretrizes e Bases, concomitantemente com a BNCC, bem como, aprovação do Conselho Nacional de Educação e homologação pelo Ministro de Estado da Educação.

O artigo 27 também traz disposições sobre os conteúdos curriculares da educação básica dispondo que devem observar, dentre outras diretrizes, a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; a condição de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento; a orientação para o trabalho; e a promoção do esporte educacional e apoio às práticas desportivas não-formais.⁵⁸⁰ Tudo isso também considerando a especificidade das condições da população rural, com as adaptações necessárias (artigo 28).⁵⁸¹

Portanto, observa-se novamente como importante nessa pesquisa a atribuição do sistema escolar desenvolver currículos que tenham como foco desenvolver direitos e deveres dos cidadãos, na formação e o respeito à ordem democrática. Por essa via é confirmado o caminho quanto a buscar o incremento da participação e deliberação do cidadão pelo meio educacional.

A LDB acompanha o conteúdo constitucional considerando a educação infantil como primeira etapa da educação básica⁵⁸², tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade, e a esses objetivos deve se voltar a construção dos currículos nessa etapa. Esta deve ser oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos; e pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos (artigo 30).⁵⁸³

O atendimento ao público da educação infantil sempre teve um caráter mais assistencialista, tendo como foco a função de cuidar das crianças na ausência da

⁵⁸⁰ Idem.

⁵⁸¹ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

⁵⁸² Em sua organização deve realizar avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças; ter carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; fazer o atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; realizar o controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; e expedir documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança (artigo 31).

⁵⁸³ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

família, dando suporte apenas por meio de cuidados básicos. A função educativa nessa fase da infância, considerando a criança com identidade própria, cidadã de direitos, foi um avanço. A Constituição Federal e a Lei de Diretrizes foram as responsáveis por dar força e forma à educação infantil.

O ensino fundamental, obrigatório e gratuito, em escola pública⁵⁸⁴, tem duração de nove anos e inicia aos seis anos. Este tem por objetivo o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; e o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca da vida social (artigo 32).⁵⁸⁵

Já o ensino médio é a etapa final da educação básica com a duração mínima de três anos. O seu fornecimento deve ter por finalidade a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos numa ideia de continuidade; a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, ensinando a se adaptar a condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; o aprimoramento desse como pessoa humana, com a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; e a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática (artigo 35).⁵⁸⁶

O artigo 35 A, refere que a Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem a essa etapa da educação, considerado as áreas do conhecimento, linguagens e suas tecnologias, matemática e suas tecnologias, ciências da natureza e suas tecnologias, e ciências humanas e sociais aplicadas. Há a obrigatoriedade de estudos e práticas de educação física, arte, sociologia, filosofia, língua portuguesa, matemática, e língua inglesa. Frisa, ainda, que a parte diversificada

⁵⁸⁴ A jornada escolar do ensino fundamental deve ter pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo este tempo progressivamente ampliado, ressalvados os casos de ensino noturno e as formas alternativas de organização. Essa modalidade de ensino será ministrada progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino (artigo 34).

⁵⁸⁵ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

⁵⁸⁶ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

que refere o artigo 26 da LDB, deve estar em consonância com a base e a realidade que o circunda. Além das áreas descritas, o currículo deve ser composto de itinerários formativos, acrescentando nessas a formação técnica e profissional (artigo 36).

Um dos grandes problemas que a educação brasileira enfrenta no ensino médio é a grande evasão escolar. A reforma do ensino nessa etapa veio com intenção de sanar essa problemática, principalmente focando no objetivo de preparação à cidadania e o trabalho do educando. Os itinerários formativos foram uma via ao aperfeiçoamento do aluno para a vida em sociedade, dessa forma, reflete na manutenção do ensino nessa etapa da educação. O objetivo é proporcionar um aprofundamento em determinada área ou qualificar profissionalmente o aluno. Portanto, hoje o jovem do ensino médio deve cumprir as áreas de conhecimento de formação básica e os itinerários formativos.

No que toca aos recursos públicos, a LDB especifica as orientações da Constituição Federal quanto ao financiamento da educação por todos os entes federados, cada qual com a sua atribuição e percentual específico⁵⁸⁷. O artigo 70 indica quais serão as despesas em torno da manutenção e desenvolvimento do ensino para o atendimento dos objetivos básicos das instituições de ensino. Estas devem se ater a: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aos equipamentos necessários ao ensino; ao uso e manutenção de bens e serviços; a levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando o aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; a amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar; e a realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação (artigo 70). Já o artigo

⁵⁸⁷ A educação terá seu financiamento por meio da receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a receita de transferências constitucionais e outras transferências; a receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; a receita de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei (artigo 68). Reforça-se o disposto constitucional de que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos. Ainda, deve levar-se em consideração o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (artigo 69).

71 ficou responsável por declarar as despesas que não constituirão à manutenção e desenvolvimento do ensino.⁵⁸⁸

A lei de diretrizes atende perfeitamente o objetivo de oferecer uma educação de qualidade, contudo, como já referido, esta não tem sido a realidade brasileira. Docentes e profissionais da educação são mal remunerados, não há equipamentos em boas condições de uso ao ensino, principalmente na área de recursos tecnológicos, materiais didáticos não são suficientes ou mesmo não apresentam atualização, e muitos outros empecilhos, muitas vezes o próprio docente precisa tirar dinheiro do seu próprio bolso para realizar atividades diferenciadas ou mesmo aquelas básicas com os alunos. Mas, já é um grande passo ter essas obrigações dispostas em lei. Como se verá mais adiante, os gestores vêm criando uma série de ações e programas compondo a política pública educacional e tentando sanar tais deficiências a uma educação de qualidade.

Para assegurar um ensino de qualidade será considerado um cálculo do custo mínimo por aluno, como já mencionado na matéria constitucional, em que se baseará a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para estabelecer padrão mínimo de oportunidades educacionais, conforme dispõe o artigo 74 da LDB. Esse custo mínimo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando as variações (artigo 74, § único). Caso os entes não consigam atender esse padrão mínimo de qualidade de ensino, a União e os Estados exercerão sua função supletiva e redistributiva, corrigindo essas disparidades (artigo 75).⁵⁸⁹

Importante observar que todas as receitas e despesas ligadas ao ensino devem ser apuradas e publicadas nos balanços do poder público (artigo 72), sendo que os órgãos fiscalizadores examinarão a prestação de contas decorrentes do que exige a Constituição Federal e a LDB (artigo 73).⁵⁹⁰

Mais ao final da LDB são encontradas disposições gerais e transitórias também importantes, finalizando os 92 (noventa e dois) artigos voltadas a estabelecer diretrizes bases à educação nacional. Importante mencionar que sua regulação compreende além da educação infantil, do ensino médio e do ensino fundamental,

⁵⁸⁸ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

⁵⁸⁹ Idem.

⁵⁹⁰ Idem.

contudo, as análises aqui mencionadas restringiram-se mais a essas etapas de ensino.

4. 2.3 Plano Nacional de Educação- Lei n. º 13.005/2014

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, é instituído pela Lei n. º 13.005/2014, que estabelece um conjunto de metas e estratégias que dão forma aos objetivos da Constituição Federal e as orientações expressas na LDB, no tocante à concretização do direito à educação. É caracterizado como um marco fundamental para as políticas públicas educacionais no Brasil, constituindo-se como um documento que define compromissos colaborativos entre os entes federados e instituições, para agregar ao avanço da educação brasileira.⁵⁹¹

O plano tem uma periodicidade decenal, visando questões como desigualdades educacionais, ampliação do acesso à educação e a escolaridade média da população brasileira, a baixa qualidade no aprendizado, a gestão democrática do ensino, ao financiamento da educação e aos desafios relacionados a valorização dos profissionais da educação. Ele visa induzir e articular os entes federados na elaboração de políticas públicas capazes de melhorar essas questões, que acabam dificultando o acesso e a qualidade da educação no país⁵⁹²

São vinte metas dispostas no PNE visando consolidar um sistema educacional que seja capaz de concretizar o direito à educação em sua integralidade, pensando no acesso e permanência nas instituições de ensino, na redução das desigualdades, na promoção dos direitos humanos, na formação para o trabalho e no exercício da cidadania.⁵⁹³

São articuladas dez diretrizes no PNE, categorizadas em cinco grupos:

(1) Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais: erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, e a superação das desigualdades educacionais com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação (metas: de 1 a 5; 9; 11 e 12; 14);

⁵⁹¹ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015.

⁵⁹² Idem.

⁵⁹³ Idem, p. 11.

- (2) Diretrizes para a promoção da qualidade educacional: melhoria da qualidade da educação, e a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos da sociedade (metas: 6 e 7; 10; 13);
- (3) Diretrizes para a valorização dos (as) profissionais da educação (metas 15 a 18);
- (4) Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos: a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica, a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (metas: 8 e 19);
- (5) Diretrizes para o financiamento da educação: estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação considerando o PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade (meta: 20).⁵⁹⁴

Veja que há uma diretriz específica à promoção da democracia e dos direitos humanos. Essa, portanto, contempla, dentre outras orientações, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, por meio da meta 19. Essa meta especifica oito estratégias, dentre as quais estão: formação dos conselheiros; legislação para gestão democrática nas escolas; formação dos grêmios e Associação de Pais e Mestres (APM); fortalecimento dos conselhos; participação no projeto político pedagógico; autonomia das escolas; prova nacional seletiva de diretores; e criação dos fóruns permanentes de educação.

Guia-se pelo pressuposto do espaço escolar ser o caminho para fortalecer a construção do coletivo, onde o cidadão possa participar não só nesse ambiente de gestão escolar, mas em todas as esferas da vida pública. Portanto, vê-se que a partir da gestão democrática desenvolve-se o direito à participação política, possibilitando a lapidação de sujeitos capazes de assumirem uma posição crítica e atuante.

A execução do PNE deve ser objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelo Ministério da Educação - MEC; pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; pelo Conselho Nacional de Educação - CNE; e pelo Fórum Nacional de Educação. Esse monitoramento é muito importante para verificar a concretização prática de todas as ações e programas em torno de uma educação de

⁵⁹⁴ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015.

qualidade, observando a conduta dos gestores na promoção das vinte metas elencadas no plano.

As metas dispostas no PNE são mensuradas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP, que é o responsável, por meio do Decreto 6.317/ 2007, por elaborar diagnósticos, pesquisas e recomendações amparadas nos indicadores e nas avaliações da educação básica e superior. A previsão do INEP vem recomendada pelo artigo 5º do PNE, dispondo que a cada 2 (dois) anos, ao longo do seu período de vigência, deve ser publicado estudos⁵⁹⁵ para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas.

O plano nacional determinou que para o primeiro ano de sua vigência ocorresse a elaboração ou adequação dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, considerando o texto nacional (artigo 8º). A realização desses planos deveria ocorrer com ampla participação da comunidade educacional, e da sociedade civil. Esses ganham o compromisso de materializar as metas do PNE de forma descentralizada entre os entes, promovendo uma articulação federativa.⁵⁹⁶ No ano de 2022, vinte e seis estados já possuíam lei sancionada ao seu plano de educação, e um ainda se encontra na fase de consulta pública realizada. A descentralização dos planos é uma estratégia da concretização do plano nacional, visto que esses buscam entender e atender mais prontamente as dificuldades locais de cada sistema e ambiente escolar.

Ainda, o PNE 2014-2024 instituiu o Fórum Nacional de Educação, responsável pelo monitoramento do PNE e pela convocação das Conferências Nacionais da área, a Base Nacional Comum Curricular ganha materialidade a partir desses institutos. Nesse mesmo sentido, propôs-se o Sistema Nacional de Educação para promover a articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (art. 13). Esse sistema visa dar vida ao regime de colaboração previsto constitucionalmente.

⁵⁹⁵ A mensuração dos dados a serem levantados pelo INEP devem levar como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados. Além disso, também será fonte de informações o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

⁵⁹⁶ BRASIL. Lei 13.005, de 24 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Poder Legislativo, 26 jun. 2014a, p. 01, Edição Extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 13 de out. 2020.

Leva-se como pressuposto no PNE a ideia de que os avanços no âmbito educacional acabam ocasionando o fortalecimento não só das instituições de ensino, como também das instâncias de participação e controle social, o que reforça o tema desenvolvido nesse estudo. Isso se materializa por meio de ações provenientes dos entes, numa atuação conjunta à consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE). O Sistema Nacional de Educação não é o mesmo que um sistema educacional. O sistema educacional constitui a organização do ensino no País (conteúdos, etapas de formação, etc.), já o SNE organiza e distribui as responsabilidades pela educação entre Municípios, Estados e União.

SNE visa atividades de todos os entes voltadas para as mesmas finalidades e a concretização dos mesmos objetivos. Assim, considerando a estrutura federativa brasileira com sistemas educacionais autônomos, um sistema nacional promove a institucionalização de um regime de colaboração à efetividade da educação nacional. Dessa forma, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com suas devidas competências, são chamados a colaborar para transformar a educação básica e ofertar uma educação de qualidade.⁵⁹⁷

Após determinadas especificações e orientações, o texto da lei traz como anexo as 20 metas traçadas no plano, bem como, estratégias para atingi-las.

Após a análise desses aparatos legislativos, o próximo tópico visa tratar quanto a formação dos currículos escolares contemporaneamente.

4. 3 Formação dos currículos escolares: das Diretrizes à Base Nacional Comum Curricular

Os pactos internacionalmente assumidos pelo Brasil, a Constituição Federal de 1988 e as legislações anteriormente mencionadas constituem bases ao direcionamento da educação brasileira, compondo o complexo da política pública educacional. Contudo, para além dessas análises, é necessário ao desenvolvimento desse trabalho tratar quais são as diretrizes que servem especificamente à formação dos currículos escolares. Isso porque o problema que embasa essa pesquisa procura verificar como constituir um programa dentro da política pública educacional, no

⁵⁹⁷ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013, p. 19.

âmbito da Educação básica, que fomente o aprimoramento da participação e deliberação efetiva de todos os envolvidos numa gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares nesse sentido.

A participação política que se especifica no trabalho é potencializada pelos pressupostos da democracia deliberativa, com a capacidade de contribuir para formação da opinião e da vontade autônoma, participativa, livre e democrática no processo educacional, e conseqüentemente movimentar as arenas da esfera pública em favor dos direitos fundamentais. Assim, as contribuições da democracia deliberativa visam a possibilidade de maior participação dos sujeitos destinatários das políticas públicas, tanto em sua formulação, quanto em sua implementação.⁵⁹⁸

Portanto, é necessário repensar ações em torno do direito à educação de modo a estruturar seu interior para a formação de sujeitos comunicativamente competentes a buscar seus próprios interesses, colocando em prática essas premissas deliberativas. Quer se pensar em uma cidadania participativa e atuante no seio da sociedade, construída a partir do campo educacional. A deliberação possibilita a formação de uma gestão na qual todos se sintam parte do processo educacional, bem como, necessários, colocando suas ideias e discutindo-as. Isso reflete numa retomada da responsabilidade sobre a ação pedagógica de atores educacionais ativos, e não como mero expectadores.⁵⁹⁹

Concorda-se com Ruiz que não se quer pensar que a educação ou a escola precisa dar conta sozinha de democratizar a sociedade, mas sim a compreensão de que qualquer sociedade que deseja realmente se tornar democrática precisa necessariamente desse auxílio pela educação, pela escola.⁶⁰⁰ É ingênuo pensar que a educação resolverá todos os problemas da humanidade, contudo, ela pode ajudar “a entender suas causas e oferecer material para análise e para a tomada de atitudes e comportamentos que certamente amenizaram os males contemporâneos” que se está à mercê.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ Soares, os autores tratam especificamente da democracia deliberativa em Habermas.

⁵⁹⁹ RUIZ, Maria José Ferreira. A ação comunicativa na práxis-pedagógica: um estudo a partir de Habermas. (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, 2006. 106 p. Dissertação de mestrado. Londrina, 2006.

⁶⁰⁰ Idem.

⁶⁰¹ GORCZEVSKI, Clóvis. Direitos Humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009, p. 221.

Assim, parte-se do pressuposto que a escola pode contribuir para ao menos inserir o indivíduo na prática democrática.⁶⁰² Isso, pois, como já referido, é o ser educado que terá condição efetiva de participação social, ciente e consciente de seus direitos e deveres civis, sociais, políticos, econômicos e éticos.

Práticas deliberativas estimulam a capacidade argumentativa tanto dos adolescentes, quanto das crianças, fazendo com que se possa ouvir a ideia dos outros, expor as suas, apoiando-se em melhores argumentos. Nesse sentido, a escola é um espaço apto e privilegiado a pôr em prática esses pressupostos deliberativos, preparando os educandos às vivências democráticas futuras. Essa vivência democrática não deve ser construída apenas na idade adulta, o que torna necessário um exercício permanente a iniciar mesmo pela infância.⁶⁰³

O currículo escolar pode ser considerado como um conjunto de práticas que proporcionam a produção, a circulação e o consumo de significados no espaço social e contribuem para a construção de identidades sociais e culturais. Sendo fruto da seleção e produção dos saberes, o currículo constrói a identidade do estudante. Uma das constatações do artigo 27 da LDB foi de que os conteúdos curriculares devem observar a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática, e após as análises das diretrizes formadoras desses currículos, esse é o caminho que se pretende trilhar.

Os próximos tópicos visam tratar das Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação básica e Parâmetros Curriculares Nacionais, para após esmiuçar a Base Nacional Comum Curricular.

4.3.1 Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação básica e Parâmetros Curriculares Nacionais

Os primeiros Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) à constituição dos currículos escolares da educação básica foram consolidados em 1997, para o ensino fundamental, do 1º ao 5º ano. Esses parâmetros foram apontados como referenciais

⁶⁰² RUIZ, Maria José Ferreira. A ação comunicativa na práxis-pedagógica: um estudo a partir de Habermas. (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, 2006. 106 p. Dissertação de mestrado. Londrina, 2006.

⁶⁰³ RUIZ, Maria José Ferreira. A ação comunicativa na práxis-pedagógica: um estudo a partir de Habermas. (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, 2006. 106 p. Dissertação de mestrado. Londrina, 2006.

de qualidade para a educação brasileira, auxiliando as equipes escolares na execução de seus trabalhos, e dos currículos.

Em 1998, são consolidados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o ensino fundamental do 6º ao 9º ano, procurando ampliar e aprofundar um debate educacional que envolvesse escolas, pais, governos e sociedade. No ano de 2000 são instituídos, em quatro partes, os Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino médio (PCNEM), buscando difundir os princípios da reforma curricular e orientar o professor, na busca de novas abordagens e metodologias.

Além de referencial de qualidade da educação em todo o país, os parâmetros possuíam a função de orientar e garantir a coerência dos investimentos no sistema educacional, socializando discussões, pesquisas e recomendações. Tratou-se de uma proposta flexível, não impositiva, a ser concretizada em decisões em torno da formação dos currículos e programas empreendidos pelas autoridades públicas. Diferentemente do que ocorreu com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica (DCN).

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica estabelecem a base nacional, “responsável por orientar a organização, articulação, o desenvolvimento e a avaliação das propostas pedagógicas de todas as redes de ensino brasileiras”⁶⁰⁴. Essas diretrizes curriculares são responsáveis por articular princípios, critérios e procedimentos que devem ser observados para atingir os objetivos da educação básica.

Relembrar que o artigo 9º da LDB atribui a União estabelecer, em colaboração com os demais entes, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos. Assim, a formulação de Diretrizes Curriculares Nacionais constitui atribuição federal, exercida pelo Conselho Nacional de Educação.

A resolução n.º 4 de 2010 define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais e seus objetivos, no entanto, existem também Diretrizes Curriculares Nacionais específicas para as etapas e modalidades da educação básica. Há, então, diretrizes e respectivas resoluções para: a educação infantil (resolução n.º 5/2009); o ensino fundamental (resolução n.º 7/2010); ensino médio (resolução n.º 2/2012); a educação

⁶⁰⁴ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013, p. 4.

no campo (resolução n.º 2/2008); a educação indígena (resolução n.º 5/2012); a quilombola (resolução n.º 8/2012); para a educação especial (resolução n.º 4/2009); educação para jovens e adultos (resolução n.º 3/2010); para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais (resolução n.º 2/2010); e outras.⁶⁰⁵

As diretrizes retomam e reforçam os princípios constitucionais em torno da educação e do ensino, refletindo acerca das dimensões cuidar e educar, para recuperar a centralidade do educando⁶⁰⁶, enquanto pessoa em formação na sua essência humana. Dessa forma, deve-se manter a qualidade social na educação, focando no padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série.⁶⁰⁷

Nas formas para organização curricular⁶⁰⁸ há a menção de que currículo deve difundir os valores fundamentais do interesse social, dos direitos e deveres dos cidadãos, do respeito ao bem comum e à ordem democrática (artigo 13)⁶⁰⁹, assim como orienta a LDB.

O artigo 14 menciona que integram a base nacional: língua portuguesa; matemática; o conhecimento do mundo físico, natural, da realidade social e política, especialmente do Brasil, incluindo-se o estudo da história e das culturas afro-brasileira e indígena; a arte, em suas diferentes formas de expressão, incluindo-se a música; a educação física; e o ensino religioso. Tais componentes curriculares são organizados pelos sistemas educativos, em forma de áreas de conhecimento, disciplinas, eixos

⁶⁰⁵ Há ainda a Resolução N.º 3/2012, que define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância; a Resolução N.º 1/2004, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana; a Resolução N.º 1/2012, que estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos; e a Resolução N.º 2/2012, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental.

⁶⁰⁶ A escola de qualidade social deve adotar como centro o educando, atendendo determinados requisitos apontados no artigo 9º e incisos, e a ação planejada, coletivamente, pelos sujeitos da escola (artigo 10º).

⁶⁰⁷ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013

⁶⁰⁸ No que tange a organização curricular, cabe aos sistemas educacionais definirem o programa de escolas de tempo parcial diurno (matutino ou vespertino), tempo parcial noturno, e tempo integral (turno e contra- turno ou turno único com jornada escolar de 7 horas, no mínimo, durante todo o período letivo) (artigo 12).

⁶⁰⁹ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

temáticos, desenvolvendo habilidades indispensáveis ao exercício da cidadania, e acompanhando o ritmo do desenvolvimento integral do cidadão.⁶¹⁰

Na organização da educação básica devem-se observar as diretrizes curriculares nacionais comuns a todas as suas etapas⁶¹¹ (artigo 18). “Cada etapa é delimitada por sua finalidade, seus princípios, objetivos e diretrizes educacionais, fundamentando-se na inseparabilidade dos conceitos referenciais: cuidar e educar”⁶¹² (artigo 19). Refere-se, ainda, que a cada etapa da educação básica pode corresponder uma ou mais das modalidades de ensino: educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e tecnológica, educação do campo, educação escolar indígena e educação a distância (artigo 27).⁶¹³

Menciona-se que os elementos constitutivos para a operacionalização das diretrizes constituem-se no projeto político-pedagógico e o regimento escolar; o sistema de avaliação; a gestão democrática e a organização da escola; e o professor e o programa de formação docente (artigo 42). Interessante referir quanto a gestão democrática, aquela obrigatória para todas as instituições de ensino, com decisões coletivas que pressupõem a participação da comunidade escolar na gestão da escola e a observância dos princípios e finalidades da educação (artigo 54).⁶¹⁴

Tanto os Parâmetros Curriculares Nacionais, quanto as Diretrizes Curriculares Nacionais formam o embasamento à constituição da Base Nacional Comum Curricular.

4.3.2 Base Nacional Comum Curricular- Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017

Como fruto de estratégias para fomentar a aprendizagem da educação básica, criou-se a Base Nacional Comum Curricular. Documento de caráter normativo, a

⁶¹⁰ Idem.

⁶¹¹ São etapas da Educação Básica: a Educação Infantil com duração de dois anos, o Ensino Fundamental com duração de nove anos, e o Ensino Médio com duração de três anos (artigo 21).

⁶¹² BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013, p. 69.

⁶¹³ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013

⁶¹⁴ Idem.

BNCC vem prevista pela resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017.⁶¹⁵ Esta buscou definir conteúdos e competências essenciais a todo educando de forma igualitária, estabelecendo direitos iguais de aprendizagem, organizando a progressão do ensino e apontando claramente o que se espera de um ambiente escolar que vise uma educação de qualidade.

A BNCC integra o rol de políticas públicas voltadas à educação básica e visa contribuir à elaboração de conteúdos educacionais, como também, a formação de professores, à avaliação e os critérios para a oferta de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da educação.

O alicerce inicial da BNCC está na Constituição Federal, que determinou em seu artigo 210 a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Em 1996, a LDB, acaba prevendo em seu Artigo 26, a regulamentação de uma base nacional comum para a educação básica⁶¹⁶. Sendo que, o PNE, com vigência de 2014 a 2024, estabeleceu vinte metas para a melhoria da qualidade da educação básica e quatro delas falavam sobre a BNCC.

A base busca definir aprendizagens essenciais que devem ser desenvolvidas ao longo das etapas e modalidades da educação. Enquanto diretriz, o seu principal objetivo é dar parâmetros de qualidade à educação no país, considerando alcançar um patamar de aprendizagem e desenvolvimento de forma igualitária a todos. Portanto, a missão da BNCC é servir como referência obrigatória às instituições de ensino, orientando a elaboração dos currículos nos estados e municípios. Nesse sentido, importante constatar o papel da equipe gestora ao reformular o projeto político

⁶¹⁵ A BNCC teve como parâmetro uma tendência internacional entre países que se propuseram a reformar a Educação, entre os quais estão Chile, Portugal, Peru, Austrália, Estados Unidos, Inglaterra, África do Sul, Cuba e Coreia do Sul.

⁶¹⁶ No ano de 1997 são consolidados, em dez (10) volumes, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o Ensino Fundamental, do 1º ao 5º ano, apontados como referenciais de qualidade para a educação brasileira. Já em 1998 esses Parâmetros são ampliados do 6º ao 9º ano. Em 2000, são lançados os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM). Com o intuito de melhorar a qualidade da educação é instituído em 2008 e funciona até 2010 o Programa Currículo em Movimento. Mas, somente em 2010 é realizada a primeira Conferência Nacional de Educação (CONAE), para debater a Educação Básica, e a necessidade da Base Nacional Comum Curricular, como parte de um Plano Nacional de Educação. No mesmo ano é realizada a 2ª Conferência CONAE, que resultou em um documento abrangendo propostas e reflexões para a Educação brasileira, e se tornou um importante referencial para o processo de mobilização para a Base. A partir de então, uma série de debates e Seminários foram sendo realizados com o intuito de elaborar uma proposta de Base. Em 2015 a 1ª versão da BNCC é disponibilizada. Já em 2016 sai a sua 2ª versão. Sendo que, em 02 de abril de 2018, o Ministério da Educação entregou ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a 3ª versão da BNCC do Ensino Médio. Para sua implementação, em 5 de abril institui-se o ProBNCC, Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular.

pedagógico, reestruturando o planejamento diário dos currículos escolares. As redes de ensino têm autonomia para elaborar ou adequar os seus currículos, entretanto, esta organização deve estar em consonância com o estabelecido na base.

Dessa forma, sendo a base referência obrigatória na elaboração e revisão dos currículos da educação básica, ela se torna muito importante em qualquer estudo que pretenda uma reestruturação dos componentes/disciplinas curriculares. Observar que o objetivo desse estudo é traçar um esboço de um programa dentro da política pública educacional, concomitante com a inclusão de um novo componente/disciplina curricular aos currículos escolares da educação básica ao incremento da participação e deliberação do cidadão. Assim, é indispensável uma avaliação da estrutura atual da BNCC.

A base dá ênfase a competências gerais e específicas, bem como, habilidades relativas a diversos objetos de conhecimento⁶¹⁷. As competências gerais são aquelas que os alunos devem desenvolver ao longo de todas as etapas da educação básica, já as específicas são aquelas a serem desenvolvidas em cada área de conhecimento e dos componentes curriculares.⁶¹⁸

Considerando as competências gerais da educação básica, pode-se observar que estas refletem e reforçam o tema proposto quanto a abordar o incremento da participação e deliberação do cidadão por meio da educação. É essa via que possibilita que o educando/cidadão possa fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade. É também por essa via que se desenvolverá o agir pessoal e coletivamente à tomada de decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários.⁶¹⁹

Todas as competências gerais e específicas devem ser orientadas por princípios éticos, políticos e estéticos que visam à formação humana integral e à construção de uma sociedade democrática, justa, e inclusiva, consoante o que

⁶¹⁷ São definidas na BNCC dez competências gerais que consubstanciam os direitos de aprendizagem e desenvolvimento. Em cada etapa da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) é apresentada uma estrutura. A competência é determinada como a mobilização de Habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), conhecimentos (conceitos e procedimentos), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do mundo do trabalho e do pleno exercício da cidadania.

⁶¹⁸ Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

⁶¹⁹ Idem.

preceitua as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN). Refere-se que a sociedade contemporânea impõe esse olhar, que deve levar em conta questões centrais do processo educativo como o que aprender, para que aprender, como ensinar, como promover redes de aprendizagem colaborativa e como avaliar o aprendizado.⁶²⁰

Tendo em vista essas perspectivas, a base prevê, como uma de suas diretrizes, a integralidade como princípio orientador ao ensino. Essa integralidade é concretizada quando da observação de três princípios: a visão do estudante, que compreende considerar individualidades e especificidades culturais, sociais, econômicas e territoriais; o desenvolvimento pleno, que considera a esfera tanto emocional, quanto intelectual ao aprendizado; e a integração curricular, que concerne ao entrelace entre o conhecimento e a vida dos estudantes nos processos de aprendizagem. Todos eles orientam a construção de práticas pedagógicas e políticas públicas articuladas em face das realidades locais e regionais.⁶²¹

A educação infantil é prevista pela base como o início e o fundamento do processo educacional. Refere-se que a expressão pré-escolar era utilizada no Brasil até a década de 1980, como se a educação infantil fosse uma etapa anterior, independente e preparatória para escolarização, situando-se fora da educação formal, que por ora se iniciaria somente no ensino fundamental. A Constituição de 1988 dispôs sobre o dever ao atendimento de crianças entre zero a seis anos em creches e pré-escolas, sendo que a LDB também tratou de incluí-la como parte integrante da educação básica.⁶²²

Com a modificação da LDB e a oferta do ensino fundamental desde os seis anos, a educação infantil passa a atender a faixa de zero a cinco anos, como já mencionado nas avaliações anteriores. Embora haver o reconhecimento do direito, a sua obrigatoriedade passa a ser somente para crianças de quatro e cinco anos, isso porque a Emenda Constitucional 59/2009 determinou a obrigatoriedade da educação básica dos quatro aos dezessete anos.⁶²³

A educação infantil é aquela que se vincula a concepção de cuidar e educar. Etapa onde deve ser assegurada condições para que as crianças aprendam e, ao

⁶²⁰ Idem.

⁶²¹ Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

⁶²² Idem.

⁶²³ Idem.

mesmo tempo, desenvolvam um papel ativo no seu meio. Menciona-se como direitos de aprendizagem e desenvolvimento nessa etapa o conviver com outras crianças e grupos, brincar de diversas formas, participar ativamente, explorar, expressar suas necessidades e emoções, e se conhecer.

No que toca a participar ativamente, parte-se da ideia de planejamento da gestão da escola e das atividades propostas pelo educador na realização das atividades da vida cotidiana, tais como a escolha das brincadeiras, dos materiais e dos ambientes, e outros, adquirindo a capacidade de se posicionar e decidir.⁶²⁴ E esse ponto converge com o tema desse estudo, pois prevê a capacidade do educando dessa faixa etária desenvolver habilidades necessárias ao incremento da participação e deliberação desde cedo.

A organização curricular da educação infantil na BNCC é estruturada em cinco campos de experiências⁶²⁵, nos quais são definidos os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento. São campos de experiências: (1) o eu, o outro e o nós (que registra a interação entre os pares e com adultos); (2) corpo, gestos e movimentos (explorando o mundo ao seu redor); (3) traços, sons, cores e formas (favorecendo a sensibilidade, a criatividade e a expressão pessoal); (4) escuta, fala, pensamento e imaginação (potencializando sua cultura oral); e (5) espaços, tempos, quantidades, relações e transformações (ampliando seus conhecimentos do mundo físico e sociocultural para o uso no cotidiano).⁶²⁶ Assim, uma das formulações a serem apontadas na constituição do incremento da participação e deliberação por meio da educação é pensar em um campo de experiência específico nessa fase.

A transição da educação infantil ao ensino fundamental requer a integração e a continuidade dos processos de aprendizagens das crianças, criando estratégias de acolhimento e adaptação tanto para as crianças quanto para os docentes. O ensino fundamental tem atribuição de atender crianças entre seis a quatorze anos. Com duração de nove anos, torna-se a etapa mais longa da educação básica. Nessa fase, pode ser observado o desenvolvimento de uma identidade no meio coletivo, que

⁶²⁴ Idem.

⁶²⁵ Cada campo de experiência possui objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, organizados em três grupos por faixa etária: bebês (zero a 1 ano e 6 meses); crianças bem pequenas (1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses); e crianças pequenas (4 anos a 5 anos e 11 meses).

⁶²⁶ Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

resulta em formas mais ativas de se relacionarem com esse coletivo e com as normas que regem as relações entre as pessoas dentro e fora do âmbito escolar.⁶²⁷

A BNCC trata o ensino fundamental em duas fases: ensino fundamental- anos iniciais; e ensino fundamental – anos finais. No que tange aos anos iniciais a primeira projeção é apontar a necessária articulação com as experiências vivenciadas na educação infantil. Consolidam-se as práticas anteriores e ampliam-se as práticas de linguagem e da experiência estética e intercultural, considerando tanto os interesses e expectativas das crianças, quanto o que ainda precisam aprender. Todas as ações devem ser articuladas de modo a evitar ruptura no processo de aprendizagem, principalmente no 5º e 6º ano.⁶²⁸

O ensino fundamental anos finais possui desafios de maior complexidade. Há necessidade de retomar e ressignificar as aprendizagens do ensino fundamental – anos iniciais no contexto das diferentes áreas, procurando fortalecer a autonomia dos adolescentes e dando suporte para acessar e interagir criticamente com diferentes conhecimentos e fontes de informação.⁶²⁹

Na BNCC o ensino fundamental está organizado em cinco áreas do conhecimento: linguagens (composta pelos componentes língua portuguesa, arte, educação física); matemática; ciências da natureza (ciências); ciências humanas (geografia, história) e ensino religioso. Cada área de conhecimento estabelece competências específicas a serem desenvolvidas ao longo dos nove anos.⁶³⁰

No desenvolvimento das competências específicas, cada componente curricular possui um conjunto de habilidades, que estão relacionadas a diferentes objetos de conhecimento (conteúdos, conceitos e processos), que, por sua vez, são organizados em unidades temáticas⁶³¹. Portanto, pensar em um componente curricular a um novo modelo aos currículos escolares requer entender essas áreas de conhecimento que compõem o ensino fundamental, bem como, os componentes e habilidades desenvolvidos em cada qual.

O ensino médio é a etapa final da educação básica. Para além de garantir a universalidade do ensino, foi verificada a indispensabilidade quanto a garantir a

⁶²⁷ Idem.

⁶²⁸ Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

⁶²⁹ Idem.

⁶³⁰ Idem.

⁶³¹ Idem.

permanência e as aprendizagens desses estudantes, refletindo suas demandas e aspirações presentes e futuras. Portanto, é referido que a escola que acolhe a juventude precisa estar comprometida com a educação integral e com a construção do projeto de vida desses estudantes.⁶³²

A organização do ensino médio acompanha o proposto pela educação infantil e o ensino fundamental, com o desenvolvimento de competências e a promoção do princípio da educação integral. As aprendizagens essenciais definidas na BNCC do ensino médio estão organizadas por quatro áreas do conhecimento: linguagens e suas tecnologias (arte, educação física, língua inglesa e língua portuguesa); matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias (biologia, física e química); ciências humanas e sociais aplicadas (história, geografia, sociologia e filosofia).⁶³³

Considerando essas competências, são descritas habilidades a serem desenvolvidas ao longo da etapa, além, claro, de habilidades específicas de língua portuguesa e de matemática – componentes obrigatórios durante os três anos do ensino médio. As competências e habilidades da BNCC constituem a formação geral básica. Assim, os currículos do ensino médio são compostos pela formação geral básica (competências e habilidades), articulada aos itinerários formativos. O modelo de currículo do ensino médio torna-se, assim, diversificado e flexível.⁶³⁴

A composição por itinerários estruturados com foco em uma área do conhecimento é uma ação estratégica para essa flexibilização, possibilitando opções de escolha aos estudantes, na formação técnica e profissional ou, também, na mobilização de competências e habilidades de diferentes áreas, compondo itinerários integrados.⁶³⁵ E no mesmo sentido que a estrutura da educação infantil, do ensino fundamental, entender essa estrutura do ensino médio também é indispensável ao estudo que propõe pensar em uma modificação nesse meio.

No que tange a participação política pode ser observado que a base possui avanço, orientando o desenvolvimento de competências e habilidades específicas quanto ao preparo para o exercício da cidadania, tanto nos conteúdos a serem debatidos no ensino fundamental, quanto àqueles do ensino médio. A língua portuguesa para o ensino fundamental- anos finais, por exemplo, possui o campo de

⁶³² Idem.

⁶³³ Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

⁶³⁴ Idem.

⁶³⁵ Idem.

atuação da vida pública, na qual ganha destaque os gêneros legais e normativos, considerando, principalmente, aqueles que regulam a convivência em sociedade, como regimentos (da escola, da sala de aula) e estatutos e códigos (Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Defesa do Consumidor, Código Nacional de Trânsito, etc.), até os de ordem mais geral, como a Constituição e a Declaração dos Direitos Humanos. A intenção é de promover uma consciência dos direitos, uma valorização dos direitos humanos e a formação de uma ética da responsabilidade. Incluem-se nesse campo a exploração de canais de participação, inclusive digitais, a discussão e o debate de ideias e propostas.⁶³⁶

Em História, do 9º ano, na Unidade Temática Modernização, ditadura civil-militar e redemocratização: o Brasil após 1946, um dos objetos de conhecimento é tratar do processo de redemocratização do Brasil, constituindo uma das habilidades, dentre muitas outras, identificar direitos civis, políticos e sociais expressos na Constituição de 1988 e relacioná-los à noção de cidadania e ao pacto da sociedade brasileira de combate a diversas formas de preconceito.⁶³⁷

A língua portuguesa para o ensino médio também prevê campos de atuação social propostos para contextualizar práticas de linguagem. Um dos campos, é o de atuação na vida pública, que visa à ampliação da participação em diferentes instâncias, a defesa de direitos, o domínio básico de textos legais e a discussão e o debate de ideias, propostas e projetos⁶³⁸. Quer se buscar a compreensão dos interesses que movem a esfera política em seus diferentes níveis e instâncias, das formas de participação institucionalizadas e não institucionalizadas, da participação em diversos canais, do envolvimento com questões de interesse coletivo e público, e o desenvolvimento de novos procedimentos envolvidos na leitura/escuta e produção de textos relacionados à proposição, debate, aprovação e implementação de propostas e projetos de lei, à defesa e reclamação de direitos e à elaboração de projetos culturais e de intervenção de diferentes naturezas.⁶³⁹

Na área de ciências humanas e aplicadas dessa etapa há a competência para o aluno participar do debate público de forma crítica, respeitando diferentes posições e fazendo escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com

⁶³⁶ Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

⁶³⁷ Idem.

⁶³⁸ Idem.

⁶³⁹ Idem.

liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade⁶⁴⁰. Essa competência prevê que o estudante perceba o papel da política na vida pública, discuta a natureza e função do estado, bem como, analise experiências políticas à luz de conceitos políticos básicos, desenvolvendo diversas habilidades nesse sentido.⁶⁴¹

Em cada área desenvolvida pela base há a descrição de competências, como as descritas acima, possuindo habilidades específicas a serem alcançadas em cada etapa, de modo a agregar, por conseguinte, na formação da cidadania. A base cumpre uma exigência da Constituição Federal em termos teóricos, designando de forma obrigatória que o ensino de todo país seja desenvolvido de modo uniforme, contudo, a realização em termos práticos da BNCC só será efetivada com a implementação de todas essas competências e habilidades nos currículos escolares.

O que se observa nessas análises da Base Nacional Comum Curricular é um avanço no tocante à preocupação dos assuntos relacionados à cidadania estarem sendo debatidos no âmbito da educação básica. Entretanto, importante apontar que esses conteúdos acabam sendo observados como complemento a uma área de conhecimento, enquanto tema transversal, não sendo, portanto, alvo de um estudo especial. Assim, projeta-se pensar em adequações à BNCC. O que será objeto de estudo no próximo capítulo.

O que se retoma é que a participação política do cidadão gera grandes reflexos para o bom desempenho da administração pública e da concretização dos direitos fundamentais, assim, uma das medidas práticas enquanto hipótese para alcançar o objetivo proposto a essa pesquisa está em reformular as áreas descritas na base comum, de modo que os direitos de participação política de forma deliberativa, bem como os conteúdos necessários para sua compressão, sejam observados e aprendidos como um componente específico e autônomo, dentro dos currículos escolares, ganhando ênfase necessária, e não apenas tratando de noções em torno da cidadania como tema transversal.

A educação leva o compromisso de contribuir para a autoformação da pessoa (ensinar a assumir a condição humana, ensinar a viver), bem como, ensinar como se tornar cidadão. O cidadão é caracterizado pela solidariedade e responsabilidade que desenvolve em relação à pátria onde vive, considerando uma democracia. Assim,

⁶⁴⁰ Idem.

⁶⁴¹ Idem.

essa definição supõe o enraizamento de uma identidade nacional por parte desse cidadão.⁶⁴²

Nesse sentido, importante referir Bobbio, ao tratar que uma das promessas não cumpridas da democracia seria a educação para a cidadania, “segundo a qual o cidadão investido do poder de eleger os próprios governantes acabaria por escolher os mais sábios, os mais honestos e os mais esclarecidos dentre os seus concidadãos”⁶⁴³. Na ciência política americana, a educação para a cidadania foi um dos temas preferidos, um tema tratado sobre o rótulo de cultura política, mas que logo perdeu atenção.

Dahl refere que desenvolver oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecida das questões públicas não é apenas parte da definição da democracia, mas sim, uma exigência para quem deseja mantê-la. É fato que os cidadãos cometam erros, justamente por isso, Dahl menciona que os defensores da democracia sempre dão lugar privilegiado à educação. Entretanto, uma educação cívica dos cidadãos “não exige apenas a escola formal, mas também a discussão pública, a deliberação, o debate, a controvérsia, a pronta disponibilidade de informação confiável e outras instituições de uma sociedade livre”.⁶⁴⁴ E esse corpo de cidadãos, num estado democrático, deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado⁶⁴⁵.

Assim, caminha-se no sentido de reforçar as instituições destinadas à educação que enfatizem a participação política, fazendo com que os cidadãos adquiram a competência necessária. Certo que criar e desenvolver uma cultura política leva tempo, talvez gerações⁶⁴⁶. E dentro de razoáveis limites de tempo, cada cidadão deve ter oportunidade igual e efetiva de aprender quanto a políticas alternativas pertinentes e suas prováveis consequências.

É de se considerar que uma grande reforma educacional não é feita de uma só vez, assim como afirma Morin. “Não adianta um ministro querer revolucionar a escola se os espíritos não estiverem preparados. A reforma vai começar por uma

⁶⁴² MORIN, Edgar. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

⁶⁴³ Bobbio, Norberto. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 20.

⁶⁴⁴ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 93.

⁶⁴⁵ Com exceção das que estiverem de passagem e as comprovadamente incapazes de cuidar de si mesmas.

⁶⁴⁶ DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

minoria que sente necessidade de mudar”⁶⁴⁷. É necessário começar por experiências pilotos, em uma sala de aula, uma escola ou uma universidade que permitam que novas técnicas e metodologias sejam utilizadas e onde os saberes necessários para uma educação do futuro componham o currículo. Dessa forma, que se começaria a progredir e finalmente mudar.⁶⁴⁸

É orientação das Diretrizes Curriculares da Educação Básica que a escola precisa ser reinventada, nesse sentido, necessita priorizar processos capazes de constituir sujeitos inventivos, participativos, cooperativos, preparados para diversificadas inserções sociais, políticas, culturais, laborais e, ao mesmo tempo, capazes de intervir e problematizar as formas de produção e de vida. Num cenário excludente, a cidadania aparece como uma promessa de sociabilidade. Na construção de um mundo tão diverso, a educação brasileira deve assumir o desafio de propor uma escola emancipadora e libertadora.⁶⁴⁹

Dessa forma, é objetivo dessa pesquisa verificar como constituir um programa dentro da política pública educacional que fomente o incremento da participação e deliberação efetiva de todos os envolvidos numa gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares para perseguirem estes escopos. Já compreendendo todo funcionamento da educação brasileira, bem como, a formação dos currículos escolares da educação básica, o próximo capítulo pretende alcançar este objetivo.

⁶⁴⁷ MORIN, Edgar. Edgar Morin: "A escola mata a curiosidade". Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/894/edgar-morin-a-escola-mata-a-curiosidade#_=_>. Acesso em: 12 nov. 2021.

⁶⁴⁸ Idem.

⁶⁴⁹ BRASIL. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

5 A CONSTITUIÇÃO DE UM COMPONENTE CURRICULAR ALINHADO COM UM PROGRAMA À POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL AO INCREMENTO DA PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO DO CIDADÃO NA GESTÃO PÚBLICA: ESBOÇO DE UM NOVO MODELO AOS CURRÍCULOS ESCOLARES

É um desafio demonstrar a essencialidade da participação política diante da realidade do estado democrático de direito no Brasil. Como ensina Émerson Gabardo⁶⁵⁰, o cenário atual mostra que mais da metade da população não conhece nem mesmo seus direitos básicos, uma massa de sujeitos formal e materialmente ausentes, que acabam sendo manipulados constantemente por aqueles que detêm o poder.

Conforme já observado por Rogério Gesta Leal e já apresentado no decorrer desse estudo, a ausência da capacidade de manifestação de vontade do cidadão, seja em razão insipiência política e administrativa, material e subjetiva, só aumenta e reforça uma anomia social diante de assuntos que envolvam o interesse público⁶⁵¹. Assim, grandes perdas em termos de realização de direitos fundamentais ocorrem diante dessas circunstâncias.

Considerando o exposto e todo caminho já percorrido nesse estudo, o objetivo deste capítulo é buscar, por via da figura da política pública educacional, o incremento da participação e deliberação do cidadão, traçando vias alternativas a esse cenário, para que este cidadão tenha voz ativa e consciente na gestão pública. Primeiramente, o foco é tratar especificamente de políticas públicas, e todo o arsenal necessário à sua compreensão. Após, torna-se relevante especificar quais programas constituidores da política pública educacional já estão sendo desenvolvidos pela esfera estatal, notadamente âmbito federal, demonstrando que é por via da unidade programa que se chegará aos resultados almejados.

Todo esse apanhado para ao final desenvolver um esboço de um programa constituidor da política pública educacional que direcione um novo modelo aos currículos escolares, ao incremento da participação e deliberação cidadã,

⁶⁵⁰ GABARDO, Emerson. O jardim e a praça para além do bem e do mal - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009, p. 156.

⁶⁵¹ LEAL, Rogério Gesta. Os Pressupostos Epistemológicos e Filosóficos da Gestão de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito: uma Perspectiva Habermasiana. A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 149-179, jan./mar. 2004.

considerando alterações à Lei de Diretrizes e Bases da Educação e à Base Nacional Comum Curricular por meio de um novo componente/disciplina curricular.

A participação política aqui analisada é constituidora de uma das faces da cidadania. Relembrar que esse conceito de cidadania é aquele composto por três aspectos: (1) o pertencimento à comunidade política; (2) o exercício de direitos e obrigações; (3) e o poder de participação política propriamente dito, enquanto influência no direcionamento da comunidade. A participação política decorre do Artigo 1º, § único da Constituição Federal de 1988, vista como um princípio, um direito fundamental indispensável à democracia, que engloba a ideia de tomar parte na sociedade política, informar e fazer todos saber suas opiniões.

O direito fundamental de participação política é visto sobre duas perspectivas, a participação popular e o controle social. Assim, exerce-se participação política tanto por meio da participação popular e seus institutos, quanto por meio do controle social e suas diversas formas de manifestação. Como bem observado, a participação é o exercício do poder político por meio da soberania popular, referendo, plebiscito, voto, iniciativa popular de lei, participação conselhos de políticas públicas, participação na elaboração da lei orçamentária, dentre outros; e o controle social trata da fiscalização, sindicalização, investigação, e acompanhamento de execução, onde os integrantes da sociedade fiscalizam as atividades estatais.

Este trabalho caminha no sentido de dar ênfase a participação política por via de uma matriz deliberativa. Na busca de caminhos alternativos para fugir do poder concentrado nas mãos de poucos, essa matriz deliberativa tem implicado relevante contribuição, tendo em vista a preocupação com a efetividade da participação, abrindo-se os processos públicos de decisão para todos os interessados e em todos os níveis de governo. Assim, trabalha-se com a construção de um processo de ação comunicativa intersubjetiva que retira a soberania do anonimato, onde os cidadãos acabam modificando a representação para um processo público democrático de escolhas políticas.

Já delimitado no capítulo terceiro que a democracia deliberativa é aqui considerada como o processo de tomada de decisão fundamentado na deliberação em fóruns públicos, com amplo debate e negociação. Faz-se o uso público da razão de forma livre e inclusiva sobre questões fundamentais, num processo capaz de transformar os interesses e preferências particulares, em acordos políticos que tenham uma pretensão de racionalidade. São procedimentos e pressupostos

comunicacionais de formação democrática da opinião e da vontade que muito contribuem à racionalização discursiva das decisões de um governo e administração.

Esse processo, como bem observado, requer uma interlocução social não coartada, excluindo-se circunstâncias endógenas e exógenas na constituição do espaço público, com um mínimo de condições subjetivas e objetivas daqueles que participam. Nesse procedimento democrático, a forma discursiva de filtragem de opiniões e vontades tem capacidade de fundamentar a legitimidade do direito por meio de sua aceitabilidade, refletindo as necessidades dos interessados.

Retoma-se o efeito de legitimidade que a participação do cidadão gera nos resultados de gestão ao expressar suas necessidades estratégicas, refletindo a noção de uma gestão pública compartilhada. Viu-se que essa gestão pública compartilhada tem como característica primordial a caracterização da cidadania como ator social na constituição do poder público e do seu exercício, com uma abertura de um campo de interlocução entre a sociedade civil e as tradicionais instituições existentes como conselhos populares, conselhos regionais de desenvolvimento, dentre outros, que possam ampliar os debates além dos meios de representação.

Considerando o princípio da gestão pública compartilhada adotado pela Constituição, decisões administrativas que materializam políticas públicas postas em lei devem ser compartilhadas com a comunidade mediante esses vários instrumentos. Isso, pois o estabelecimento de parâmetros e instrumentos de uma política pública significa a sociedade agindo sobre ela mesma.⁶⁵²

Uma gestão pública compartilhada é a base de uma gestão pública democrática. Importante a menção aqui já expressa que o modelo contemporâneo de gestão pública traz a noção de governança, desenvolvendo um conjunto de práticas democráticas e de gestão que contribuam para melhorar condições de desenvolvimento econômico e social. Para além dessas premissas, o que se leva em consideração é que esse próprio modelo tem como relevante a participação, entendendo seu poder de influenciar os resultados práticos das políticas públicas, assim como, o impacto nos agentes e comunidade locais.

⁶⁵² RECK, J. R.; BITENCOURT, C. M. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In: Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018, p. 114- 132.

Esse trabalho aposta em políticas públicas estatais de fomento à participação, tendo em vista seu importante papel na sociedade contemporânea, elevando a compreensão e disposição do cidadão em assuntos de interesse público. Como explica Rogério Gesta Leal, a administração pública (e fundamentalmente a sociedade civil) “deve instituir espaços de fomento à participação, criando e reconhecendo formas materiais e equitativas de abertura, visibilidade, controle e definição dos interesses demarcadores do espaço público”⁶⁵³. Nesse sentido, contempla-se a ideia de viabilizar meios de realizar os direitos de participação política. Parte-se do entendimento de que num cenário de gestão pública compartilhada o estado tem papel essencial em fomentar espaços de interlocução, sensibilizando e mobilizando o cidadão na participação da formação dos assuntos que envolvam a esfera pública.

Como já referido, mesmo tendo a previsão constitucional de participação, não há um exercício material e eficaz em razão da manipulação e esvaziamento provocado pela ausência de condições mínimas necessárias à comunicação e entendimento, dentre outros fatores. Retoma-se a menção aqui já exposta sobre criar padrões mínimos de inclusão ao debate político, desenvolvendo cidadãos capazes racionalmente para participar da gestão pública. Isso porque não há uma cultura voltada à cidadania, voltada à participação política, e essa ausência é agravada ainda mais frente a insipiência da maior parte da sociedade quanto a conceitos-base em torno de seus direitos fundamentais, e a apatia política que os cerca.

Nesse sentido, a preocupação desse trabalho quanto a reforçar a ligação entre sociedade e estado, trazendo a esfera pública às preocupações do indivíduo de modo a concretizar uma participação política deliberativa além dos estritos espaços de sufrágio em épocas de votação. Dessa forma, busca-se a resolução do problema proposto sobre como constituir um programa dentro da Política Pública educacional, no âmbito da Educação Básica, que fomente o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa Gestão Pública, propondo um modelo aos currículos escolares para perseguirem estes escopos?

Nessa via, é notória, portanto, a necessidade de desenvolver e estudar políticas públicas, considerando sua importância prática quanto a eficácia da participação cidadã e certo discernimento frente complexidades da gestão pública.

⁶⁵³ LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 102.

Ensina Schmidt ⁶⁵⁴ que uma compreensão bem embasada das políticas públicas permite uma ação cidadã mais qualificada e potente. Assim, é fundamental o entendimento dos mecanismos das políticas públicas e sua previsão legal, bem como, o conhecimento de quem participou de sua formulação, como está sendo sua implementação, quais os interesses em jogo, dentre outros pontos importantes. Além disso, estudar cientificamente políticas públicas permite perceber a complexidade em torno da gestão pública, evitando simplificações e reducionismos.

Essa tese caminha no sentido de trabalhar a política pública pelo ângulo da educação. Isso considerando entender que o fomento à participação política deve ser realizado dentro das bases de formação do cidadão. A Constituição Federal de 1988 dá à educação o compromisso de objetivar o preparo para o exercício da cidadania. Assim, a ideia quanto a aprofundar a criação de um novo componente curricular, concomitante com um programa dentro da política pública educacional que implemente os conteúdos que circundam os direitos de participação política deliberativa, bem como, a própria interlocução deliberativa.

Continuando essa caminhada, o próximo tópico visa trazer o conceito de política pública considerado nesse trabalho, bem como, a definição de instrumentos, programas e ações que as compõe, para o delineamento de uma política pública educacional ao incremento da participação política deliberativa.

É estrutura desse capítulo: A política pública enquanto figura fundamental à concretização de direitos fundamentais: conceito, ciclo e formação de uma política pública; Políticas públicas educacionais no Brasil: a relevância do instrumento programa enquanto indispensável à realização da política pública educacional; Esboço de um programa constituidor da política pública educacional ao incremento da participação e deliberação cidadã a partir de um novo componente curricular; Alterações à Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei n.º 9.394/96; Alterações à Base Nacional Comum Curricular- Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017; e um programa constituidor da política pública educacional a partir da inclusão do componente, participação política deliberativa e suas interligações, aos currículos da educação básica.

⁶⁵⁴ SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

5.1 A política pública enquanto figura fundamental à concretização de direitos fundamentais: conceito, ciclo e formação de uma política pública⁶⁵⁵

As políticas públicas se tornaram uma modalidade recente de atendimento das demandas sociais, caracterizando-se como uma forma tardia de cuidar do que é público. Seu conceito começa a ser tratado na década de 1950, no contexto de um estado ativo, interventor na economia e na vida social dos países capitalistas. Essa categoria estaria intimamente vinculada ao *Welfare State*, mas não se voltaria somente a sanar as necessidades desse modelo de estado⁶⁵⁶.

No Brasil, o estudo das políticas públicas acontece no início da década de 1980 com a transição para a democracia, ganhando maior destaque com a Constituição de 1988.⁶⁵⁷ Em reflexão se evidencia que a democratização trouxe conquistas à sociedade jamais vistas, mesmo a passos lentos a presença da figura da política pública tem se mostrado o meio mais importante à realização de direitos fundamentais, principalmente os direitos fundamentais sociais. Esse tópico pretende estudar a política pública enquanto figura fundamental à concretização de direitos fundamentais, abordando seu conceito, ciclo e formação enquanto elementos indispensáveis ao problema investigativo da tese.

Primeiramente, cabe apontar que as políticas públicas são resultadas de um processo político, desenvolvendo-se sob um pano de fundo institucional e jurídico, e intimamente ligadas a um contexto social e à cultura política. Assim, no estudo das políticas públicas é essencial a compreensão das demandas sociais vinculadas a problemas políticos, isso em razão da política pública constituir-se como uma iniciativa do estado (governos e poderes públicos) em resposta a demandas sociais que constituem um problema político de ordem pública ou política.⁶⁵⁸ Esse entendimento segue o que ensina Subirats quando refere que

toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del

⁶⁵⁵ Temática publicada na seguinte revista: SILVA, Carla Luana da; LEAL, Rogério Gesta. Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 9, n. 2, p. 423-450, maio/ago. 2022.

⁶⁵⁶ SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

⁶⁵⁷ BITENCOURT, C. M; RECK, J. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

⁶⁵⁸ SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable. [...] Desde esta óptica las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado através de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones⁶⁵⁹.

Portanto, uma política pública é uma diretriz para enfrentar um problema público, tratando e resolvendo um problema entendido como coletivamente relevante. O conjunto de ações e decisões somente compõe uma política pública quando pretende resolver esse tipo de problema. Dessa forma, o conceito de política pública gira em torno de um conjunto de ações voltadas a resolver problemas políticos de ordem pública, e não qualquer ação da gestão pública, como uma compra de canetas, por exemplo.

O cerne das políticas públicas se constitui de prioridades adotadas pelos governos na pretensão de resolver os problemas elencados acima. Essas prioridades muitas vezes estão vinculadas a uma visão ideológica predominante, a compromissos assumidos pelos partidos em processos eleitorais, as pressões de grupos sociais e corporações econômicas, a cultura política vigente, dentre outros fatores. Portanto, geralmente, as respostas aos problemas políticos acabam atendendo alguns interesses e não a todos.⁶⁶⁰ Nessa via, entender que decisões relevantes em torno das políticas públicas ocorrem no seio governamental, disso decorre a importância do poder público ter em mente o compromisso de concretização de um estado democrático de direito.⁶⁶¹

Nesse âmbito há necessidade de avaliar o ciclo em que se organizam as políticas públicas, pois é nele que são tomadas tais decisões relevantes. Esse ciclo é caracterizado como uma sucessão de fases, nas quais a política surge e se desenvolve, sendo composto pela: (i) percepção e definição do problema; (ii) inserção na agenda política; (iii) formulação; (iv) implementação; e (v) avaliação⁶⁶².

⁶⁵⁹ SUBIRATS, Joan et al. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Planeta, 2012, p. 34.

⁶⁶⁰ SCHMIDT, João P. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

⁶⁶¹ BUCCI, Maria Paula Dallari (2019). Método e aplicações da abordagem DPP. Revista Estudos Institucionais, vol. 5, n. 3.

⁶⁶² SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.



Fonte: Subirats (2012); Parsons (2007).

Quadro 2- Ciclo das Políticas Públicas

A fase inicial é percepção e definição do problema, nessa os agentes analisam as dificuldades sociais capazes de serem caracterizadas como problemas políticos. Isso, pois, são muitas as situações problemáticas que envolvem a sociedade, mas são somente algumas delas que se tornam objeto de atenção pelo governo e a sociedade concomitantemente ⁶⁶³ Assim, nessa definição considera-se determinada situação que produz uma necessidade coletiva, e para qual se busca uma solução.⁶⁶⁴

Posteriormente, inclui-se o levantamento de tais problemas na agenda política. A agenda política é o local onde se elencam os problemas e os assuntos que chamam atenção do governo e sociedade, um rol de questões relevantes a serem pensados por esses agentes públicos e sociais. Assim, nessa fase é onde se releva o que será tomado em conta pelos atores políticos, diante das múltiplas demandas sociais.⁶⁶⁵

Para definir a maneira de solucionar os problemas debatidos na agenda política há a terceira fase, a fase de formulação. Nessa fase seleciona-se uma das alternativas disponíveis pelos diferentes agentes envolvidos. É um momento de conflitos, negociações, acordos em que participam agentes sociais e privados, e autoridades governamentais.⁶⁶⁶ Tais debates resultarão na formação de um programa/ação de atuação político administrativo, onde se selecionam objetivos,

⁶⁶³ Idem.

⁶⁶⁴ SUBIRATS, Joan et al. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Planeta, 2012.

⁶⁶⁵ Idem.

⁶⁶⁶ SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

instrumentos e processos que devem ser colocados em prática na resolução dos problemas em questão.⁶⁶⁷

Já a quarta fase de implementação contempla a execução, momento em que se realiza a adaptação do programa da política às situações concretas a serem enfrentadas.⁶⁶⁸ Essa execução pode ser tanto de forma direta pelo estado, quanto de forma indireta, modo em que este fica apenas responsável por sua coordenação e acompanhamento. Em verdade, a execução dos serviços pode se dar de três formas: execução direta pelo poder público; delegação da execução para a sociedade civil (terceiro setor); e delegação para o setor privado. Todas essas formas sempre requerem uma atenção do estado. Nessa fase, o desenvolvimento da política deve ser observado com a vinculação ao orçamento público no planejamento de recursos financeiros. Ao final, depois da política em andamento, a quinta fase contempla a avaliação, analisando-se os êxitos e falhas na fase anterior de implementação, pensando em sua continuidade, mudança ou cessação.⁶⁶⁹

Assim, a partir da formação desse ciclo há o fechamento de uma política pública. Entende-se que uma política pública compreende um conjunto de ações e iniciativas, envolvendo várias áreas.⁶⁷⁰ Sendo assim, sua observação deve realizar-se por meio de uma abordagem interdisciplinar, principalmente sobre o enfoque da ciência política e do direito. Essa observação se dá em razão das políticas públicas serem definidas por arranjos complexos, compostos de elementos de natureza diversa. Como define Bucci “políticas públicas são arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins”⁶⁷¹.

Importante ao começar o estudo das políticas públicas é entender que não são sinônimas de políticas assistenciais aos mais necessitados. Assim como Esping Andersen ensina a olhar o estado social com variáveis que levam a diferentes regimes, e assim como Marshall ensina que cidadania não se resume necessariamente a direitos políticos, Bucci traz a importante contribuição de que políticas públicas não se restringem estritamente a esse tipo de política social. Muito embora os estudos iniciais

⁶⁶⁷ SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012.

⁶⁶⁸ *Idem*.

⁶⁶⁹ SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

⁶⁷⁰ *Idem*.

⁶⁷¹ BUCCI, Maria Paula Dallari (2019). Método e aplicações da abordagem DPP. *Revista Estudos Institucionais*, vol. 5, n. 3, p. 21.

em torno do conceito de política pública tenham iniciado no estado social, há de se entender que as políticas públicas transcendem a ideia de serem projetados apenas a esse modelo, permanecendo como categoria de análise e estruturação de atuação para qualquer modelo de estado. Portanto, um olhar às políticas públicas requer entender que essas não se reduzem a políticas sociais.⁶⁷²

Nesse mesmo sentido, ressaltar que nem tudo que é chamado de política pública, é política pública. Assim, a diferenciação entre serviços públicos, direitos sociais e políticas públicas se torna importante. Usualmente as políticas públicas se valem mais de instrumentos para alcançar seus objetivos. Assim, o serviço público é um dos seus principais instrumentos. O serviço público é de titularidade do estado, que pode, sob o regime de concessão ou permissão, por meio de licitação, ser gerido ou prestado por particulares, autorizados pela administração. Já os direitos sociais são o conteúdo que compõe tanto as políticas públicas, como os serviços públicos. Estes podem ser efetivados direta ou, indiretamente, pelo estado por meio de políticas públicas, serviços públicos, incentivos, ou por meio dos próprios cidadãos.⁶⁷³

Além disso, pode-se também citar como instrumentos à concretização de uma política pública: o fomento, as obras públicas, os bens públicos, o poder de polícia, a sanção penal, a intervenção do estado na propriedade, e atividade empresarial do estado. Todos esses instrumentos devem buscar alcançar os objetivos das políticas públicas. É o que se apreende na descrição de Reck e Bitencourt conceituando instrumentos como “aqueles esquemas instrumentais à realização dos objetivos das políticas públicas”⁶⁷⁴. Assim, arquitetar políticas públicas é fazer, de forma coordenada, um bom uso desses instrumentos.

Nessa linha de instrumentalização aos objetivos das políticas públicas, é também apontado por Reck e Bitencourt⁶⁷⁵, em outro corte analítico, os programas gerais e as ações individuais. Os programas são considerados unidades dentro da unidade, configurando-se complexos de decisões que realizam determinados objetivos dentro de um marco maior das políticas públicas. Nesse sentido, a vacinação é um exemplo desse conjunto complexo, uma expressão dentro do serviço público de saúde, que não pode ser considerada de forma isolada uma política pública.

⁶⁷² Idem.

⁶⁷³ BITENCOURT, Caroline Müller. Controle Judicial de Políticas Públicas. Porto Alegre: Fabris, 2013.

⁶⁷⁴ BITENCOURT, C. M; RECK, J. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 36.

⁶⁷⁵ Idem.

Já as ações individuais são aquelas responsáveis por realizar políticas públicas. Amoldando-se aos programas, ações isoladas também se caracterizam como instrumentos de realização das políticas públicas. Para essa tese, a conceituação de programa será extremamente importante na resolução do problema proposto, já que considerando essas definições estará se propondo um programa a uma política educacional no incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública.

O quadro abaixo esquematiza alguns instrumentos realizadores dos objetivos de uma política pública:

INSTRUMENTOS TRADICIONALMENTE ENVOLVIDOS COM UMA POLÍTICA PÚBLICA	
Instrumentos	Descrição
Criação de legislação penal, civil, administrativa, entre outros	A partir da criação de tipos penais, entende-se que é possível condicionar alguns comportamentos e, assim, alcançar algum objetivo da política pública – o mesmo vale para os demais ramos do Direito.
Fomento	Ocorre mediante ações, como empréstimos ou bolsas, de empoderar alguns indivíduos, grupos ou a sociedade civil em algum âmbito da vida.
Regulação	Por meio de atos administrativos, a Administração Pública regula o mercado ou os serviços concedidos, visando determinados objetivos que estão em consonância com a política pública.
Serviços públicos	São atividades organizadas em que a Administração Pública, ou alguém por ela, realiza alguma prestação considerada de interesse público, como os serviços de saúde, segurança e educação.
Obras públicas	São parte importante de uma política pública, uma vez que, por meio de edificações, é possível alcançar diversos objetivos de uma política pública (por exemplo, na política pública de saúde, construir postos de saúde; na política pública de trânsito e circulação, construir estradas, etc.)
Intervenções da Administração Pública na propriedade	Por intermédio de limitações administrativas, desapropriação, loteamento, inventários, entre outros

	instrumentos conhecidos no Direito Administrativo, é possível à Administração Pública efetuar uma série de políticas públicas, notadamente aquelas relacionadas com o espaço ou bens materiais e imateriais –como limitações relacionadas com a proteção ambiental, ordenação urbanística e preservação do patrimônio histórico e cultural.
Intervenção da Administração Pública na economia	Irá intervir na economia, seja impedindo práticas comerciais desleais, seja explorando diretamente alguma atividade econômica; assim, por exemplo, a política de crédito no país é efetuada primariamente com as empresas públicas exploradoras de atividade econômica.
Poder de polícia	É um mecanismo que evoluiu como um elemento de controle das liberdades individuais e que atua através de orientação, licenças, regulação e sanção; assim, por exemplo, a política de trânsito e transporte vale-se do poder de polícia.
Programas administrativos	São conjuntos de atos da Administração Pública que, não se enlaçando com os conceitos trabalhados, estabelecem algum plano de ação na política pública. Assim, uma ação isolada da Administração Pública – por exemplo, a colocação de controles de velocidade – será um programa administrativo, e não uma política pública. A política pública, neste caso, será a política pública estadual de trânsito.

Fonte: RECK, J. R; BITENCOURT, C. M. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In: Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018, p. 114- 132.

Quadro 3- Instrumentos das Políticas Públicas.

Schmidt⁶⁷⁶ também ensina que para evitar o uso abusivo do termo políticas públicas é importante fazer a distinção quanto a política, plano, programa, projeto e ação. Política estabelece princípios, objetivos, diretrizes relativas à gestão, responsabilidade do poder público e da sociedade, dispõe sobre recursos e meios, e

⁶⁷⁶ SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

a forma de atuação governamental em certa área. Já Plano tem a atribuição de trazer diretrizes da política, estabelecendo estratégias e metas para um determinado período. Programa é geralmente associado ou derivado de um plano, assim, contém diretrizes, estratégias, objetivos e metas de um determinado setor. Projeto é uma unidade menor dentro do processo de planejamento, detalhando estratégias, ações, atividades e recursos em razão da operacionalização de uma ação. E já ação, é o nível mais concreto de planejamento do governo.⁶⁷⁷

Tendo os instrumentos no atendimento de seus objetivos, as políticas públicas formam um arranjo complexo, que devem ser tratadas atendendo os requisitos de racionalidade, estratégia, e amplitude de escala.⁶⁷⁸ Portanto, retoma-se que política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político. Assim, ações isoladas não configuram política pública, sendo sempre um conjunto de ações e decisões.⁶⁷⁹

Reck e Bitencourt clarificam que a política pública é um complexo de decisões políticas que vinculam a coletividade, propostas por meio de debates e procedimentos democráticos. São ações da sociedade sobre ela mesma que pressupõe racionalidade expressada em forma de planejamento. Assim, “a política pública significará uma atuação racional, planejada e consciente de uma comunidade política sobre ela mesma”, possibilitada em face do Direito, enquanto sistema possibilitador e modelador dos elementos que as compõem.⁶⁸⁰

Dessa forma, está-se diante de uma política pública quando: há um discurso que segue às demandas sociais; se tem o direito como meio de organização; se materializa direitos fundamentais; tem ligação com as organizações governamentais; é reflexo da influência da sociedade sobre ela mesma; é uma tentativa de modificação consciente da sociedade; constitui-se de programas que se protraem no tempo; faz

⁶⁷⁷ Idem, p. 127.

⁶⁷⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari (2019). Método e aplicações da abordagem DPP. Revista Estudos Institucionais, vol. 5, n. 3.

⁶⁷⁹ SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

⁶⁸⁰ RECK, J. R.; BITENCOURT, C. M. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In: Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018, p. 114- 132.

uso do poder administrativo; tem predominância de discursos pragmáticos; e possui uma coerência narrativa interna.⁶⁸¹

A política pública pode ser executada diretamente pelo poder público ou delegada a organizações sociais e privadas, estando o estado sempre na função de coordenar e legitimar o processo político. As ações da sociedade civil somente constituem uma política pública quando integrarem um rol de ações coordenadas pelo Estado, assim o estado não precisa executar diretamente políticas públicas, mas deve estar coordenando e legitimando esse processo político que leve a seu estabelecimento.⁶⁸²⁶⁸³

Importante referir que as políticas públicas não configuram um conceito jurídico, nesse sentido, não se pode criar uma categoria jurídica artificial a elas⁶⁸⁴. No mesmo sentido, ensina Bitencourt que o conceito de política pública não pode ser meramente jurídico. Entretanto, as políticas públicas podem ser observadas sobre o enfoque jurídico, assim como sobre o enfoque das demais ciências. Quando observadas sobre o enfoque jurídico, assenta-se o quadro institucionalizado para sua aplicação, definindo o modo de operação do próprio estado por meio de seus poderes instituídos, limites e padrões preestabelecidos.⁶⁸⁵

Nesse sentido, o direito oferece o desenho das políticas públicas. A “base de uma política pública será o direito”⁶⁸⁶, ele é o modelador das políticas públicas, como anteriormente mencionado. E nessa via, a Constituição Federal deve ser o guia para sua implementação, formulação e execução. Isso quer dizer que nem mesmo o chefe do poder executivo federal, estadual ou municipal pode visar a concretização de articulações políticas que sejam contra esses parâmetros, sendo que, qualquer ato efetivado nesse sentido pode sofrer fiscalização e controle.

⁶⁸¹ Idem, p. 114- 132.

⁶⁸² SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

⁶⁸³ No cenário quanto a quem estabelece políticas públicas, a literatura apresenta duas abordagens, uma estatista, que considera a política pública como monopólio de atores estatais, e outra multicêntrica, que considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas e outros atores estatais no estabelecimento de políticas públicas. Nesse sentido, dentro do grupo políticas públicas, haveria um subgrupo de políticas governamentais elaboradas e estabelecidas por atores governamentais.

⁶⁸⁴ BUCCI. Maria Paula Dallari (2019). Método e aplicações da abordagem DPP. Revista Estudos Institucionais, vol. 5, n. 3.

⁶⁸⁵ BITENCOURT, Caroline Müller. Controle Judicial de Políticas Públicas. Porto Alegre: Fabris, 2013.

⁶⁸⁶ Idem, p. 40.

A Constituição não estabeleceu juridicamente um conceito de política pública e não definiu exaustivamente um rol de ação governamental.⁶⁸⁷ Segundo Bucci⁶⁸⁸, a Constituição, salvo duas exceções que seria o SUS e o FUNDEB, não trata de políticas públicas, mas sim de direitos, direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas. Nessa via, para Bitencourt⁶⁸⁹, o conceito de política pública é um conceito que requer abertura à participação por se tratar do âmbito de escolhas para além dos indicativos constitucionais. Esse conceito, portanto, é construído discursivamente pelos atores sociais, atendendo uma necessidade a partir de uma realidade histórica, social e cultural dentro de determinado espaço de tempo.

Um conceito é aquele que carrega distinções, sendo observações e construções da sociedade. Assim, um conceito é uma construção social, um saber compartilhado, que agrega à comunicação ao reduzir a complexidade. Essa redução da complexidade acaba por resultar em uma simplificação que permite a distinção e o compartilhamento, nessa seara, compartilhar o conceito faz determinado objeto existir para a sociedade.⁶⁹⁰

Nesse sentido, concorda-se com a relação de Bitencourt⁶⁹¹ que as políticas públicas “devem ser um espaço de constante interlocução, de formulação conjunta, através de uma ação comunicativa que envolva e privilegie o maior número de atores, buscando uma construção comunicativa da coletividade voltada ao interesse público”. Considerando desta forma, as políticas públicas devem atender os critérios de uma boa ação comunicativa. Indica-se que sempre que possível deve-se abrir a esfera da deliberação pública criando mais alternativas a conformação das demandas sociais.

Segue-se, nessa linha, um olhar ao modelo deliberativo na tomada de decisão em torno da política pública, que gera legitimidade aos procedimentos, com capacidade de também gerar algum grau de racionalidade prática. Refere-se que “quanto maior for a participação da sociedade com os órgãos instituídos construindo a política pública para atingir a demanda social, menor deverá ser o controle sob

⁶⁸⁷ Idem.

⁶⁸⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari (2019). Método e aplicações da abordagem DPP. Revista Estudos Institucionais, vol. 5, n. 3.

⁶⁸⁹ BITENCOURT, Caroline Müller. Controle Judicial de Políticas Públicas. Porto Alegre: Fabris, 2013.

⁶⁹⁰ BITENCOURT, C. M; RECK, J. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

⁶⁹¹ BITENCOURT, Caroline Müller. Controle Judicial de Políticas Públicas. Porto Alegre: Fabris, 2013, p. 46.

alguns aspectos da política pública”⁶⁹². Afastando a contínua polêmica quanto a intervenção do poder judiciário na implementação desses institutos.

O controle jurisdicional dessas políticas públicas sempre está em debate, principalmente com relação aos limites desse controle. O poder judiciário está chamado a intervir em dois principais vícios no exercício da discricionariedade administrativa, a arbitrariedade por ação e a arbitrariedade por omissão. Tendo em vista esses aspectos, seu papel é de controle, exigindo o cumprimento do dever primário de formulação de uma política pública. Realizar a fiscalização por meio de meios institucionais próprios e democráticos, enfatizando que a vontade da Constituição é que essas escolhas sejam feitas por meio de decisões deliberadas.⁶⁹³

Bitencourt ensina a observar, quando avalia o campo de conformação do Legislador, que o fato do poder judiciário estar legitimado a controlar os atos que sejam contrários à obrigação constitucional do legislador ou mesmo do administrador, não implica dizer que no aponte dessas falhas o judiciário está fazendo política pública. Nesse sentido, controlar não significa fazer, pois fazer inclui dizer o instrumento, indicar a competência, e os agentes que a executam, bem como, as metas e finalidades. Assim, o conceito de política pública compreende várias decisões coordenadas, e todas essas informações não estão disponíveis à atuação do poder judiciário⁶⁹⁴.

No que concerne ao campo de conformação do administrador, a polêmica no tocante às políticas públicas se concentra no controle dos atos administrativos discricionários e os conceitos jurídicos indeterminados. No que tange ao controle das escolhas das políticas públicas, esse pode ser exercido sempre que contrariar princípio ou regra fundamental da Constituição, e desprezeitar as diferenças regionais como base às políticas públicas.

Bitencourt⁶⁹⁵ ainda refere que um dos temas mais polêmicos em relação à política pública é a seleção de instrumentos, os meios de realização, a partir disso discorre longas avaliações em torno do dever de motivação, em relação ao controle da competência, da seleção de instrumentos, do orçamento público, entre outros. Essas análises ensinam a observar que muitas das críticas advindas à atuação do

⁶⁹² Idem, p. 77.

⁶⁹³ Idem.

⁶⁹⁴ BITENCOURT, Caroline Müller. Controle Judicial de Políticas Públicas. Porto Alegre: Fabris, 2013.

⁶⁹⁵ Idem.

poder judiciário no tocante à gestão da administração pública não levam em conta os diferentes campos de decisão do administrador, e que cada um tem sua margem diferencial de controle.

O controle judicial em decisões que envolvam políticas públicas tem como regra básica a não intervenção, entretanto, agindo-se contra o comando constitucional, por ilegalidade ou omissão de um dever constitucionalmente imposto, abre-se margem à legitimidade de um controle de constitucionalidade. O debate nesse contexto é contínuo⁶⁹⁶.

Nesse sentido, ao observar todo esse cenário de controle das políticas públicas, e quando se pergunta qual a contribuição do direito para o tema das políticas públicas, mais se confirma a tese na qual o direito serve como desenho às políticas públicas, definindo seus limites, e orientando seus objetos consoante as premissas da norma suprema, a Constituição Federal. A partir desse desenho, cabe aos gestores resolverem de forma estratégica a resolução das demandas sociais, tendo em vista a menção a abertura à participação da sociedade sobre o viés deliberativo. Assim, no patamar em que a gestão pública se encontra, muitas ainda são as modificações que devem ser pensadas nesse sentido.

Lembrar, como já referido, que o artigo 193, da Constituição, fomenta a ideia do estado exercer a função de planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. Bem como, o artigo 37, §16, trazendo o dever aos órgãos e entidades da administração pública realizarem avaliação das políticas públicas⁶⁹⁷, com a divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, possibilitando monitoramento contínuo.

Do exposto, compreende-se que a realização de direitos fundamentais é complexa e ocorre por meio de políticas públicas. Certo que pelo princípio do não retrocesso deve-se pensar que avanços em políticas públicas não podem ficar para trás na sucessão de ideologias e de governos. Diante da mutabilidade dos planos de governo, políticas públicas não podem ser subtraídas, em razão de patente violação do princípio democrático. Reck dá exemplo de eventual governo que não esteja

⁶⁹⁶ Idem.

⁶⁹⁷ BRASIL. Constituição (1988) Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 out. 2022.

alinhado com o governo que criou bolsas para os economicamente menos favorecidos, aduzindo que este poderá reescrever o regime jurídico da referida bolsa, alterando valores, destinatários e condições de sua implementação, mas não poderá, contudo, suprimir tal instrumento da política pública assistencial porque o referido programa já faz parte do programa ético-jurídico de realização dos mínimos existenciais.⁶⁹⁸ A política pública ganha, portanto, uma característica de estado.

As políticas de governo refletem opções de um governo, com institucionalidade menos enraizada e menos legitimada pelo conjunto de forças políticas. Já as políticas de estado expressam opções respaldadas mais amplamente por forças políticas e sociais. Passando-se ao desafio da institucionalização e da legitimação político-social, políticas de governo acabam resultando em políticas de estado, seguindo em governos de diferentes concepções ideológicas, estando entranhadas no aparato estatal e com ampla legitimidade.⁶⁹⁹

Bitencourt e Reck fazem distinções adicionais para entender a diferença entre decisões de estado e de governo, referindo que esta vai caber no campo dos elementos (1) objetivos, (2) modelos organizacionais e (3) modelo decisório. Isso porque entendem que a distinção política pública de governo e política pública de estado é frágil diante da constatação de que essas políticas muitas vezes possuem características tanto de estado, como de governo. Assim, ramificando esses três elementos, a política pública pode ser composta por cada um deles com uma característica de estado e governo. Portanto, não é a política pública, em geral, que é padronizada como estado ou governo, mas os elementos que as compõem.

No que tange aos objetivos (1), observa-se que o objetivo geral de uma política pública é a realização de um direito fundamental, portanto, um objetivo caracterizado como de estado; já no que toca aos objetivos específicos esses podem ser tanto de estado, quanto de governo.⁷⁰⁰

Analisando os modelos organizacionais (2) observa-se a relação entre decisão, organização, especialização da organização, a relação entre organizações e

⁶⁹⁸ RECK, J. R.; BITENCOURT, C. M. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In: Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018, p. 114- 132.

⁶⁹⁹ BITENCOURT, C. M.; RECK, J. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

⁷⁰⁰ BITENCOURT, C. M.; RECK, J. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

ainda quais organizações; há modelos organizacionais de estado e de governo, a diferença entre um ou outro residirá na estabilidade da existência da organização, da especialização de cada decisão ali proferida, da ordenação interna e hierarquia, dos tipos de decisões tomadas e da relação estabelecida entre as demais organizações. Num modelo organizacional de estado o governo não pode alterar sua configuração, ou, caso fizer, essa alteração só poderá ser em menor proporção, diferentemente do que ocorre com as políticas públicas de governo onde a criação e extinção de organizações é mais elástica, podendo serem reordenadas mais rapidamente.

Já no que se refere ao modelo decisório (3) de estado e de governo é observado como se arquitetaram as decisões em torno da política pública. Nesse entendimento, diferencia-se que modelos decisórios de estado estarão mais alicerçados a não serem modificados em razão do estilo de governar dos governos, eles simbolizam o interesse geral, com pretensão de representar a totalidade da comunidade, diferentemente do que ocorre aos modelos decisórios de governo.

Assim, é essencial pensar na projeção de uma política pública capaz de ter o condão de alicerçar objetivos, modelo decisório e organizacional de estado. Tendo em vista essas explanações em torno da figura da política pública, constrói-se o caminho para desenvolver um esboço de um programa com objetivos, modelo decisório e organizacional de estado constituidor da política pública educacional ao incremento da participação e deliberação cidadã.

Antes dessas explanações, o próximo tópico visa especificar alguns programas que constituem, atualmente, a política pública educacional, demonstrando que é por via da unidade programa que se chegará aos resultados almejados nesse estudo, já que muitos dos problemas apurados no meio educacional são enfrentados por meio dessa unidade.

5. 2 Políticas públicas educacionais no Brasil: a relevância do instrumento programa enquanto indispensável à realização da política pública educacional⁷⁰¹

A política pública de educação deve ser pensada e gerida pelo estado em conjunto com a sociedade, seguindo a lógica das demais políticas públicas. Ela tem atribuição de prever ações, instrumentos, agentes, e planejamento com a coordenação necessária para tomada de múltiplas decisões.⁷⁰² Relembrar que a Constituição Federal impôs a formulação de políticas públicas ao poder público, assim, no âmbito da educação, encontram-se programas e ações dispostas pelo governo, na garantia de um atendimento adequado do direito a todos os cidadãos. Nessa via considera-se não só fornecer o direito à educação, mas sim fornecer educação de qualidade.

As políticas públicas educacionais consagram, portanto, princípios dispostos pela Constituição Federal que devem ser seguidos, e tornam o direito à educação com uma aplicação prática. Relembrar que esses princípios são elencados pelo artigo 206 e concretizados por meio dos instrumentos realizadores da política pública, quais sejam, obras públicas, fomento, programas, serviços públicos, e outros.

Nesse sentido, o uso de instrumentos para colocar em prática a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, a valorização dos profissionais da educação escolar, a gestão democrática do ensino público, a garantia de padrão de qualidade, piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, dentre outros princípios.

Contemporaneamente, as políticas públicas em torno da educação tendem a se voltar ao meio do ensino. Já observado no capítulo quarto que a educação não se restringe somente ao ensino. A educação, inerente ao desenvolvimento da pessoa, é um processo de construção do ser humano desde o nascimento até o último instante de vida, já o ensino é algo específico, consolidando-se mais prontamente no âmbito escolar e em certa fase da vida.

⁷⁰¹ Temática publicada na revista: SILVA, Carla Luana da; LEAL, Rogério Gesta. Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 9, n. 2, p. 423-450, maio/ago. 2022.

⁷⁰² BITENCOURT, C. M; RECK, J. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

Em geral, a maioria das políticas públicas têm por objetivo encontrar soluções para os grandes desafios sociais na educação, com foco na diminuição dos diferentes níveis de escolaridade, e as diferenças sociais dentro da sala de aula. Elas lidam, portanto, com problemas de ordem coletiva trazidos ao plano político, considerando a conceituação de que uma política pública enfrenta um problema público, entendido como coletivamente relevante.

Diante desses instrumentos pode ser observado que nas últimas décadas o Brasil melhorou muito o atendimento educacional. Segundo relatório da organização Todos pela Educação, em 2021, a educação infantil foi ampliada, a taxa de matrícula no ensino fundamental é quase universal, cerca de 80% dos adolescentes seguem cursando os anos finais do ensino médio, e a oferta ao ensino superior também cresceu, juntamente com o acesso dos mais vulneráveis.⁷⁰³

No entanto, apesar desses progressos, o nível de instrução e a taxa de atendimento ainda estão abaixo da média dos padrões estabelecidos internacionalmente (OCDE). Ainda, a realidade mostra que indivíduos mais vulneráveis enfrentam barreiras tanto de acesso, como de permanência no sistema educacional. Acresce que a pandemia aprofundou o cenário de recessão econômica e atingiu com mais força os menos capazes de lidar com a crise, esses fatos refletiram ainda mais a grande desigualdade enfrentada pelo país.⁷⁰⁴

Certo que, continuamente, as políticas públicas educacionais devem considerar a situação socioeconômica e as diferenças regionais do Brasil, enquanto fatores que impactam fortemente os níveis de escolaridade e o atendimento na educação. Aponta-se que uma das causas da ineficiência do sistema educacional é a sucessiva descontinuidade de políticas públicas, alternando a cada governo. Nesse sentido, compreender que a educação é um processo que requer ações organizadas e contínuas em torno de diagnósticos, avaliações, formação continuada, planejamento, intersetorialidade, e outras ações relevantes.⁷⁰⁵

No que tange aos instrumentos da política educacional, foi observado que a LDB, o PNE, as diretrizes e parâmetros curriculares, a BNCC, e outros instrumentos legislativos, trabalhados no capítulo anterior, são nortes formadores do desenho

⁷⁰³ TODOS PELA EDUCAÇÃO. A educação no Brasil: uma perspectiva internacional. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil_uma-perspectiva-internacional.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

⁷⁰⁴ Idem.

⁷⁰⁵ Idem.

institucional dessa política. Nesse caminho, importante salientar o papel dos planos decenais, uma vez que têm sido a resposta aos desafios da educação, articulando esforços para alcançar metas e estratégias que garantam a população o acesso a uma educação de qualidade. É a partir dos planos decenais, como, por exemplo, o PNE em vigor, que uma série de programas e ações são desenvolvidos.

Em decorrência desses planos, juntamente com outros desenhos institucionais, a unidade programa acaba materializando a realização do direito à educação, tendo como perspectiva a resolução dos desafios existentes à realidade educacional brasileira. Notadamente, dá-se atenção aos programas governamentais, em âmbito federal, que compõem o conjunto da política pública educacional voltados à educação básica, não esquecendo de apontar, porém, que esses programas e ações também existem nos demais entes da federação.

Esses instrumentos da política educacional permitiram investir, ao mesmo tempo, em diversos campos da educação, gerando grandes resultados. Nesse sentido, o surgimento de programas de apoio à educação fundamental em tempo integral, ao ensino médio técnico e à educação superior, que são vias de apoio ao estudante, e ao enfrentamento dos níveis de desigualdade do país.

Um dos planos executivos de referência, lançado em 2007, foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que reuniu dezenas de programas organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. O PDE teve prazo de 15 anos para ser completado, contudo, acabou descontinuado. Mesmo assim, muitos programas e iniciativas se mantiveram. No âmbito da educação básica houve a preocupação com a formação de professores e o piso salarial nacional, o financiamento da educação com o salário educação e o FUNDEB, a avaliação e responsabilização na educação e o IDEB, e o plano de metas, planejamento e gestão educacional.⁷⁰⁶

Nesse conjunto de programas, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)⁷⁰⁷ é um dos maiores ganhos. Esse recurso é destinado/distribuído aos Estados, Distrito

⁷⁰⁶ TODOS PELA EDUCAÇÃO. Saiba o que foi e como funcionou o plano de desenvolvimento da educação. Disponível em: < <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/saiba-o-que-e-e-como-funciona-o-plano-de-desenvolvimento-da-educacao/>>. Acesso em: 26 out. 2023.

⁷⁰⁷ Instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, regulamentado pela Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Federal e Municípios, visando financiar ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, considerando os respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido no art. 211, §§2º e 3º da Constituição Federal.

O FUNDEB materializa a maioria das ações em torno da esfera educacional, possibilitando a existência de uma série de outros programas. A autarquia federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, Lei nº 5.537/1968) é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), nesse sentido, faz a alocação desses recursos. A autarquia tem a missão de prestar assistência técnica e financeira, bem como, executar ações que contribuam para a qualidade educacional, sendo assim, tem como visão ser referência na implantação de políticas públicas.⁷⁰⁸

Nesse conjunto da política pública educacional, existem programas voltados à qualidade da educação, considerando a qualidade de vida, a permanência do estudante na escola, a disponibilidade de material didático e de apoio, a adequação dos currículos à realidade local, dentre outras necessidades. Relembrar que o capítulo terceiro trouxe o conceito de educação básica como aquele que engloba um direito do cidadão e um dever do estado, que deve atendê-lo considerando uma oferta qualificada. Fala-se em uma educação de qualidade que observe desde a projeção do ensino, até a realização de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde, como bem mencionou o texto do artigo 208 da Constituição.

Considera-se como uma racionalização estratégica do poder público a existência de programas como: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE, Lei n.º 10.880/04), com fornecimento de transporte escolar; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE, Lei n.º 11.947/09) fornecendo alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional; o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNDL, Resolução 42/12) disponibilizando materiais didáticos; o Programa Saúde na Escola (Decreto Presidencial nº 6.286/07), com objetivo de promover a saúde e prevenir doenças⁷⁰⁹; bem como, demais

⁷⁰⁸ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Sobre o FNDE. Disponível em: < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023/visao-geral/visao-geral-e-ambiente-externo>>. Acesso em: 29 out. 2023.

⁷⁰⁹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Programas. Disponível em: < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas>>. Acesso em: 26 out. 2023.

programas⁷¹⁰. Esse conjunto visa o melhoramento dos diversos problemas encontrados num país tão desigual como o Brasil, focando na qualidade educacional.

Considerando esse cenário de desigualdades, outro problema enfrentado pelos gestores é o aprofundamento em torno de tecnologias da informação, a Pandemia do Covid-19 acentuou essa necessidade, notadamente no âmbito da educação. A realidade da educação tecnológica no âmbito do ensino público ainda é um desafio que necessita constante avaliação e melhoramento. Nessa via, situar a existência de programas considerando essa necessidade.

O Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO, Decreto nº 6.300/07) foi o primeiro instrumento a ser criado na resolução dessa problemática, disponibilizando às escolas as ferramentas de informática e novas tecnologias, como computadores, aparelhos eletrônicos, recursos digitais e conteúdos didáticos envolvendo a área. Já o Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC, Lei nº 14.180/2021) foi criado em 2021, em um cenário pandêmico. Esse programa buscou trabalhar dois pontos-chave: a universalização do acesso à internet e o fomento do uso de tecnologia digital, nesse sentido, tomou como meta capacitar profissionais, oferecer conteúdo digital às escolas, investir em equipamentos físicos para a conexão e apoiar técnica e financeiramente escolas e redes de ensino.⁷¹¹

Fornecer uma educação em tempo integral também é um dos objetivos da política pública educacional. Uma das grandes problemáticas no tocante ao direito à educação é a não disponibilidade de um espaço escolar em tempo integral, o que acaba impactando fortemente em temas como vulnerabilidade social e trabalho infantil, ou mesmo no labor de pais e responsáveis que acabam perdendo seus postos de trabalho por não terem onde deixar seus filhos. Há programas específicos visando sanar essas nuances, como o programa Mais Educação (Decreto n.º 7.083/10), e o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI, Portaria n.º 2.116/ 2019).⁷¹²

Esses programas são uma grande conquista no âmbito da educação, possibilitando que crianças e adolescentes possam ficar em um local seguro nos turnos opostos ao período de ensino obrigatório. Objetiva-se uma educação integral,

⁷¹⁰ Pode-se citar outros programas nessa linha.

⁷¹¹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Políticas, programas e ações. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb>>. Acesso em: 26 out. 2023.

⁷¹² Idem.

trabalhando as diversas dimensões dos alunos em tempo integral, principalmente no âmbito do ensino médio, diminuindo índices de evasão escolar e repetência, com maior inclusão e melhores resultados.

Além disso, considerando diretamente o âmbito da educação infantil, há programas específicos de apoio como: o Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil- Novos Estabelecimentos (Proinfância- Novos estabelecimentos, Lei nº 12.499/11); o Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil- Novas Turmas (Brasil Carinhoso- novas Turmas, Lei n.º 12.772/12); e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância - Reestruturação e Aquisição de Equipamentos, Resolução n.º 6/07) que buscam ampliar a oferta e melhoria da qualidade da educação infantil em todo o país, garantindo o acesso de crianças a creches e escolas, juntamente com a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil.⁷¹³

Os programas citados acima visam resolver um dos maiores problemas na educação infantil que é a falta de vagas nos estabelecimentos, considerando que naqueles que disponibilizam vaga há certa precariedade no atendimento. As vagas destinadas à educação infantil não dão conta da demanda existente, e há necessidade incessante da melhoria de condições de trabalho dos profissionais da área, e resolução da precariedade das estruturas escolares e a superlotação de salas.

O ensino médio também ganhou programas de auxílio, considerando as diversas modificações previstas pela Lei n.º 13415/2017, cujo objetivo foi tornar a etapa mais atrativa e evitar que os estudantes abandonassem os estudos, resolvendo, portanto, o problema de evasão escolar. Nesse sentido, agregou-se nesse objetivo o Programa Brasil na Escola (Portaria n.º 177/21), Programa Itinerários Formativos (Portaria n.º 733/21), Programa E-TEC Brasil (Resolução nº 36/09), e o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem, Portaria MEC nº 649/18)⁷¹⁴.

O ProNem veio como forma de auxiliar a implementação prática desse projeto, como mudança de carga horária e a melhoria dos indicadores de aprendizagem. Os demais programas caminham no mesmo sentido buscando assegurar a permanência, as aprendizagens e a progressão escolar, seja por meio de cursos técnicos, bolsas, ou apoio técnico e financeiro. Todos esses objetivos para fornecer uma educação de

⁷¹³ Idem.

⁷¹⁴ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Políticas, programas e ações. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb>>. Acesso em: 26 out. 2023.

qualidade que considere não só a permanência na escola, mas erradicar a evasão escolar, a repetência e a distorção idade/ano/série.

Nesse conjunto de problemas que circundam a educação brasileira, referir que a alta taxa de analfabetismo também é um tema a considerar, principalmente na região Nordeste. Os programas instrumentalizadores da política pública educacional para esse problema público de ordem coletiva voltam-se à promoção da superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos, contribuindo para universalização do ensino de todo o país. Nesse sentido, apontam-se programas como: o Projovem (Resoluções n.º 6/17, e n.º 13/17); Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional (Lei nº 13.005/14); o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA, Resolução nº 5/17), e o Programa Brasil alfabetizado (Decreto nº 6.096/07).⁷¹⁵

É meta estratégica a articulação entre os sistemas de ensino no fortalecimento do compromisso dos entes federados com a efetivação do ingresso, da permanência e da continuidade de estudo de jovens e adultos. Busca-se, ainda, elevar a escolaridade básica integrada à qualificação profissional e ao desenvolvimento da participação cidadã.

Há também programas específicos que colocam em prática o princípio da gestão democrática do ensino público, que requer que todo ato administrativo passe ao crivo e à fiscalização da comunidade escolar. Fazem parte dessas normativas os programas que visam estimular a criação de novos conselhos municipais de educação, bem como fortalecer e capacitar a atuação dos já existentes, como o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (criado pelo MEC, Portaria Ministerial nº 2896/04), e o Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (Resolução nº 24/10 e a Resolução nº 55/12).⁷¹⁶

Como apontado no capítulo terceiro, o princípio da gestão democrática reflete a escolha por um modelo democrático, que exige do estado a garantia de participação da sociedade nos comandos da gestão pública, assim, garante-se a participação popular também na gestão do ensino público por meio dos conselhos. Esse princípio é a base ao que se pretende propor na tese.

⁷¹⁵ Idem.

⁷¹⁶ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Políticas, programas e ações. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb>>. Acesso em: 26 out. 2023.

Importa verificar que existe uma série de outros programas fazendo parte de um quadro geral da política pública educacional, como programas voltados a formação continuada de professores⁷¹⁷, programas voltados aos três níveis de ensino como Programa Trabalho em Rede para Articulação de Sistemas e Políticas Educacionais (Portaria MEC n.º 1.716/19), Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC, Portaria MEC n.º 331/18), e outros.

Todos esses programas estão associados ou derivados a um plano, sendo a maioria advinda dos objetivos dispostos no Plano Nacional de Educação, contendo diretrizes, estratégias, objetivos e metas no âmbito da educação. Como observado no tópico anterior, a política pública tem seu objetivo alcançado por meio de programas e ações que servem na busca de seus objetivos. Todos esses programas elencados formam complexos de decisões que realizam objetivos dentro de um marco maior das políticas públicas. Eles não são de forma isolada a política pública, mas compõem o complexo de ações e decisões que compõem o conceito de política pública.

Há necessidade de constar nesse estudo que além dos programas, há outros instrumentos importantes no âmbito da educação, como, por exemplo, os serviços públicos, as obras públicas, as ações individuais, dentre outros. Optou-se por abordar o mundo dos programas para demonstrar que a opção por esses é uma saída à viabilização prática da política pública educacional na realização do direito fundamental à educação, e a resolução das diversas problemáticas nesse meio. A partir dessa consideração decorre a escolha por tratar o problema da falta de participação política pelo ângulo da política pública educacional e a unidade programa, enquanto instrumento concretizador.

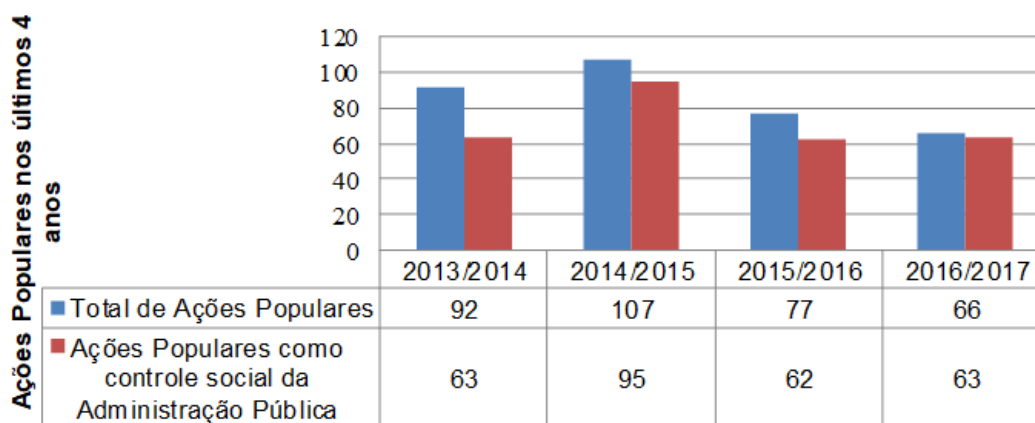
Como mencionado no decorrer desse trabalho há instrumentos que possibilitam a participação do cidadão, contudo, esses não são substancialmente utilizados. Há de se referir, nesse sentido, ao trabalho desenvolvido em fase de dissertação intitulado A ação popular enquanto mecanismo de controle social da administração pública no enfrentamento da corrupção: uma avaliação exemplificativa a partir de estudos de casos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, desenvolvido pela autora e orientado pelo professor Rogério Gesta Leal, que buscou,

⁷¹⁷ Nesse sentido, cita-se o PROEI, PRIL, Programa Formação pela Escola, Programa Escola da Terra, Programa de Formação de Tutores para as Redes de Parcerias do FNDE, Programa Escola de Gestores, Programa Escolas Bilíngues de Fronteira, Programa Educação Financeira da Escola, Programa Educação Empreendedora.

dentre outros objetivos, aferir a demanda de utilização do instituto da ação popular pelos seus legitimados ativos, no enfrentamento da corrupção.

Nessa pesquisa foi analisada a utilização da ação popular no poder judiciário gaúcho num período de quatro anos. Considerando os anos de junho de 2013 a maio de 2017, foram encontrados 342 (trezentos e quarenta e dois) resultados para o total de ações populares intentadas. A partir disso foram separadas as ações que se prestaram a caracterizar a utilização da ação popular como controle da administração pública, sendo encontrados 283 (duzentos e oitenta e três) resultados, uma média anual de 70 (setenta) ações⁷¹⁸.

Gráfico 11- Total de Ações e Ações Populares como controle social da Administração Pública



Quadro 4 – Total de Ações e Ações Populares como controle social da Administração

A dissertação aponta que, considerando os números quantitativos, há comprovação de uma baixa demanda de utilização da ação popular pelo cidadão. Essa afirmativa se confirmou contrapondo esses números obtidos de ações populares com o número de ações civis públicas encontradas nesses períodos, bem como, o próprio número de eleitores do estado do Rio Grande do Sul, onde o percentual de ações em nenhum dos períodos conseguiu alcançar nem mesmo 1% de todo o eleitorado.

Além disso, foi constatado na pesquisa que há a improcedência pelo poder judiciário gaúcho de inúmeras ações, o que leva a análise de que há o desconhecimento dos requisitos exigidos para a propositura de ação popular.

⁷¹⁸ SILVA, Carla Luana. A ação popular enquanto mecanismo de controle social da administração pública no enfrentamento da corrupção: uma avaliação exemplificativa a partir de estudos de casos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Carla Luana da Silva- 2017. 117 f.: il. ; 30 cm. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017. Orientador Prof. Rogério Gesta Leal.

Constatações que causaram estranheza quando observado que a ação exige a figura de um advogado como procurador, com conhecimentos técnicos sobre o assunto. O que se percebeu é que muitas dessas ações tinham ligação com autores ligados a questões políticas, pressupondo-se que muitas delas teriam sido propostas por interesses políticos estratégicos.

Desse estudo restou observado a apatia política de grande parte da sociedade, o que se depreendeu a necessidade de estudos posteriores pensarem meios de tornar sua utilização mais frequente, recuperando a noção de cidadania dos cidadãos e objetivando mudanças nos fatores que podem estar ocasionando tais resultados, como deficiências no nível educacional da população; dificuldades de acesso a dados e informações da esfera pública; insuficiente proteção dos denunciantes; legislação complexa e pouca confiabilidade nos órgãos; falta de estímulos financeiros no mundo capitalista; dentre outros.

Assim, é necessário um auxílio nesse sentido, de modo que o cidadão reconheça a essencialidade de sua participação e forme uma consciência política. A tese caminha no sentido de realizar essa tarefa no próprio meio educacional, nos currículos escolares, concomitante com a criação de um programa específico que auxilie nesse sentido.

Atualmente, não há existência de um programa que auxilie, dentro das escolas, o incremento da participação e deliberação política. Pode-se tecer uma crítica nesse sentido às normas existentes deficitárias em face do argumento da tese, isso porque em âmbito federal não há programa específico que guie o cidadão dentro de suas bases. O que se encontra são alguns projetos, em conjunto com as escolas (mas não dentro e continuamente com ela), advindos do legislativo que tendem a focar em determinado número de estudantes.

O legislativo, por exemplo, possui ações em torno do Parlamento Aberto. Há uma ação específica denominada Participação Cidadã com uma série de ações e diretrizes, que entendem a necessidade de participação dos cidadãos na tomada de decisões, não as restringindo apenas a eleição de seus representantes, dessa forma, dispõe que esse cidadão deve participar das atividades do Parlamento, sejam legislativas, de representação ou de fiscalização e avaliação de políticas públicas. Para isso, institui uma política de portas abertas na qual toma a atribuição de instituir

canais efetivos e permanentes de interlocução com a sociedade civil organizada e diretamente com o cidadão.⁷¹⁹

O que interessa é a Diretriz 2 que busca o desenvolvimento de programas de caráter pedagógico, destinados à educação para a cidadania e à formação política da sociedade. O legislativo toma como sua competência educar para a cidadania, em programas que atinjam em caráter especial os estudantes. A ação 1 busca criar e manter programas de educação para a cidadania. No Senado Federal é exemplo de boa prática o programa Jovem Senador, programa voltado para estudantes de até 21 anos de escolas públicas de ensino médio dos estados e do Distrito Federal, com objetivo fomentar a reflexão dos jovens estudantes quanto à política, democracia e o exercício da cidadania, onde, por um concurso de redação, são selecionados 27 estudantes de cada estado para participar da Semana de Vivência Legislativa.⁷²⁰

Na Câmara de Deputados há o Plenarinho (Câmara Mirim), um programa de relacionamento com a comunidade, de caráter educativo, voltado para crianças de 7 a 14 anos, pais e professores. Há referência de um portal na internet - www.plenarinho.leg.br – com ações como a Câmara Mirim e Eleitor Mirim, bem como a produção e disponibilização de publicações em formato eletrônico. Na Câmara Mirim as crianças apresentam e votam projetos de lei de sua autoria, simulando uma sessão legislativa ordinária no Plenário. Já no Eleitor Mirim, professores e estudantes participam da eleição de candidatos fictícios, desde a campanha até a votação em uma urna eletrônica virtual, promovido a cada quatro anos. Além desses ainda pode ser citado o Parlamento Jovem, o Escola na Câmara, o Estágio-Participação, o Estágio-Visita, a Oficina de Atuação no Parlamento, e a Missão Pedagógica.⁷²¹

Ainda, como ação 2 busca-se criar e manter programas de visitas guiadas ao Parlamento. No Senado Federal há o Visite o Senado, e na Câmara dos Deputados o programa de Visitação Institucional.⁷²²

Como observado, essas ações de fomento à cidadania não estão substancialmente dentro do próprio meio educacional de forma direta, e tendem a alcançar um determinado número de estudantes e não a todos. Deve-se ser pensando

⁷¹⁹ CÂMARA DE DEPUTADOS. Guia do parlamento aberto. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-de-transparencia/transparencia-em-acao/guia-do-parlamento-aberto>>. Acesso em: 29 out. 2023.

⁷²⁰ Idem.

⁷²¹ Idem.

⁷²² Idem.

em currículos escolares e ações institucionais que ampliem a participação dos estudantes, concomitante com sua capacidade crítica, criativa e propositiva, para poderem a partir do ambiente escolar concretizar sua participação além desse meio. Uma gestão e ambiente escolar que engajem os alunos nos processos decisórios, com relações horizontais e colaborativas, e possa surtir efeitos expressivos com contribuições ao meio decisório da gestão pública.

Já há movimentos fortes no sentido de reforçar a necessidade de abertura decisória ao estudante na construção de seu processo educacional, entendendo a importância dessa ação. Uma participação que considere a cultura dos estudantes ao invés de encaixá-los em modelos próprios do mundo adulto. Levar os estudantes a sério, respeitando as suas próprias formas de organização, expressão e contribuição⁷²³.

É notório que escolas que adotam modelos de gestão mais democráticos já possuem abertura de espaços a participação efetiva dos alunos via grêmios, assembleias, conselhos e instâncias afins, concretizando o princípio da gestão democrática no ensino. Entretanto, a crítica que se faz é que boa parte das discussões em que eles se envolvem ainda trata de temas laterais, como festas e eventos esportivos. Há experiências mais aprofundadas que têm buscado engajar os alunos na solução de questões realmente desafiadoras, como a indisciplina, a depredação física, as dificuldades de aprendizagem e o orçamento da escola, e nesse sentido, além de trazerem novas perspectivas, os estudantes conseguem apoiar os educadores a formular soluções mais efetivas e a implementá-las.⁷²⁴

É no próprio seio educacional que deve ser fomentada a participação e deliberação para que esses estudantes desenvolvam mais prontamente uma cultura de participação política, utilizando dos meios existentes de participação e fiscalização do poder público. Considerando essas definições estará se propondo um novo componente curricular aos currículos da educação básica, concomitante com um programa à política educacional no incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública. Assim, esse será o objetivo das próximas explanações.

⁷²³ POR VIR. Participação dos estudantes na escola. Disponível em: <<https://participacao.porvir.org/>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁷²⁴ Idem.

5.3 Esboço de um programa constituidor da política pública educacional ao incremento da participação e deliberação cidadã a partir de um novo componente curricular⁷²⁵

Nessa etapa do estudo cabe alicerçar todo conteúdo abordado nessa tese por meio da proposta de um esboço de um programa constituidor da política pública educacional. Esse esboço deve direcionar um novo modelo aos currículos escolares, tendo a finalidade de desenvolver o incremento da participação e deliberação cidadã a partir de um novo componente curricular. Como já exposto no início desse capítulo, o objetivo é trazer, por via da figura da política pública educacional e o instrumento programa, o incremento da participação e deliberação cidadã, para que este cidadão tenha voz ativa e consciente na gestão pública.

Foi observado no subitem anterior que a política pública se constitui em arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental. Esses programas referidos servem à política pública como instrumentos de sua realização. Considerando essas definições, para o incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública propõe-se a constituição de um programa dentro da política pública educacional, tendo em vista uma política pública educacional com objetivos, modelos decisório e organizacional de estado.

A Constituição Federal de 1988 atribui à educação o compromisso de objetivar o preparo para o exercício da cidadania. Uma das formas que o direito à educação se materializa é por meio do acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. Dentro dessa lógica, viu-se que existem normativas indispensáveis à sua promoção que fazem parte do conjunto da política pública educacional e que direcionam a aprendizagem na constituição dos currículos escolares. Para esse estudo importam a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Base Nacional Comum Curricular, que dispõem sobre áreas de conhecimento e componentes curriculares obrigatórios à educação básica, diferentemente dos Parâmetros Curriculares Educacionais e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação básica que hoje se encontram no patamar de recomendações.

⁷²⁵ Temática publicada no evento: SILVA, C. L. A constituição de um componente curricular alinhado a um programa de estado, à política pública educacional, ao incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública: esboço de um novo modelo aos currículos escolares. In: LEAL, R. L.; CANO, C. A.; SILVEIRA, A. (ORG.). VII seminário internacional hispano-luso-brasileiro sobre direitos fundamentais e políticas públicas. 7ed. Pensamento sabio: 2023, v. VII, p. 187-194.

Na instituição do esboço do programa a ser desenvolvido na tese há necessidade da inclusão de um novo componente/disciplina curricular aos currículos escolares da educação básica, assim, é necessário haver um tópico específico solicitando a alteração de duas normativas importantes na construção desses currículos⁷²⁶. Esse é o objetivo a ser enfrentado no próximo tópico.

5.3.1 A inclusão de um novo componente curricular aos currículos da educação básica

A inclusão de um novo componente curricular aos currículos da educação básica passa por alterações indispensáveis à Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei n.º 9.394/96 e à Base Nacional Comum Curricular- Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017.

5.3.1.1 Alterações à Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei n.º 9.394/96

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, como já observado no capítulo terceiro, disciplina a educação escolar e dispõe sobre os conteúdos obrigatórios nos currículos escolares, juntamente com as demais normativas.

No tocante a alteração legislativa da LDB, observa-se que a Constituição atribuiu privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV), por intermédio do Congresso Nacional, composto pelo Senado Federal e Câmara de Deputados. Importa mencionar que a LDB em seu § 10 do art. 26 da LDB (Incluído pela Lei n.º 13.415, de 2017) dispôs que a inserção de novos elementos curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular depende de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação.

Atualmente vários são os projetos de lei buscando alterações para inclusão de disciplinas/componentes e temas transversais no estudo da educação básica, principalmente à LDB, e são longas as discussões quanto a competência para essas alterações, bem como, o melhor modo de realizá-las considerando a restrita carga horária dos currículos, e os diversos empecilhos encarados pela educação brasileira.

⁷²⁶ Estudos posteriores, mais especializados podem propor a partir dessas alterações, a definição precisa desses objetivos nos parâmetros e diretrizes curriculares.

Em pesquisa aos projetos de lei tramitando nas casas legislativas pode ser observado uma série de propostas relativas a alterações na LDB, bem como, na BNCC. Os projetos solicitam a inclusão de novos temas transversais nos currículos da educação básica ou mesmo a inclusão de novos componentes curriculares, como, por exemplo:

Ano 2023	<ul style="list-style-type: none"> - PL 3219/2023- sugere incluir na BNCC a disciplina de Primeiros Socorros; - PL 2369/2023- recomenda, no ensino fundamental e médio, incluir a disciplina Artes Marciais e Defesa Pessoal; - PL 4293/2023- indica incluir educação financeira ao ensino médio; - PL 3379/2023- sugere a inclusão da disciplina Inteligência Artificial no ensino médio.
Ano 2022	<ul style="list-style-type: none"> - PL 48/2022- recomenda inserir a prática de judô nas aulas de Educação Física no currículo escolar;
Ano 2021	<ul style="list-style-type: none"> - PL 3950/2021: busca incluir o conteúdo sobre mudanças climáticas nos currículos da educação básica; - PL 1564/2021: solicita incluir o ensino e aprimoramento do xadrez ao ensino fundamental e médio; - PL 1827/2021: solicita o estudo de saúde e segurança na escola (NR5 CIPA) no ensino médio e fundamental;
Ano 2020	<ul style="list-style-type: none"> - PL 3479/2020: busca incluir o estudo de psicologia aos currículos do ensino médio;

	<ul style="list-style-type: none"> - PL 5402/2020: requer a inclusão da Segurança e Educação para o trânsito, como tema transversal; - PL 4593/2020: busca incluir a temática Educação em Direito dos Animais; - PL 4882/2020: solicita o estudo sobre educação financeira;
Ano 2019	<ul style="list-style-type: none"> - PL 3005/2019: solicita incluir inteligência emocional aos currículos; - PL 3875/2019: requer o estudo sobre a prevenção de crimes virtuais e suas consequências; - PL 3194/2019: requer incluir no ensino médio a temática inserção de jovens no mercado de trabalho; - PL 5163/2019: solicita incluir no ensino fundamental e médio o conteúdo de Educação e Segurança no Trânsito; - PL 5046/2019: busca dispor sobre primeiros socorros aos profissionais da educação escolar básica e aos alunos da educação básica;
Ano 2018	<ul style="list-style-type: none"> - PL 10227/2018: requer incluir como princípios e fins da educação nacional o tema transversal da educação moral e cívica nos currículos escolares; - PL 10597/2018: busca para incluir o tema transversal do Skate;

Quadro 5- Tabela de Projetos de Lei tramitando nas Casas Legislativas solicitando alterações aos conteúdos dos currículos escolares da Educação Básica.

Interessante ao estudo é a proposição dos Projetos de Lei relativos à participação cidadã. Na proposição da presente tese desconheciam-se tais projetos, entretanto, o conhecimento de sua existência realçou a importância dos temas

abordados no estudo, podendo-se a partir deles diferenciá-los e demonstrar o ineditismo das abordagens referidas às alterações a serem propostas na Lei de Diretrizes e Bases e na Base Nacional Comum Curricular. O que se percebe nesses projetos é que se reitera a preocupação dos representantes do povo quanto a necessidade de inclusão de uma disciplina específica ou mesmo um tema transversal nos currículos escolares que possibilitem uma maior e melhor atuação da cidadania. Alguns projetos encontrados ainda em tramitação são:

Ano 2022	- PL 304/2022: busca instituir as Noções do Direito Constitucional, como componente curricular transversal obrigatório no currículo do ensino médio.
Ano 2019	<ul style="list-style-type: none"> - PL 3.393/2019: requer a disciplina Direito e Cidadania na grade curricular nos diversos níveis da educação básica; - PL 3150/2019 e o PL 141/2019: visam incluir noções de Direito Constitucional como conteúdo curricular de caráter transversal na educação básica; - PL 6436/2019: solicita a regulamentação da disciplina de ciências jurídicas no 9º ano do ensino fundamental, dentre outros projetos; - PL 2772/2019: busca incluir conteúdos curriculares de caráter transversal no ensino fundamental e médio relativos à cidadania, à solidariedade e à participação política;
Ano 2018	-PL 10688/2018: solicita a inclusão do tema transversal Educação para a Cidadania na educação básica;

	<ul style="list-style-type: none"> - PL 10515/2018: busca trazer noções de Direito a partir do quinto ano do ensino fundamental e todo o ensino médio; - PL 11078/2018: solicita incluir no ensino médio o estudo de conceitos políticos na grade curricular;
--	---

Quadro 6- Tabela de Projetos de Lei tramitando nas Casas Legislativas solicitando alterações aos conteúdos dos currículos escolares da Educação Básica, no que tange a temas em torno da participação cidadã.

Diferentemente dos temas anteriormente abordados, observou-se que temas relacionados à participação cidadã acabam recebendo um número maior de propostas nas casas legislativas. São projetos que buscam tratar de noções de direitos, cidadania e política, seja como tema transversal, seja como disciplina específica, alguns se voltam a toda educação básica, outros se restringem a determinada etapa do ensino fundamental e médio.

Entretanto, nenhum desses projetos dispôs sobre tratar da criação de um componente curricular na LDB, concomitante com a BNCC, com as características pensadas à tese. A indicação de um novo componente curricular que abarque a participação política deliberativa e suas interligações, e o desenvolvimento da prática de espaços deliberativos fomentada a partir da criação de um programa específico constituidor da política pública educacional é um tema inovador.

No ano de 2004, a Câmara de Deputados julgou o Projeto de Lei n.º 4.411 que dispôs sobre a inclusão obrigatória da disciplina Política nos currículos da segunda fase do ensino fundamental e de todo o ensino médio, e o Projeto de Lei n.º 4.634, apensado, que buscou inclusão obrigatória da disciplina Ciência Política no currículo escolar do ensino médio, ambos de autoria do Deputado Enio Bacci. A intenção dos projetos era avançar no processo de aproximação entre a juventude brasileira, participação política e o exercício da cidadania. Entretanto, ambos restaram rejeitados e arquivados.

O entendimento quanto a rejeição dos PLs se baseou na fundamentação de que não é competência do Poder Legislativo criar disciplinas ou estabelecer conteúdos mínimos obrigatórios no currículo escolar. Disciplinas no currículo escolar do ensino fundamental e médio seriam da competência do Ministério da Educação

(MEC), ouvido o Conselho Nacional de Educação (CNE), como órgão consultivo, conforme dispunha a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Assim, a Câmara de Deputados firmou entendimento de que não se trataria de tarefa do Poder Legislativo a introdução de disciplinas ou matérias de quaisquer conteúdos nos currículos das escolas. Na fundamentação da rejeição dos PLs também houve a argumentação de que a preocupação com a formação política do estudante brasileiro já faria parte das orientações firmadas nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio na época existentes, o que afastaria tal necessidade por uma disciplina específica.

Entretanto, recentemente outro projeto de lei acabou sendo aprovado pelo Senado Federal considerando entendimento diverso dessa distribuição de competência. O Projeto de Lei n.º 598, oriundo do Senado Federal (Senador Plínio Valério), buscou alterar o art. 26 da Lei n.º 9.394/ 1996 (LDB), e incluir nos currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, enquanto tema transversal, conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança, o adolescente e a mulher. Ao Projeto principal foram apensados sete Projetos de Lei: PL n.º 852, de 2019, PL n.º 1.447, de 2019, PL n.º 3.340, de 2019, PL n.º 3.573, de 2019, PL n.º 4.318, de 2019, PL n.º 3.574, de 2019, PL n.º 4.589, de 2019.

A proposta foi para Câmara de Deputados e acabou sendo aprovada por meio de Substitutivo instituindo somente a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher, em razão de reiterar o entendimento de que o Projeto inicial afrontaria o § 10 do art. 26 da LDB que preconiza que a inserção de novos elementos curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular depende de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação.

O Senado até então seguia o mesmo entendimento da Câmara de Deputados, contudo, acabou aprovando o referido projeto de lei fundamentando que consoante o art. 102, inciso I, do seu Regimento Interno, é atribuído competência a CE opinar sobre matérias que versem sobre normas gerais da educação, como o projeto analisado. Diante do exposto, votou pela aprovação do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei n.º 598, de 2019, com o restabelecimento do art. 1º do Projeto aprovado pelo Senado Federal, com os pertinentes ajustes de redação, alterando a Lei n.º 9.394/1996, para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a

mulher nos currículos da educação básica, e instituir a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher. O tema quanto a inclusão de novos componentes/ disciplinas e temas transversais ainda divide opiniões.

Abordou-se quanto a esses entendimentos em razão do foco da tese propor uma alteração à LDB para incluir nos currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, os conteúdos de participação política deliberativa e suas interligações como componente curricular obrigatório, para a partir dessa modificação, concomitantemente, modificar a Base Nacional Comum Curricular, e propor um programa que alinhe essas diretrizes.

Assim, a primeira premissa a ser considerada:

PREMISSA 1-

Alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9.394/1996.

O QUE SE PROPÕE?

A inclusão do novo componente Participação Política Deliberativa e suas interligações como obrigatório aos currículos escolares da Educação Básica.

DE QUE FORMA?

Proposta de alteração da LDB: (1) em seu artigo 26, incluindo o § 1º A; (2) a alteração do artigo 32, com inclusão do § 6º; (3) e a alteração do artigo 35 A, com inclusão do § 2º, sob a seguinte redação:

Lei n.º (...)

Altera a redação da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Art. 1º O art. 26 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), passa a vigorar acrescido do seguinte § 1º-A:

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

§ 1º A- Os currículos a que se refere o caput devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da Participação Política Deliberativa e suas interligações como componente curricular obrigatório, bem como, tema transversal à implementação do programa de incremento à participação e deliberação a ser instituído.

Art. 2º O art. 32 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

§ 6º O estudo sobre Participação Política Deliberativa e suas interligações é componente obrigatório nessa etapa da Educação.

Art. 3º O art. 35- A da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º:

Art. 35- A. A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas seguintes áreas do conhecimento:

§ 2º A Base Nacional Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia, filosofia e participação política deliberativa.

Quadro 7- Esboço à alteração da redação da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

5.3.1.2 Alterações à Base Nacional Comum Curricular- Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017

Além dessa alteração à LDB, concomitantemente deve ser realizado uma adequação da Base Nacional Comum Curricular. A Base Nacional Comum Curricular é referência nacional para todos os sistemas de ensino da educação básica, para construir ou revisar seus currículos. Na forma disposta, a BNCC regulamenta que o grupo gestor adequar os currículos escolares tratando apenas noções básicas

em torno da cidadania. Isso porque pode ser observado que esta faz parte de um dos temas transversais ali dispostos.

A BNCC atualmente conta com quinze temas contemporâneos (transversais e integradores), enquanto referência obrigatória para a elaboração ou adequação dos currículos e propostas pedagógicas. Esses são conteúdos a serem integrados aos currículos da educação básica, a partir das habilidades a serem desenvolvidas pelos componentes curriculares. Tais temas são aqueles que afetam a vida humana em escala local, regional e global, preferencialmente de forma transversal e integradora. Diferentemente com o que ocorre nas disposições dos Parâmetros Curriculares Nacionais e nas Diretrizes e Bases da educação básica que apenas sugeriam esses temas como recomendações e não de forma obrigatória.

Os temas devem ser incluídos no currículo, sendo ministrados pelas diversas áreas de conhecimento, de forma transversal, e cada um deles possui uma base normativa. Os temas transversais englobam ciência e tecnologia (ciência e tecnologia), multiculturalismo (diversidade cultural, educação para valorização do multiculturalismo nas matrizes históricas e culturais brasileiras), meio ambiente (educação ambiental, educação para o consumo), economia (educação financeira, educação fiscal, trabalho), saúde (saúde, educação alimentar e nutricional), e cidadania e civismo (vida familiar e social, direitos da criança e do adolescente, educação em direitos humanos, o adolescente e a mulher, educação para o trânsito, processo de envelhecimento, respeito e valorização do idoso). Esses Temas Contemporâneos Transversais (TCTs) não pertencem a uma disciplina específica, mas traspassam e são pertinentes a todas elas.

Entretanto, a proposta investigativa se distancia dessa opção por trabalhar a cidadania como tema transversal apenas, mas sim dentro de um componente curricular obrigatório necessário a formação cidadã, Participação Política Deliberativa e suas interligações. Refere-se que é preciso uma reformulação da BNCC de modo a inserir os assuntos envolvendo à participação política deliberativa como componente curricular autônomo e específico nesses currículos, não perdendo o caráter de transversalidade necessário ao aprendizado. O componente curricular Participação Política Deliberativa e suas interligações, nesse sentido, está no mesmo patamar que componentes curriculares como sociologia, filosofia, artes e outros.

Não se trata de promover esse conhecimento por meio da inclusão como tema transversal somente, mas sim criar um novo componente/disciplina, onde crianças e

adolescentes terão a oportunidade de aprender questões essenciais em torno da participação política deliberativa, visando a formação de sujeitos comunicativamente competentes a buscar seus próprios interesses, surtindo efeitos expressivos diante do grau de importância e sua participação na sociedade política.

Essa inclusão pensa em uma cidadania participativa e atuante no seio da sociedade, completa por meio da deliberação enquanto meio possibilitador da formação de uma gestão na qual todos se sintam parte do processo educacional e do seu meio social, colocando suas ideias, bem como, discutindo-as. Para isso é necessário dar ênfase aos conteúdos interligados à participação política deliberativa como forma de um componente específico.

Lembrar, como especificado no capítulo terceiro, que hoje a organização curricular da educação infantil na BNCC é estruturada em cinco campos de experiências: o eu, o outro e o nós; corpo, gestos e movimentos; traços, sons, cores e formas; escuta, fala, pensamento e imaginação; e espaços, tempos, quantidades, relações e transformações.

O ensino fundamental está organizado em cinco áreas do conhecimento: linguagens (composta pelos componentes língua portuguesa, arte, educação física), matemática; ciências da natureza (ciências); ciências humanas (geografia, história) e ensino religioso.

E o ensino médio organizado por quatro áreas do conhecimento: linguagens e suas tecnologias (arte, educação física, língua inglesa e língua portuguesa), matemática e suas tecnologias, ciências da natureza e suas tecnologias (biologia, física e química), ciências humanas e sociais aplicadas (história, geografia, sociologia e filosofia).

Nesse sentido, a segunda premissa da tese pode ser descrita da seguinte forma:

PREMISSA 2-

Alterações à Base Nacional Comum Curricular- Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017

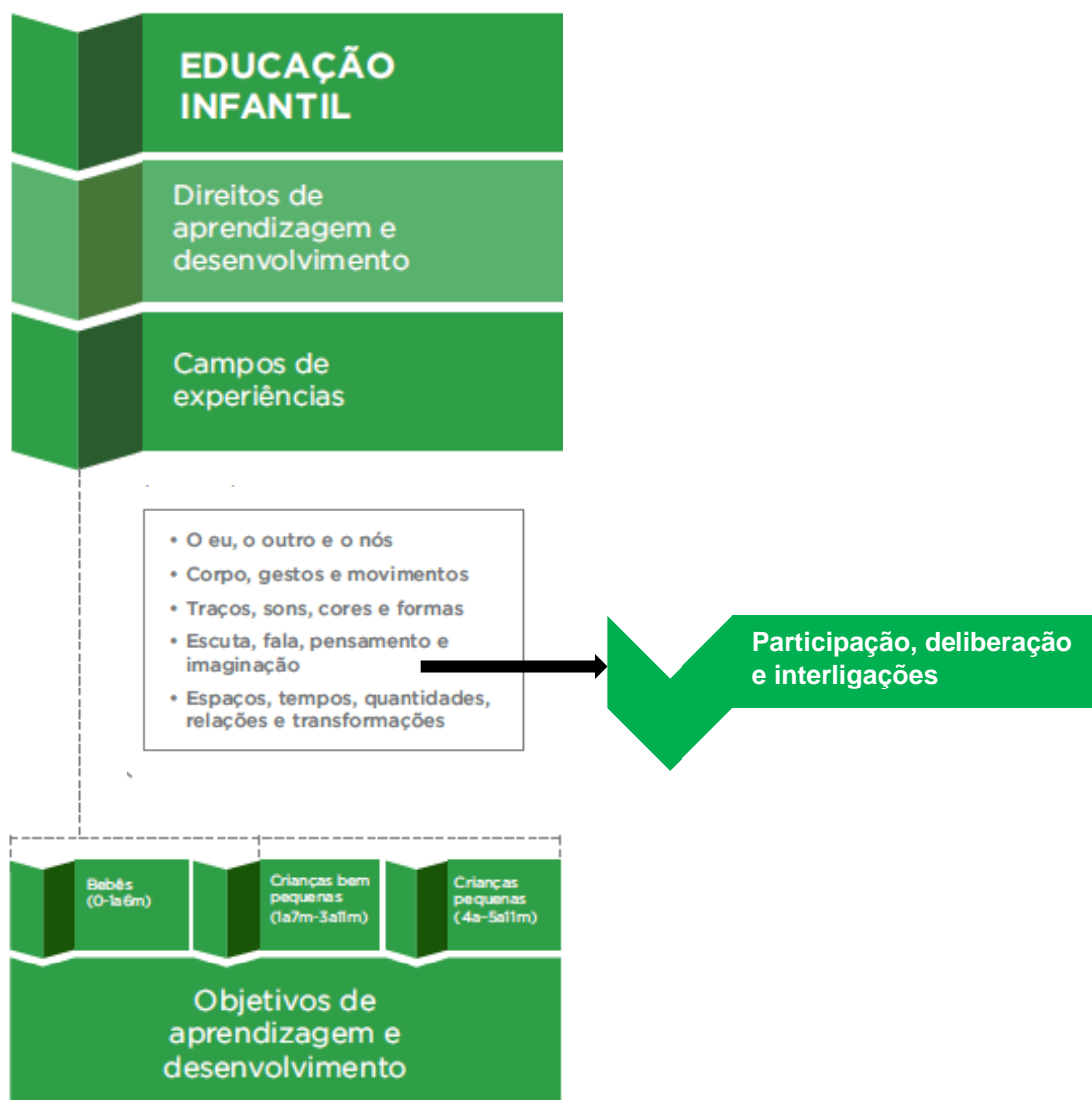
O QUE SE PROPÕE?

Deve ser instituído novos componentes curriculares nas seguintes etapas:

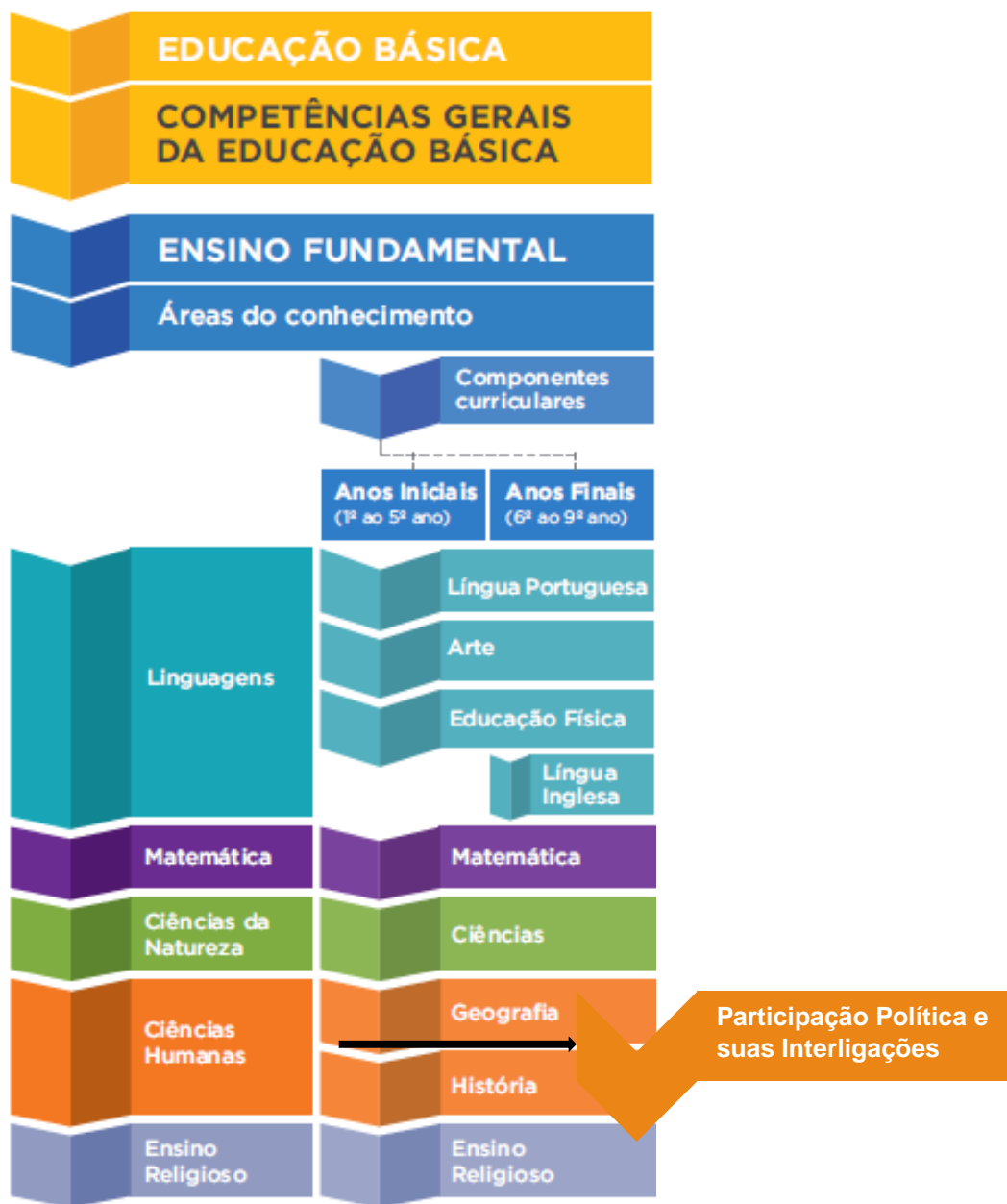
- Na educação infantil o campo de conhecimento **Participação, deliberação e interligações**.
- No Ensino Fundamental, dentro da grande área Ciências Humanas, o componente curricular **Participação Política** e suas interligações.
- E no Ensino Médio, na área Ciências Humanas e Aplicadas, o componente curricular **Participação Política** e suas interligações.

DE QUE FORMA?

Proposta de alteração à Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017, sob a seguinte mudança:



Quadro 8- Estrutura curricular da Educação Infantil com novo componente curricular. Fonte Original: Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 04 jun. 2022.



Quadro 9- Estrutura curricular do Ensino Fundamental com novo componente curricular. Fonte Original: Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 04 jun. 2022.



Quadro 10- Estrutura curricular do Ensino Médio com novo componente curricular. Fonte Original: Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 04 jun. 2022.

Assim, é medida prática a reformulação da BNCC com a inclusão do componente curricular Participação Política e suas interligações em área específica de cada etapa Educação Básica, cada qual considerando o nível de aprendizagem de cada faixa etária.

Importa mencionar que pode haver por meio de Resolução do Conselho Nacional de Educação a alteração da Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017, que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular. A própria resolução já dispõe em seu artigo 21 que a BNCC deverá ser revista após 5

(cinco) anos do prazo de efetivação indicado no artigo 15, § único, que orienta que as instituições ou redes de ensino devem alinhar seus currículos e propostas pedagógicas à BNCC preferencialmente até 2019 e no máximo, até início do ano letivo de 2020. Assim, terminado esse prazo, dentro de cinco anos deverá ocorrer uma revisão da BNCC.

Apesar das frequentes iniciativas legislativas existentes quanto à inclusão de novas disciplinas e temáticas nos currículos, é relevante a alteração proposta nesse estudo. O projeto em exame tem o cuidado de evitar a sobrecarga curricular porque compila os demais conteúdos importantes dispostos de forma transversal nos currículos escolares em um componente curricular específico, mas claro, prezando pela interdisciplinaridade e a transversalidade dos conteúdos com os demais componentes existentes no melhoramento do processo de aprendizagem, principalmente considerando que este componente estará ligado a um programa de fomento a participação política deliberativa não só de forma teórica, mas também prática.

Especialmente, não se pode perder de vista que o foco desse componente é tratar principalmente sobre temas que visam dar suporte à participação política deliberativa do cidadão, buscando igualdade e entendimento à comunicação e ao debate no meio público. Temas já expostos na BNCC em caráter transversal são peças-chave nesse componente. Deve-se promover a consciência dos direitos civis, políticos e sociais e a noção de cidadania expressos na Constituição de 1988, assim como dispõe a BNCC, explorando canais de participação, ampliação da participação em diferentes instâncias de forma crítica, inclusive digitais, a discussão e o debate de ideias e propostas.

É essencial tratar de normativas como regimentos (da escola, da sala de aula) e estatutos e códigos (Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Defesa do Consumidor, Código Nacional de Trânsito, etc.), a Constituição e as Declarações Internacionais de Direitos.

Tratar do processo de redemocratização do Brasil, interesses que movem a esfera política em seus diferentes níveis e instâncias, formas de participação institucionalizadas e não institucionalizadas, da participação em diversos canais, do envolvimento com questões de interesse coletivo e público, da proposição, debate, aprovação e implementação de propostas e projetos de lei, à defesa e reclamação de direitos e à elaboração de projetos culturais e de intervenção de diferentes naturezas.

Assim, como preceitua a BNCC, o estudante deve perceber o papel da política na vida pública, discutir a natureza e função do estado, bem como, analisar experiências políticas à luz de conceitos políticos básicos. Notadamente, deve conhecer dos espaços deliberativos onde pode exercer atuação ativa de sua cidadania, seja nos conselhos, seja nos orçamentos participativos ou outras formas de manifestação da participação política. O novo componente curricular deve reunir todos esses pressupostos da BNCC.

Além disso, esse novo componente curricular pode, ainda, agregar as diversas propostas legislativas sobre temas contemporâneos esperando avaliação nas casas legislativas, já que é constituidor de uma disciplina que envolve o mundo da decisão política em torno de uma melhor realização das demandas sociais. Temas como inteligência artificial, mudanças climáticas e direito ambiental, saúde e segurança na escola ou mesmo fora dela, educação e segurança no trânsito, educação em direito dos animais, educação financeira, prevenção de crimes virtuais são todos temas que afetam o mundo decisório dos gestores e devem ter um momento reflexivo e de aprendizado nas escolas nesse componente específico.

Portanto, o componente curricular Participação Política e suas interligações pode ajudar a amenizar o problema de diversas modificações aos currículos da educação básica, dando um suporte sólido ao aprendizado do aluno ao resgatar temas coerentes das propostas legislativas a serem debatidas em um componente específico, já que o Ministério da Educação não vê com bons olhos alterações reiteradas dos currículos escolares⁷²⁷.

Concorda-se com a posição de que a inclusão de novos componentes curriculares obrigatórios na BNCC ou mesmo à LDB, não pode prescindir da avaliação do CNE e do aval do Ministro da Educação, conforme apontado. Tais órgãos são referências na educação do país, sendo que o CNE tem como missão a busca democrática de alternativas e mecanismos institucionais que possibilitem assegurar a participação da sociedade na educação nacional de qualidade⁷²⁸. Então, há de se ter cautela nas alterações curriculares advindas das casas legislativas.

⁷²⁷ Disponível em: <<https://senado.jusbrasil.com.br/noticias/162694837/novas-disciplinas-na-educacao-basica-dividem-opinioes-do-legislativo-e-executivo>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

⁷²⁸ MEC. Conselho Nacional de Educação- CNE. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

Em suma, não obstante a cautela que se deve ter com as alterações curriculares, a ênfase que o projeto busca dar com a constituição de um componente curricular específico é sem dúvida necessária para incentivar a formação de um novo paradigma voltado para uma cidadania ativa na gestão pública, desenvolvendo a participação política deliberativa. Tendo em vista essas considerações, o próximo tópico dispõe sobre um esboço sugestivo à criação de um programa constituidor da política pública educacional para dar realização teórica e prática ao componente curricular desenvolvido.

5.3.2. Um programa constituidor da política pública educacional a partir da inclusão do componente Participação Política Deliberativa e suas interligações aos currículos da educação básica

A partir das alterações propostas à Lei de Diretrizes e Bases da Educação e à Base Nacional Comum Curricular com o novo componente curricular Participação Política e suas interligações já pode ser desenvolvida a proposta de um esboço de um programa constituidor da política pública educacional que direcione um novo modelo aos currículos escolares, tendo a finalidade de desenvolver o incremento da participação e deliberação cidadã.

Segue-se o entendimento já elencado no início desse capítulo quanto a instituir espaços de fomento à participação, criando e reconhecendo formas materiais e equitativas de abertura, visibilidade, controle e definição dos interesses em torno do espaço público. A partir dessas adequações iniciais, a proposta investigativa, como PREMISA 3, indica a criação de um programa dentro da política educacional que vise o incremento da participação e deliberação do cidadão, como se expõe:

PREMISA 3:

Criação de um programa instrumento da política pública educacional.

O QUE SE PROPÕE E DE QUE FORMA?

a) Nome designado:

Programa de Incremento à Participação e Deliberação, sob a sigla PIPADE.

b) Objetivo:

O programa instrumentaliza a formação para cidadania atribuída pela Constituição Federal, LDB, BNCC, PNL, e outros. Especificamente, como programa materializando um plano, visa contribuir ao alcance das diretrizes dispostas no Plano Nacional de Educação (Lei n.º 13.005/2014) objetivando a formação para a cidadania e a promoção da gestão democrática a partir da educação pública. Nesse sentido, contempla, também, a meta 19 quanto a assegurar a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, com fins ao incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública.

c) Princípios:

São princípios do Programa de Incremento à Participação e Deliberação-PIPARE, não excluindo outros existentes:

I- Neutralidade política, ideológica com relação às iniciativas realizadas pelo programa; II- Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; III- Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; IV- Liberdade de consciência e de crença; V- Direito do estudante à consciência dos direitos civis, políticos e sociais e a noção de cidadania expressos na Constituição de 1988; VI- Desenvolvimento de formas de participação institucionalizadas e não institucionalizadas em diversos canais; VII- Envolvimento com questões de interesse coletivo e público.

c) Instituição:

A instituição do Programa de Incremento à Participação e Deliberação deve ser por meio de legislação específica, na busca de articular ações, projetos e programas que alterem o ambiente escolar, bem como, o ambiente fora dele, estimulando a participação política deliberativa do cidadão. Nesse sentido, também observar a recomendação quanto a necessidade de avaliação do Conselho Nacional de Educação e do aval do Ministro da Educação.

d) Finalidade:

O programa tem por finalidade contribuir para o aprimoramento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública por meio de uma série de iniciativas, conforme exposto nas premissas seguintes:

1. Apoio técnico e financeiro para instituir o componente Participação Política Deliberativa e suas interligações

Para a instituição do novo componente curricular à BNCC em cada etapa da educação básica, como proposto nos subitens anteriores, decorre a obrigatoriedade da presença desses conteúdos nas disposições dos currículos escolares. É premissa do programa, portanto, o apoio (técnico e financeiro) para instituir o componente/disciplina Participação Política Deliberativa e suas interligações nos currículos escolares.

A base do programa está no incremento da participação e deliberação do cidadão nos assuntos de interesse público, por meio do desenvolvimento nos currículos escolares. Dessa forma, o gestor, seguindo a delimitação da área específica, criará diferentes formas de fomentar o conhecimento em torno da participação política deliberativa dentro de sua proposta pedagógica. Portanto, é imprescindível o auxílio ao desenvolvimento do novo componente curricular de forma obrigatória no ensino básico.

Hoje, percebe-se que existem programas com perfil específico visando esse tipo de auxílio aos gestores escolares, como o programa ProBNCC que visa apoiar as secretarias educação no processo de revisão, elaboração e implementação dos currículos alinhados à BNCC. Essa perspectiva é notória ao observar que o programa apostou no monitorando contínuo das metas alcançadas pelos estados no alinhamento à base. O programa é uma grande contribuição à implementação prática da BNCC, fazendo com que a proposta de base saia do papel. Tal objetivo também deve ser focado ao programa proposto.

Os artigos 12, 13, e 23 da LDB orientam que, no exercício de sua autonomia, tendo em vista direitos e objetivos de aprendizagem instituídos na BNCC, as instituições escolares, redes de escolas e seus respectivos sistemas de ensino poderão adotar formas de organização e propostas de progressão que julgarem necessárias ao processo de construção de suas propostas pedagógicas. Essas propostas devem ser elaboradas e executadas com efetiva participação de seus

docentes, tendo planos de trabalho coerentemente com as respectivas propostas pedagógicas. Assim, o programa deve auxiliar tanto as propostas pedagógicas, quanto os currículos, dispondo de meios para tornar viável a participação política deliberativa, tanto de forma teórica, por meio da disposição de conteúdos relacionados no componente curricular específico, quanto de forma prática, dentro ou fora do estabelecimento escolar.

2. Continuidade do aprendizado em todas as etapas da educação básica

A proposta do programa pensa a execução do componente curricular Participação Política Deliberativa e suas interligações em toda educação básica, compreendida como educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, contendo atividades desenvolvidas dentro desses espaços escolares ou mesmo fora deles, dependendo da conveniência e oportunidade de parcerias com órgãos e instituições que possam cooperar nessas estratégias. Dessa forma, é premissa que o programa fomente a continuidade de aprendizado do componente curricular Participação Política e suas interligações em toda educação básica. Isso porque é necessário trabalhar por uma continuidade capaz de fixar de forma mais efetiva o entendimento.

Considerando a participação dos alunos na escola, observa-se que não há uma idade mínima para estimular a participação desses estudantes. “Quando antes eles forem incentivados a dar opiniões e assumir responsabilidades, mais cedo irão ter consciência de que podem protagonizar mudanças na sua escola e comunidade”⁷²⁹. Almeja-se a presença e o desenvolvimento dos conteúdos envolvendo questões de participação política deliberativa, desde a educação infantil, até a formação no ensino médio, observando as limitações de cada faixa etária.

3. Aplicação prática nas escolas/ espaços deliberativos

Articula-se como princípio a esse programa dar vida a um componente curricular que resulte no estudo e conhecimento dos conteúdos que levem ao incremento da participação e deliberação do cidadão em assuntos de interesse público. De tal modo, além dessa medida prática, o programa instituído tem atribuição de pensar na constituição de espaços escolares que atinjam essa finalidade,

⁷²⁹ FAZ SENTIDO. Disponível em: <<https://fazsentido.org.br/participacao-do-estudante-na-escola/>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

considerando a integração com a comunidade local. Assim, é premissa basilar trabalhar a aplicação prática nas escolas, criando espaços deliberativos que coloquem em prática o aprendizado. Nesses espaços os discentes podem deliberar desde assuntos sobre a merenda escolar, até mesmo sobre as formas de aplicação de conteúdo, formas de avaliações para uma melhor aprendizagem, considerando as questões de aceitabilidade e legitimidade que resultam do processo deliberativo.

É fato que a falta de diálogo favorece a apatia e o conflito. Entende-se que mesmo os problemas mais difíceis precisam ser discutidos com toda a comunidade escolar, isso fortalece as relações de confiança entre gestores, professores e estudantes, além do reconhecimento e resolução desses problemas, evitando que não se transformem em problemas maiores. Dar oportunidade de escutar os estudantes para poderem compartilhar opiniões sobre diferentes assuntos, desde os mais corriqueiros sobre a infraestrutura da escola, atividades em sala de aula, até os mais complexos, quanto a mudanças no currículo e na organização escolar.

Tais comportamentos retomam a importância do desenvolvimento da deliberação e participação, isso porque quando os alunos têm oportunidade de escolher e debater sobre opções, encontram alternativas mais interessantes, sentem-se mais valorizados e engajados no processo. “Para escolher, os alunos precisam desenvolver sua capacidade de analisar, tomar decisão e assumir as consequências sobre as suas escolhas”⁷³⁰. Algo pronto e acabado pode gerar o desengajamento e dificuldade de aprendizado, quando a escola se propõe a oferecer esse tipo de situação participativa e deliberativa estará preparando os estudantes para serem mais assertivos em relação as demais escolhas que fizerem ao longo da vida⁷³¹. E nesse sentido, o efeito esperado é que esse fomento surta efeitos no mundo prático em torno da participação no âmbito da gestão pública.

4. Engajamento de pais e responsáveis

A finalidade do programa também deve ser atingida considerando a premissa do engajamento de pais e responsáveis a partir da instituição do componente curricular Participação Política Deliberativa e suas interligações. Isso porque aos poucos devem ser incluídos pais e responsáveis aos novos paradigmas escolares,

⁷³⁰ FAZ SENTIDO. Disponível em: <<https://fazsentido.org.br/participacao-do-estudante-na-escola/>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

⁷³¹ Idem.

inserindo-os nos espaços de deliberação que podem ser formados nas tomadas de decisões pelos gestores. Familiarizando-se e entendendo a importância do resultado de uma deliberação, a ideia é que possam transportar um mínimo desses pressupostos à sua participação na esfera pública, especialmente na constituição dos diversos conselhos existentes.

Há programas no âmbito da educação que visam a inclusão da família no ambiente escolar, o Programa Educação e Família (Portaria n.º 571/2021), por exemplo, tem por finalidade fomentar e qualificar, no âmbito das escolas públicas de educação básica, a participação da família na vida escolar do estudante e na construção do seu projeto de vida, com foco no processo de reflexão sobre o que cada estudante quer ser no futuro e no planejamento de ações para construir esse futuro.⁷³²

O Rio Grande do Sul possui o Programa Escola Aberta à Cidadania, lei n.º 12.865/2007, regulamentada pelo decreto n.º 45.464/2008, propondo a abertura da escola à comunidade aos finais de semana, com oficinas planejadas às peculiaridades e necessidades das escolas públicas estaduais. Como uma política de fomento ao fortalecimento da participação social e democrática do cidadão, visa integrar a escola com as famílias dos alunos e a comunidade, a redução da evasão escolar e índices de violência.⁷³³

5. Inserção dos discentes nos espaços de participação e controle social

Outra medida prática para atingir a finalidade do programa é realizar a inserção dos discentes nos espaços de participação popular e o controle social, especialmente nos espaços que envolvam deliberação pública. Na fase do ensino médio a maioria dos discentes já possui sua personalidade formada, assim, já podem ser inseridos a observarem os espaços de participação por meio da soberania popular, referendo, plebiscito, voto, iniciativa popular de lei, participação conselhos de políticas públicas, participação na elaboração da lei orçamentária; e o controle social na fiscalização, sindicalização, investigação, e acompanhamento de execução, das atividades estatais. Como já observado, o próprio legislativo tem uma série de ações que podem auxiliar nesse sentido.

⁷³² MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Políticas, programas e ações. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb>>. Acesso em: 26 out. 2023.

⁷³³ SECRETARIA DA EDUCAÇÃO-RS. Escola aberta para a cidadania. Disponível em: <<https://educacao.rs.gov.br/escola-aberta-para-a-cidadania>>. Acesso em: 28 out. 2023.

6. Disponibilização de materiais de apoio à prática educativa

É medida necessária a disponibilização de materiais de apoio à prática educativa do componente Participação Política e suas interligações, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica. Normativas como regimentos (da escola, da sala de aula) e estatutos e códigos (Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Defesa do Consumidor, Código Nacional de Trânsito, etc.), a Constituição e as Declarações Internacionais de Direitos, devem estar à disposição do aluno, para o aprendizado com seu professor.

Atualmente, por exemplo, a educação conta com o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) - (Decreto n.º 9.099/2017) para avaliar e disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público. Programa que reflete que é real a necessidade de um assessoramento com materiais didáticos para poder serem desenvolvidos temas essenciais no âmbito educacional.

7. Reformulação das ementas universitárias dos cursos superiores

É atribuição do programa orientar a reformulação das ementas universitárias dos docentes de cursos superiores em educação. É fundamental que o docente já venha com uma preparação anterior dos assuntos que envolvem o fomento à participação política deliberativa, dos meios e mecanismos importantes na construção de um espaço de deliberação. Por essa via o ensino superior também deve ficar responsável por implantar como disciplina formativa esses importantes assuntos.

8. Regime de colaboração entres os entes responsáveis pela educação

O programa deve ter suas finalidades e objetivos desenvolvidos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com prestação de assistência técnica e financeira aos programas necessários à sua realização.

Aponta-se que um dos desafios da organização do sistema educacional é a indefinição ou falta de clareza quanto a funções e responsabilidades de cada ente, bem como, pouca articulação e atuação conjunta. A educação básica conta atualmente com o Programa Trabalho em Rede para Articulação de Sistemas e Políticas Educacionais (Portaria MEC no 1.716/2019) que busca sanar a falta dessa articulação coordenada entre os entes ao fornecimento da educação básica, concretizando o regime de colaboração pensado pela Constituição Federal.

Dessa forma, o programa PIPADE deve visar essa mesma articulação, tomando-a como objetivo para não incorrer nos mesmos erros advindos no campo educacional, em razão dessa falta de atuação conjunta.

9. Formação continuada de profissionais da educação

Uma premissa basilar é o investimento na preparação do grupo de docentes por meio de formação continuada visando o ensino de conteúdos em torno da Participação Política Deliberativa. Não há como pensar na implantação do programa sem ter uma formação continuada da equipe gestora, dos docentes e profissionais envolvidos no âmbito pedagógico. Como pode ser observado, há uma falta de cultura à participação política, e essa falta de cultura atinge também aqueles profissionais responsáveis pela educação, dessa forma, fóruns de formação sobre assuntos envolvendo a cidadania devem ser realizados permanentemente. Assim, a oferta de cursos de formação de professores para o desenvolvimento desses assuntos é indispensável.

O diálogo e mobilização com o corpo docente é requisito para qualquer projeto a ser desenvolvido no âmbito educacional. Os professores precisam entender o processo de implementação à participação como algo natural que irá auxiliá-los nos seus projetos e objetivos, não como uma atividade extra que irá dobrar seu trabalho⁷³⁴.

O investimento em formação continuada de professores é uma necessidade patente na realização de uma educação de qualidade, assim, mostram-se como estratégias racionalizadas pelo poder público, que dependem desses profissionais para cumprirem as metas do Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, um alerta ao poder público é a atenção ao princípio da valorização dos profissionais da

⁷³⁴ FAZ SENTIDO. Disponível em: <<https://fazsentido.org.br/participacao-do-estudante-na-escola/>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

educação, além da oferta de programas de formação continuada, principalmente pensando em ajustar remuneração compatível com as funções exercidas por esses profissionais.

Foi observado que há uma série de programas existentes voltados a formação continuada dos docentes. Há programas específicos de formação como o PROEI, o PRIL, o Programa Formação pela Escola, o Programa Escola da Terra, o Programa de Formação de Tutores para as Redes de Parcerias do FNDE, o Programa Escola de Gestores, o Programa Escolas Bilíngues de Fronteira, o Programa Educação Financeira da Escola, o Programa Educação Empreendedora, e outros, que entendem a necessidade da implementação de novos programas e projetos virem em conjunto à qualificação desses profissionais. São exemplos de programas viabilizadores da realização dos princípios educacionais e uma série de metas dos Planos de Educação, e outros programas existentes.

10. Avaliação do programa por órgão superior

O âmbito federal, representado pelo Ministério da Educação, deve incumbir-se de ditar as diretrizes gerais. Já em âmbito local, a consecução dos objetivos do programa deve ser coordenada pelas Secretarias Municipais. Disso decorre considerar a premissa da necessidade de avaliação constante da instituição do programa por órgão superior, juntamente com discentes e docentes. Uma política de avaliação continua será a peça chave para medir a efetividade prática desse projeto.

Nesse sentido, a necessidade de avaliação por uma instância superior do âmbito educacional para ver se o grupo docente está realizando as adequações necessárias de uma Participação Política Deliberativa, e, ao mesmo tempo, assegurando a não formação de políticas ideológicas e partidárias. É muito importante que não se tenha qualquer influência política capaz de coartar os interesses que estão em jogo. Assim, o apontamento na própria instituição do programa de um Conselho de Monitoramento e Avaliação, com atribuição de acompanhar as ações de implementação, propondo ajustes necessários.

O ambiente escolar não pode ficar à mercê de correntes políticas e ideológicas. Há necessidade de se fazer o cuidado para que o desenvolvimento de um componente curricular específico à Participação Política Deliberativa, bem como, formas práticas de sua realização não seja meio de propaganda ideológica, política e partidária. Segue-se a lógica de princípios já existentes na Constituição Federal como

o princípio da neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado, liberdade de consciência e de crença, liberdade de ensinar e de aprender, pluralismo de ideias, e outros. Ademais, é indispensável a avaliação de políticas públicas propostas, considerando sua aplicação.

Assim, acompanha-se o entendimento disposto pelo Supremo Tribunal Federal⁷³⁵, de pensar em um programa que desenvolva o compromisso da educação em promover o pleno desenvolvimento da pessoa, a sua capacitação para a cidadania e o desenvolvimento humanístico do país, tendo em vista o pluralismo de ideias e a liberdade de aprender e de ensinar, habilitando o indivíduo para os mais diversos âmbitos da vida como ser humano, cidadão e profissional.

Considerando tais circunstâncias, sugere-se o presente esboço ao Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE:

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 205 elenca que a educação deve visar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

CONSIDERANDO que o artigo 26, § 1º A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, determina que os currículos da Educação Básica devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da Participação Política Deliberativa e suas interligações como componente curricular.

CONSIDERANDO que a Base Nacional Comum Curricular, por meio da Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017, orienta a instituição na Educação Infantil do campo de conhecimento Participação, deliberação e interligações, no Ensino Fundamental dentro da grande área Ciências Humanas o componente curricular Participação Política e suas interligações e no Ensino Médio na área Ciências Humanas e Aplicadas o componente curricular Participação Política e suas interligações.

CONSIDERANDO que o Plano Nacional de Educação, Lei n.º 13.005/2014, objetiva a formação para a cidadania e a promoção da gestão democrática da educação pública como meta.

⁷³⁵ A menção se faz ao julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 5537, 5580 e 6038 e das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 461, 465 e 600. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=450392&ori=1>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

CONSIDERANDO, a necessidade de instituir espaços de fomento à participação, criando e reconhecendo formas materiais e equitativas de abertura, visibilidade, controle e definição dos interesses em torno do espaço público, resolvem:

Art. 1º Instituir o Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei n.º 9.394/1996 e a Base Nacional Comum Curricular, visando apoiar incremento da participação e deliberação do cidadão na Gestão pública por meio de sua implementação prática e teórica nos currículos escolares da Educação Básica.

Art. 2º São princípios do Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE, não excluindo outros existentes:

I- Neutralidade política, ideológica com relação às iniciativas realizadas pelo Programa;

II- Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

III- Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

IV- Liberdade de consciência e de crença;

V- Direito do estudante à consciência dos direitos civis, políticos e sociais e a noção de cidadania expressos na Constituição de 1988;

VI- Desenvolvimento de formas de participação institucionalizadas e não institucionalizadas em diversos canais;

VII- Envolvimento com questões de interesse coletivo e público.

Art. 3º O programa tem por objetivo contribuir para o incremento da participação e deliberação do cidadão na Gestão Pública, por meio de:

§ 1º Apoio (técnico e financeiro) à delimitação do componente Participação Política Deliberativa e suas interligações nos currículos escolares;

§ 2º Fomento à continuidade de aprendizado do componente curricular Participação Política e suas interligações em toda Educação Básica, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio;

§ 3º O desenvolvimento da aplicação prática nas escolas dos conteúdos do componente curricular Participação Política Deliberativa e suas interligações, por meio de:

a) Criação de espaços deliberativos que coloquem em prática o aprendizado dentro do ambiente escolar;

b) *Engajamento dos pais e responsáveis nos espaços deliberativos dentro ou fora do ambiente escolar;*

c) *Inserção dos discentes do ensino médio nos espaços de participação popular e controle social, especialmente nos espaços que envolvam deliberação pública;*

d) *O fornecimento de materiais didáticos embasando o Programa;*

§ 4º *Orientar a reformulação das ementas universitárias dos docentes de cursos superiores em Educação;*

Parágrafo único: As disposições referidas no Art. 3º da Lei e seus parágrafos não exclui outras medidas necessárias às finalidades do PIPADE.

Art. 4º O Programa terá suas finalidades e objetivos desenvolvidos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com prestação de assistência técnica e financeira aos programas necessários à sua realização.

Art. 5º O poder público tem o dever de investir na preparação do grupo de docentes por meio de formação continuada de profissionais da educação, visando o ensino de conteúdos em torno da Participação Política Deliberativa.

Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Monitoramento e Avaliação, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos por discentes, docentes e membros das Secretarias de Educação:

§ 1º *Conselhos de Monitoramento e Avaliação tem atribuição de:*

I - Acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos princípios e diretrizes estabelecidas no PIPADE;

II - Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados;

III - zelar pelo afastamento de qualquer propaganda ideológica, política e partidária na instituição do PIPADE;

Parágrafo único. Os CMAs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Educação estaduais e municipais e demais conselhos afins.

Art. 7º Correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao ... as despesas para a execução dos encargos no Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE.

Art. 8º Esta normativa entra em vigor ...

Brasília, mês, ano.

Quadro 11- Esboço do Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE.

Todos esses pontos visam fomentar, a partir da ideia de gestão pública compartilhada, o exercício dos direitos de participação política para efetiva atuação do cidadão sobre a gestão pública. A ideia estudada e defendida nessa tese busca demonstrar a importância da atuação do cidadão na gestão pública; a sua falta de engajamento e participação nos espaços de interlocução; a ideia de gestão pública compartilhada como base para a aproximação entre estado e sociedade; e o desenvolvimento da participação política deliberativa a partir do cidadão em formação, nas bases da educação básica.

Para isso, não basta somente que sejam desenvolvidas apenas noções de cidadania enquanto tema transversal no processo de aprendizagem, há a necessidade de sua inclusão como componente específico Participação Política e suas interligações, e um programa instituidor desse componente desde as primeiras aprendizagens.

Propõe-se o real cumprimento das competências e habilidades específicas quanto ao preparo ao exercício da cidadania descritos na Base Nacional Comum Curricular, concretizados de forma prática nos currículos escolares, como componente curricular específico, concomitante a um programa constituidor da política pública educacional. Dessa forma, fomenta-se o primeiro passo para o aprimoramento da atuação do cidadão na gestão pública, dando suporte para poder conhecer e debater racionalmente os assuntos de interesse público com padrões mínimos de igualdade e entendimento.

O fortalecimento da concepção cidadã é buscado por meio da política pública educacional a uma cidadania ativa e interventora ao espaço público. Acompanha-se o pensamento de Pereira⁷³⁶ sobre a constituição de uma nova cidadania embebida de capital social, que impulsiona o indivíduo a se engajar nos processos deliberativos e a reivindicar em favor das demandas sociais. Segundo Pereira, a busca de um resultado democrático de Estado depende da compreensão do seu contexto pelos

⁷³⁶ PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas educacionais locais como fator de viabilização da democracia deliberativa. In: LEAL, Rogério Gesta. (Org). A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

participantes. Para que o democrático seja atingido de forma universal e alcance uma efetividade da ação comunicativa é necessário a compreensão do contexto deliberativo por esses participantes. Assim, é emergente a necessidade de inclusão comunicativa de todos os cidadãos para que esses “reconheçam a estrutura da linguagem, ao depararem-se com o discurso e ao perceberem o direito como uma possibilidade de demandar as políticas públicas necessárias de modo eficaz”.⁷³⁷ Considerando tal necessidade, é apontado nesse caminho que as políticas educacionais representam um papel importante na consolidação da cidadania.

A política pública educacional tem capacidade de transmitir informações essenciais sobre direitos e deveres do cidadão, bem como, instruir formas disponíveis de participação política, por parte da sociedade, nos mecanismos de deliberação democrática. Esse caminho que se visa explorar por meio da constituição de um componente curricular específico, bem como, de um programa ao incremento da participação e deliberação cidadã. De tal modo, os cidadãos podem adquirir a compreensão dos procedimentos e discursos a uma comunicação democrática, para auxiliar a gestão pública, quanto maior o entendimento, mais seguro estará o indivíduo frente suas escolhas e sobre decisões tomadas.

Políticas públicas de educação cidadã tem o condão de construir um contexto democrático, pressuposto a um estado democrático. A educação cidadã fortalece o potencial emancipatório da população, permitindo o conhecimento de direitos e deveres, e o engajamento nos processos em torno dos espaços públicos. Mostram-se os problemas à sociedade em busca de soluções democráticas. “Então, nesse viés, as políticas públicas de educação cidadã atuariam como um fator de construção do espaço público democrático, para que se permita a ação comunicativa entre o Estado, o cidadão e as demais entidades”.⁷³⁸ A educação precisa preparar o cidadão para exercer sua cidadania, isso requer novos métodos de ensino, novos currículos, novas práticas educacionais.

⁷³⁷ PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas educacionais locais como fator de viabilização da democracia deliberativa. In: LEAL, Rogério Gesta. (Org). A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 230.

⁷³⁸ PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas educacionais locais como fator de viabilização da democracia deliberativa. In: LEAL, Rogério Gesta. (Org). A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 232.

Viu-se que a Base Nacional Comum Curricular já possui avanço nos ideais de participação política, pois elenca por meio de um tema transversal competências e habilidades específicas quanto ao preparo para o exercício da cidadania. Mesmo com esse avanço, é preciso ir além dessas premissas. Assim, uma das medidas práticas chave é o desenvolvimento de um componente curricular específico e autônomo nos currículos escolares, reformulando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Base Nacional Comum Curricular, e após dar vida a instituição do programa responsável pelo incremento da Participação e Deliberação do cidadão dentro da política pública educacional.

Considerando a justificativa social de que a participação política do cidadão gera bons reflexos para o desempenho da administração pública e da concretização dos direitos fundamentais, esse estudo pretende alicerçar o caminho para reformular as áreas descritas na base, de modo que a participação política deliberativa, bem como os conteúdos necessários para sua compressão, sejam observados e aprendidos dentro dos currículos escolares.

Almeja-se dar suporte para que o cidadão possa conhecer e debater racionalmente os assuntos de interesse público com padrões mínimos de igualdade e entendimento. Nesse sentido, a pretensão de propor programas e ações numa política pública educacional, construindo um modelo de formação (em forma de disciplina/atividades permanentes de educação, constatando-se também a viabilidade por lei), tendo em vista a participação deliberativa (compartida e procedimental) da cidadania na gestão pública. Portanto, retoma-se o tema quanto a criar currículos escolares que fomentem a participação da cidadania através da deliberação, para auxiliar na gestão pública.

As alterações às normativas Lei de Diretrizes e Bases da Educação e Base Nacional Comum Curricular, bem como, o esboço da constituição do Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE à política pública educacional, são apontamentos sugestivos que podem e devem ser objetos de constante melhoramento.

6 CONCLUSÃO

Ao longo de todo esse estudo o objetivo foi pensar em como constituir um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional que fomentasse o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública. O caminho para essa reflexão restou na proposição de um modelo que trouxesse essa atribuição aos currículos escolares da educação básica. A ideia sempre esteve em observar vias alternativas que contemplassem uma maior participação política deliberativa, qualitativa e quantitativamente, do cidadão na gestão pública, refletindo, por ora, em resultados positivos à atuação da administração pública no que tange a racionalização dos recursos públicos.

Levando em consideração que o foco esteve na participação política, o primeiro capítulo teve como atribuição tratar desse importante direito fundamental, demonstrando sua contribuição à complexidade em torno da gestão pública, tendo em vista contribuições deliberativas. Buscou-se reforçar que a participação é benéfica à administração dos interesses públicos, sendo necessário empenho ao aumento qualitativo e quantitativo da participação política do cidadão para mudar a realidade do estado que se diz democrático. Apontou-se que haveriam esforços na defesa de maior participação da cidadania nos processos de decisão política e na fiscalização dos gestores públicos, contudo, pouco se teria feito a uma materialização prática desse objetivo.

Corroborou-se a ideia de que a participação política do cidadão acompanha a complexidade das estruturas do estado, ocasionando uma desconcentração de decisões. Essa desconcentração acaba por auxiliar no atendimento das demandas sociais, que são em número cada vez mais elevado. Foi observado que uma série de demandas sociais passam ao plano de problemas políticos, o que resulta na necessidade de serem tratadas no campo da política pública. Esse campo reclama pela tomada de decisão e execução de programas distribuídos ou compartilhados entre atores além do restrito plano governamental.

Não obstante, essa percepção esbarra diante do que se chama por apatia social diante dos interesses públicos. Ao longo do trabalho, um dos objetivos foi demonstrar que essa apatia social é um tema que deve ser tratado como problema político. Uma perda gradual da confiança dos cidadãos nas instituições políticas que deslegitima como se articula o poder, notadamente o modelo representativo. A crise

da democracia representativa é um assunto repetidamente debatido entre os autores. Viu-se que os cidadãos precisam ter fé e acreditar nas instituições para que essas existam, isso se dá logicamente com a aproximação e envolvimento de ambos. Uma maior participação política dos cidadãos qualitativa e quantitativamente deverá ser o horizonte daqueles que detém o poder.

Uma das bases da estrutura de uma gestão pública compartilhada é a cidadania. Um tópico especial no segundo capítulo se debruçou a definir a origem e evolução da cidadania, abordando especificamente a cidadania no Brasil. Esses dados foram necessários para entender como esse desenvolvimento ocasionou a definição atual de cidadania, bem como, sua relação com o direito de participação política. Observou-se que a formação da cidadania acompanhou um processo histórico e de constante evolução, sendo que a qualidade de cidadão sempre refletiu um contexto social, considerando tempo, lugar e condições socioeconômicas.

No estudo do conceito, evolução e origem da cidadania, o primeiro aprendizado foi de que exercer cidadania ativa, ter cidadania plena, não se restringe apenas ao direito ao voto, elegendo representantes políticos, cidadania não se resume a ter/exercer direitos políticos. Direitos políticos são apenas um elemento dentro de um conceito mais amplo que engloba a cidadania.

O conceito de cidadania considerado ao longo do estudo foi aquele desenvolvido sob três perspectivas: o pertencimento à comunidade política, o exercício dos direitos, e o poder de participação política enquanto influência ao direcionamento dessa comunidade. Acrescido a essa definição somou-se a ideia de contemplar o exercício não só de direitos, mas também de obrigações. No exercício de direitos, a cidadania contempla três elementos: o elemento civil, político e social. O cidadão pleno seria aquele titular dos três direitos, segundo autores renomados como Marshall. Contemporaneamente já há autores que vão além da construção.

No Brasil, a noção de cidadania tentou reproduzir o meio internacional, porém construída de forma inversa, e ainda hoje com realização do conteúdo de seus elementos apenas no plano formal. Muito embora ser um direito de grande importância, a construção de seu conceito se ligou na maioria das vezes em razão de fins instrumentais e estratégicos daqueles que detinham o poder, é fato que os elementos civil, político e social no Brasil além de não seguir a sequência de confirmação internacional, contemplou a conquista desses elementos apenas em razão dos interesses preponderantes em jogo. O que chamou atenção nesse tópico

foi que a educação já vinha reconhecida desde cedo como condição necessária à cidadania.

Importante frisar que a cidadania visada é aquela que circunda o pertencimento à comunidade política, o exercício dos direitos e obrigações, e o poder de participação política. A participação política, então, compõe o conceito de cidadania. A Constituição de 1988, sob a égide do estado democrático de direito, foi a responsável por dar ênfase ao direito de cidadania e participação política, buscando sua materialização prática ao dar protagonismo à atuação do cidadão dentro das relações do estado. Entendeu-se indispensável pensar como foi o processo de sua confirmação, considerando a perspectiva do estado moderno e a noção de nacionalismo advinda com ele. Na construção dos estados modernos, verificou-se a positivação tanto da cidadania, como da participação política enquanto direitos fundamentais.

A Constituição de 1988, com sua característica de cidadã, deu proteção expressa à cidadania e contemplou a ideia de soberania popular como foco a ser perseguido por diferentes formas, não estritamente apenas pelo sufrágio universal. Diante disso, um tópico específico tratou de explicitar os instrumentos disponíveis ao exercício da cidadania, efetivando o direito de participação política enquanto poder de influenciar a vida da comunidade política.

Nesse sentido, viu-se o conceito de povo no exercício da soberania popular. Analisando o conjunto de normas e o cenário de participação constituído no Brasil, observou-se que o conceito não se limita estritamente a brasileiros natos, os naturalizados e os portugueses, nem mesmo ao cidadão-eleitor, sendo, portanto, um conceito amplo. Na mesma via, o conceito de cidadão vai muito além daquele indivíduo titular de direitos políticos de votar e ser votado, bem como, de suas consequências. O estudo se propôs a pensar o cidadão relacionando o termo genericamente à interpretação de povo, considerando ser todos os que podem exercer a participação, e não tenham alguma limitação perante à lei, ao exercício do controle social ou da participação popular. Isso porque, o conceito de cidadania utilizado não se resume a direitos políticos, mas sim a soma dos direitos civis, políticos e sociais que fazem parte de um conceito maior quanto a cidadania plena.

Analisou-se que o exercício do direito de participação política da sociedade foi passando por inúmeras mudanças, sendo cada vez mais qualificado. Ele foi constatado como um dos principais responsáveis por concretizar a cidadania com

todos os seus elementos, intervindo na gestão pública e deliberando e ordenando as ações do estado, consoante o interesse coletivo. Elencou-se que a Constituição proporcionou e proporciona aos cidadãos mecanismos e direitos capazes de permitir uma aproximação dos cidadãos à administração pública, os quais podem exercer atividades de fiscalização, orientação, e instigação dos poderes, para vê-los garantindo o interesse público

O Artigo 1º, § único da Constituição, foi entendido como a conceituação direta sobre o direito fundamental à participação política. Este foi visto sobre duas perspectivas, a participação popular e o controle social. Observa-se a participação política como gênero, do qual a participação popular e o controle social são espécies. A participação, seja coletiva ou individual, configura-se no exercício do poder político por meio da soberania popular, referendo, plebiscito, voto, iniciativa popular de lei, participação em conselhos de políticas públicas, participação na elaboração da lei orçamentária, dentre outros meios, refletindo essencialmente a participação na elaboração de normas jurídicas. Já o controle trata da fiscalização, sindicalização, investigação, e acompanhamento de execução, onde os integrantes da sociedade fiscalizam as atividades estatais. Importante frisar que tanto o controle social, como participação popular foram considerados como formas de participação política.

No decorrer do trabalho, indicaram-se diversos mecanismos refletindo tanto a ideia de controle, como de participação, enquanto instrumentos ao exercício dos direitos de cidadania, concretizando o direito fundamental de participação política do cidadão. Diante desses institutos, o que preponderou na avaliação foi o desafio de criar efetivas e confiáveis vias de comunicação e interação entre os cidadãos e essas instituições. Há desafios da participação política que envolvem aversão política, inconformismo, incapacidade para suportar os efeitos da crise ou a má gestão pública que acabam exigindo mais e mais participação, retomando os espaços públicos, suprimindo uma retração do cidadão.

Considerando essa perspectiva que um tópico especial foi dedicado a tratar do direito fundamental de participação política à participação política deliberativa, lapidando o conceito de cidadania. Analisou-se que no estado democrático a soberania nacional é um princípio base que exige a participação efetiva e operante no povo nos assuntos de interesse geral, fazendo com que os direitos fundamentais se façam garantidos. A participação política é um importante princípio que engloba a ideia de tomar parte na sociedade política, informar e fazer todos saber suas opiniões,

desse modo configura um meio para maior debate e uma melhor tomada de decisão política. Há mecanismos e ambientes de participação e deliberação públicos que vão além do espaço restrito ao voto em períodos eleitorais. Entretanto, existem questões importantes que devem ser consideradas como a indagação de como consentir e facilitar aos cidadãos participarem ativamente, influenciando decisões ou decidindo por eles mesmos, o problema quanto a como consolidar as instituições democráticas, e como ampliar a cidadania.

São questões, como observado, de difícil equação diante de um cenário de insatisfação social, com os inúmeros descasos pelo poder público na aplicação de recursos, principalmente na realização de direitos fundamentais básicos como saúde, educação e assistência, e num cenário de corrupção desenfreada. Viu-se que há um ciclo no qual a apatia social em fiscalizar ou participar de assuntos envolvendo a coisa pública acaba facilitando comportamentos corruptos, e esses comportamentos acabam reforçando a apatia quanto à participação política. Uma desconfiança com a política brasileira que distancia o cidadão do estado, ocasionado a perda da confiança dos cidadãos nas instituições, e crises de representatividade.

O que se buscou argumentar nesse momento do trabalho foi a necessidade de uma reconstrução da participação política, trazendo o compromisso com a esfera pública de volta à sociedade num movimento de descentralização. Uma sociedade que para obter uma participação política qualitativa e quantitativamente mais ativa depende de um profundo entendimento sobre a essencialidade da participação, uma população que precisa enfrentar o desconhecimento de questões basilares em volta do estado democrático de direito. É ressaltado que um problema encontrado nessa via é que o pressuposto da descentralização é visualizar o cidadão comum como ator social capaz de fazer prevalecer seu ponto de vista no contexto da deliberação, só que a maioria da população não está preparada para isso. Esse é um dos motivos que fez esse trabalho pensar como via alternativa o caminho da educação.

Viu-se que um estado democrático exige um processo de comunicação política que abarque a construção permanente de entendimentos racionais sobre o que se pretende em termos de governo e sociedade, o que se desenvolve a partir da organização de mecanismos e instrumentos de cogestão, possibilitando visibilidade, compreensão e debate de questões envolvendo o interesse público, dando igual oportunidade aos indivíduos. Mesmo num cenário que a perspectiva institucional democrática é questionada, outras formas distintas de participação política foram

surgindo, e a ideia foi apostar no desenvolvimento dessas formas. A crise de legitimação das instituições tradicionais de representação foi o motivo observado à expansão dos espaços de participação de diferentes organizações e associações da sociedade civil. Buscar uma intermediação entre estado e sociedade nos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas.

A ideia esteve em lapidar a participação política sobre o enfoque deliberativo. Reiterou-se ao longo do trabalho que a noção de democracia deliberativa demonstra preocupação na efetividade da participação social, com abertura dos processos públicos de decisão a todos os interessados, e em todos os níveis governamentais. Mecanismos que envolvem uma deliberação que seja capaz de lapidar e de tornar com maior utilidade a participação do cidadão. Esses têm ciência de serem mais audíveis suas necessidades e opiniões, recuperando, ainda que lentamente, a sua confiança nas instituições. Procedimentos comunicativos e emancipados entre os cidadãos resultarão em escolhas e políticas públicas de gestão dos interesses da sociedade, refletindo e conseqüentemente atingindo as necessidades sociais. Considerou-se que nesse modelo de deliberação os cidadãos estariam melhor preparados para adoção de decisões relevantes, principalmente naquelas questões que envolvem políticas públicas de caráter social, onde a gestão pública encontra maior deficiência.

Tratando do viés deliberativo, levou-se em conta a ideia de uma gestão pública compartilhada entre estado e sociedade, onde o papel da cidadania é essencial. Esse modelo de gestão leva como base o conceito de sociedade, uma concepção específica de estado, e a noção de interlocução política de todos os atores com relação direta com a administração. Considerando uma gestão compartilhada, o caminho perseguido foi de viabilizar meios de realizar os direitos de participação política deliberativa com real função, buscando recuperar a noção da importância do exercício da cidadania com todos os seus elementos, e em todos os seus aspectos, preponderando a ideia de recuperação do compromisso com a esfera pública. Assim, fez parte do objetivo pensar que além de oportunidades materiais de acesso à população à gestão pública, seria necessário concomitantemente criar fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização para o exercício da cidadania, notadamente sob o enfoque deliberativo, fazendo com que a participação não seja apenas via de mera exigência legal.

O estado continua sendo o principal responsável por chegar a respostas viáveis nesse debate, principalmente pensando em políticas públicas que garantam esse acesso. O fato verificado foi de que este não realiza essa atribuição sozinho, mas em conjunto com a sociedade, na verdade o estado sempre foi a própria sociedade. O que se percebeu foi a necessidade de o estado fazer valer os instrumentos que permitam a participação dos cidadãos na realização dos direitos fundamentais, buscando o interesse público para reconhecer e garantir a participação democrática, tanto na esfera política, quanto na esfera administrativa.

Os modelos de gestão pública que se formaram ao longo do tempo tentaram acompanhar as várias modificações da sociedade e suas demandas, mas sérios problemas continuam presentes na sociedade brasileira. Esses motivos que levam a pensar em uma gestão qualificada com a participação.

O terceiro capítulo teve o compromisso de tratar sobre o que se entenderia no trabalho por gestão pública e boa governança, especificando o direito de participação política deliberativa cidadã à gestão pública, com suas condições e possibilidades. Assim, desenvolveu-se sobre a gestão pública que se constituiu no Brasil ao longo dos anos até o modelo de gestão pública compartilhada entre estado e sociedade, convergente com um cenário de boa governança, potencializador de uma participação política do cidadão qualitativa e quantitativamente mais ativa.

Retomou-se nesse capítulo o debate sobre democracia, e notadamente a democracia deliberativa. Habermas foi um dos autores referenciais na exposição dos pressupostos da democracia deliberativa, acrescentando a esses as contribuições de autores como Seyla Benhabib, Rogério Gesta Leal e outros. No surgimento e evolução da democracia viu-se que sua história sempre foi complexa. Nesse caminho observou-se a existência de vários modelos de democracia, sempre estando presente o papel protagonista da cidadania. Viu-se que o conceito inicial de democracia tem como base a concepção de que todos podem decidir a respeito de tudo. Além disso, observou-se que a característica mais preponderante das democracias em qualquer de suas formas é a garantia de direitos fundamentais, sendo ela inerente a um sistema de direitos.

O capítulo se centrou em retomar as principais formas de democracia após a democracia clássica, sendo elas a democracia liberal ou representativa, a democracia participativa ou direta e a democracia deliberativa, que são expressões da democracia identificadas no modelo adotado pela Constituição de 1988. Uma democracia

semidireta que combina instituições de participações direta e indireta. Analisado que há um misto de contribuição das teorias da democracia. São expressões da democracia liberal com a representação, refletindo a definição da constituição do poder do povo ser exercido indiretamente por meio de representantes eleitos; da democracia participativa com as formas de participação direta do povo nas tomadas de decisão por meio da iniciativa popular, referendo e plebiscito; bem como, da democracia deliberativa, com os orçamentos participativos, por exemplo.

Foi retomado o debate quanto ao enfraquecimento das estruturas representativas, ensejando um colapso gradual desse modelo político. Constatou-se uma ruptura da relação entre governantes e governados, uma desconfiança nas instituições que deslegitima a representação política. O cidadão está cada vez mais longe do lugar onde são tomadas as decisões que o afetam, resultando, conseqüentemente, numa participação cada vez menor. O desafio estaria em pensar na construção de processos que favoreçam o seu engajamento e equilibre seus interesses. Analisou-se que os espaços de atuação da sociedade civil necessitam ter como base uma gestão compartilhada, que busque a racionalidade comunicativa, dessa forma, prezar-se-ia pela amplitude aos espaços de decisão democrática, fazendo com que o cidadão adquira o *status* de ser o próprio gestor e destinatário das políticas públicas. Esse enfoque observado foi aquele dado pelos pressupostos da democracia deliberativa. Buscou-se demonstrar as razões pela opção desses pressupostos da democracia deliberativa em contribuição à gestão pública, principalmente em relação ao debate contemporâneo de governança. Nesse sentido, foi explicitado as principais ideias e vantagens da democracia deliberativa, considerando autores influentes nessa área.

As concepções de democracia deliberativa prezam pelo debate e negociação, contemplando um procedimento onde indivíduos e grupos se engajam em uma argumentação racional com o intuito de resolver conflitos políticos. Interessante foi observar que a troca de visões e opiniões com os outros tornam os indivíduos mais conscientes dos conflitos, sentindo-se mais compelidos a uma ordenação coerente. Viu-se que é consenso entre os autores da teoria deliberativa que a deliberação encoraja os cidadãos a buscarem um acordo sobre o bem comum. Desse modo, o processo de articular razões e ofertá-las em fóruns públicos faz com que o indivíduo pense sobre o que seria uma boa razão para contar com os demais envolvidos.

Notório, portanto, que esses procedimentos requerem a participação de todas as partes que serão afetadas.

Observou-se que a deliberação melhora a qualidade das decisões no momento que aperfeiçoa a compreensão dos cidadãos perante a sociedade; faz com que as leis dessa sociedade possam frequentemente tender a ser mais justificadas do ponto de vista racional; e ainda tem capacidade de aperfeiçoar qualidades desejáveis nos cidadãos como a autonomia e racionalidade. Além disso, a deliberação tem a capacidade de considerar todos os membros da sociedade como iguais, responsáveis por distribuir amplamente condições cognitivas de entendimento. Instruídos dessa maneira, a ideia é de que a sociedade que promova a deliberação tomará decisões melhores, um conhecimento melhor dos fatos importantes à realização dos objetivos da sociedade.

Buscou-se entender as estruturas internas do estado, do qual a noção de federalismo, descentralização e centralização foram essenciais. No que tange a descentralização e centralização, um ponto importante considerado foi a possibilidade de maior ou menor participação da sociedade com as demandas sociais. Importante à tese foi a posição daqueles que entendem que os mecanismos de participação são potencializados em estados federados, nesse sentido, a proximidade com o cidadão encoraja a participação política deste, fazendo-o ser capaz de identificar o peso de sua decisão. Quanto maior a descentralização, influenciando no nível de incentivo, participação e controle social das decisões políticas, em termos de políticas públicas, maior será a pluralidade de nichos de decisão, podendo assim constituir uma forma de incentivo e aprimoramento da própria democracia. Esses espaços construídos e permitidos pela forma federativa são aqueles que darão vez e voz ao desenvolvimento de premissas deliberativas.

A partir disso, focou-se em analisar as contribuições dos pressupostos deliberativos à gestão pública contemporânea, baseada na ideia de governança. Retomou-se, desse modo, os modelos de administração pública desenvolvidos no Brasil, a chegar na ideia de boa governança e os pressupostos deliberativos como sua base, já que essas mudanças impactam o processo de reorganização do papel do estado e da estrutura da administração pública. Às tendências atuais de gestão pública pairam as concepções do movimento pós-Nova Gestão Pública, visualizando como foco o cidadão enquanto parceiro do processo de formulação e implementação

de políticas públicas. Essas ideias desse modelo de gestão convergiram com o conceito de governança nas organizações do setor público.

O modelo de governança foi caracterizado como um conjunto de práticas democráticas e de gestão que contribuem para melhorar condições de desenvolvimento econômico e social, e produzir capacidades necessárias para a efetivação da ação governamental. O estado continua com seu papel de liderança na elaboração de políticas públicas, porém acompanhado da criação de centros múltiplos ao nível local, regional e nacional. Nesse estudo, indispensável foi tratar da definição do termo “Boa Governança” como aquela que engloba estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentais, considerando instituições, ações e recursos necessários a um governo efetivo, sob um contexto democrático. Dentro do termo Boa Governança o entendimento sobre participação ganha peso, sendo o cidadão um parceiro no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Resultado dessas reflexões foi observar que a democracia deliberativa e governança convergem no sentido de prezar pela participação na qualidade de bons resultados, promovendo o exercício da cidadania numa ideia de gestão pública compartilhada, aquela que coloca como centro a cidadania na constituição do poder público e do seu exercício.

Delimitando o que se entende por participação política, notadamente participação política deliberativa, e gestão pública, já foi possível passar aos próximos passos da tese. Já que o objetivo do estudo se centrou na constituição de um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional no incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública, o quarto capítulo visou interligar o direito fundamental à educação ao direito de participação política, demonstrando a importância de uma educação à cidadania e a participação política que contribua à gestão pública desde os primeiros ensinamentos. Viu-se que o preparo ao exercício da cidadania advém da educação, sendo ela um conteúdo indispensável. Seguiu-se o entendimento de que a educação é condição efetiva de participação social, proporcionando ciência e consciência de direitos e deveres na sociedade política.

Importante foi compreender que a educação não se restringe ao ensino. Ela é construção abrangente que envolve a formação e o desenvolvimento do ser humano desde o nascimento até a morte. Já o ensino, é etapa específica da vida capaz de transmitir conhecimentos por meio do acesso às instituições escolares, tem um

sentido mais restrito que educação. Assim, o termo educação tem uma definição ampla, compreendendo toda a formação axiológica e social do indivíduo, e sendo muitos os seus protagonistas.

O primeiro tópico do capítulo tratou de abordar considerações históricas da educação, por via do ensino, buscando sua compreensão na forma contemporânea. Anotou-se que a educação é reconhecida internacionalmente como um direito humano, e desse reconhecimento importante observar a contemplação do princípio da progressividade que direcionou a concretização do direito à educação (enquanto direito social) a programas de ação estatal realizados de forma progressiva, até o máximo dos recursos disponíveis, racionalizando-os no sentido de mostrar determinada melhora em sua concretização.

Observou-se que a proteção da Constituição de 1988, e das constituições anteriores, tiveram reflexo direto dos compromissos internacionalmente assumidos pelo Brasil nesse sentido. Historicamente o Brasil voltou seu processo educacional aos altos extratos da sociedade, sendo um grande passo o ensino obrigatório se tornar reconhecido como direito público subjetivo de forma universal, podendo o indivíduo, tendo seu direito restrito, fazer valer esse direito.

Um tópico específico buscou avaliar a educação enquanto direito fundamental na Constituição Federal de 1988, elencando sua concretização por meio do ensino e os princípios que a embasam. Tendo em vista o objetivo do estudo, o foco esteve na observação dessas delineações no âmbito da educação básica, que compreende o ensino médio, o ensino fundamental e a educação infantil. Como decorrência desse apanhado, observou-se que a educação é um bem comum, essência da comunidade, um direito de todos (universal), que implica um dever do estado, da família e da sociedade à sua concretização.

O artigo 6º da Constituição Federal elencou a educação como um direito fundamental social, fazendo parte dos direitos denominados de segunda dimensão. Essa modalidade de direitos impõe ao poder público a satisfação de um dever de prestação positiva, que implica num *facere* ou em um *prestare*, onde cabe ao estado criar condições objetivas de acesso ao sistema educacional. É direito público subjetivo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, sendo que o não fornecimento pelo poder público, ou mesmo sua oferta irregular, ocasionará a responsabilidade da autoridade competente. Isso se observa a partir do embasamento mais específico dado pela redação dos artigos 205 a 214 da Constituição, que são dispositivos que determinam

princípios e objetivos, deveres de cada ente, o funcionamento da estrutura educacional, bem como, a previsão de um sistema próprio de financiamento.

É importante situar que a Constituição consagrou uma série de princípios à elaboração de políticas públicas educacionais visando uma educação de qualidade, alicerce e condição para o exercício pleno da cidadania e o acesso aos direitos sociais, econômicos, civis e políticos. Destaque se dá na observação ao princípio da gestão democrática do ensino público que busca fazer com que todo ato administrativo se encontre sujeito ao crivo e à fiscalização da comunidade escolar. Princípio que reflete a noção de democracia, exigindo do estado a garantia de participação nos comandos da gestão pública, notadamente na gestão do ensino público.

O dever do estado com a educação deve ser efetivado por meio da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, bem como, de forma gratuita, àqueles que não conseguiram estudar no tempo adequado. Esse dever inclui também a disponibilização da progressiva universalização do ensino médio gratuito, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos, o acesso aos níveis mais elevados do ensino, a oferta de ensino noturno regular, e a realização de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde em toda a Educação Básica, que caminhem ao fornecimento de uma educação de qualidade.

Aos Municípios cabe prioritariamente a responsabilidade com a educação infantil e o ensino fundamental, enquanto os Estados e Distrito Federal devem atender o ensino fundamental e médio, e a União organizará o sistema federal de ensino. Na concretização do direito à educação, a Constituição preza pelo regime de colaboração, onde os entes federativos devem colaborar entre si na oferta da educação, objetivo que, como visto, ainda necessita solucionar determinados desafios no tocante a organização.

Considerando construir um modelo que leve em conta a realidade do país, foi necessário refletir quanto aos desafios e conquistas do sistema educacional brasileiro, já que políticas públicas descontextualizadas e fragmentadas carecem de institucionalização. Viu-se que o Brasil tem sido marcado pelo descaso com a educação, a grande proporção territorial, enormes diversidades, de ordem econômica, social, cultural, etc., sempre fez com que os gestores deixassem de resolver as demandas advindas desse setor por serem de difícil resolução. Fornecer uma

educação de qualidade ainda é um grande ponto a melhorar no Brasil, maximizar a utilidade dos recursos escassos para atender pelo menos o mínimo essencial ao ensino.

Observou-se uma série de legislações fazendo parte do conjunto da política pública educacional, buscando promover sua concretização. Assim, realizou-se uma análise à Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei n.º 9.394/96, ao Estatuto da Criança e do Adolescente- Lei 8.069/90 e ao Plano Nacional de Educação- Lei n.º 13.005/2014 para entender como a educação básica é tratada.

Analisou-se que a organização da matéria educacional é conferida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.º 9.394/96. A LDB orienta toda educação escolar, que compreende a educação básica e o ensino superior. No tocante a educação básica, a normativa se encarrega de mencionar os conteúdos obrigatórios, componentes, que devem compor os currículos escolares, como língua portuguesa, matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e a realidade social e política, o ensino da arte, a educação física, o ensino da História, a oferta da língua inglesa, dentre outros, que devem compor a Base Nacional Comum. Junta-se a esses, a menção sobre o estudo de temas transversais em todas as áreas do conhecimento, como conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança, o adolescente e a mulher, educação alimentar e nutricional, e outros. Interessante que se atribui ao sistema escolar desenvolver currículos que tenham como foco direitos e deveres dos cidadãos, na formação e o respeito à ordem democrática.

Considerando o objetivo da pesquisa, foi importante observar o parágrafo 10, do artigo 26, dispondo que a inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular depende de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação. O artigo 35 A, refere que a Base Nacional Comum Curricular deve definir direitos e objetivos de aprendizagem ao ensino médio, considerado as áreas do conhecimento, linguagens e suas tecnologias, matemática e suas tecnologias, ciências da natureza e suas tecnologias, e ciências humanas e sociais aplicadas. Há a obrigatoriedade de estudos e práticas de educação física, arte, sociologia, filosofia, língua portuguesa, matemática, e língua inglesa. Além das áreas descritas, o currículo deve ser composto de itinerários formativos, com a formação técnica e profissional.

Importante também situar que o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, Lei n.º 13.005/2014, estabelece um conjunto de metas e estratégias que dão forma aos objetivos da Constituição Federal e as orientações expressas na LDB, definindo compromissos colaborativos entre os entes federados e instituições, para agregar ao avanço da educação brasileira. Há no plano, uma diretriz específica à promoção da democracia e dos direitos humanos, que contempla, dentre outras orientações, a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, por meio da meta 19. Viu-se que essa meta especifica oito estratégias, dentre as quais estão: formação dos conselheiros; legislação para gestão democrática nas escolas; formação dos grêmios e APMs; fortalecimento dos conselhos; participação no projeto político pedagógico; autonomia das escolas; prova nacional seletiva de diretores; e criação dos fóruns permanentes de educação.

Além dessas normativas mencionadas, viu-se que há diretrizes que servem especificamente à formação dos currículos escolares. Foco se deu a Base Nacional Comum Curricular, prevista pela Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017, que buscou dar parâmetros de qualidade à educação básica no País, considerando alcançar um patamar de aprendizagem e desenvolvimento de forma igualitária a todos. Analisou-se que a missão da BNCC é servir como referência obrigatória às instituições de ensino, orientando a elaboração dos currículos nos estados e Municípios.

Viu-se que há competências gerais na BNCC que refletem e reforçam o tema proposto quanto a abordar o incremento da participação e deliberação do cidadão por meio da educação. Nesse sentido, apontou-se a previsão sobre a via da educação possibilitar que o educando/cidadão possa fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade. Também por essa via, desenvolver o agir pessoal e coletivamente à tomada de decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários.

A Base prevê que a educação infantil é o início e o fundamento do processo educacional. São direitos de aprendizagem e desenvolvimento nessa etapa o conviver com outras crianças e grupos, brincar de diversas formas, participar ativamente, explorar, expressar suas necessidades e emoções, e se conhecer. Interessante observar o que se refere a participar ativamente, incumbindo a ideia de planejamento, da gestão da escola e das atividades propostas pelo educador na realização das

atividades da vida cotidiana, tais como a escolha das brincadeiras, dos materiais e dos ambientes, e outros, adquirindo a capacidade de se posicionar e decidir. Na educação infantil não se fala em componente/disciplina curricular, mas em campos de experiência, com atribuição de dispor objetivos de aprendizagem e desenvolvimento. São campos de experiências: (1) o eu, o outro e o nós (que registra a interação entre os pares e com adultos); (2) corpo, gestos e movimentos (explorando o mundo ao seu redor); (3) traços, sons, cores e formas (favorecendo a sensibilidade, a criatividade e a expressão pessoal); (4) escuta, fala, pensamento e imaginação (potencializando sua cultura oral); e (5) espaços, tempos, quantidades, relações e transformações (ampliando seus conhecimentos do mundo físico e sociocultural para o uso no cotidiano). Foi relevante entender essa distribuição já que uma das formulações apontadas na constituição do incremento da participação e deliberação por meio da educação foi pensar em um campo de experiência específico a essa fase do ensino.

O ensino fundamental passa por duas fases: ensino fundamental- anos iniciais; e ensino fundamental – anos finais. Essa etapa é organizada em cinco áreas do conhecimento: linguagens (composta pelos componentes língua portuguesa, arte, educação física), matemática; ciências da natureza (ciências); ciências humanas (geografia, história) e ensino religioso. Cada área de conhecimento estabelece competências específicas a serem desenvolvidas ao longo dos nove anos. No desenvolvimento das competências específicas, cada componente curricular (disciplina) possui um conjunto de habilidades, que estão relacionadas a diferentes objetos de conhecimento (conteúdos, conceitos e processos), que, por sua vez, são organizados em unidades temáticas. Novamente, corroborou-se a ideia de que pensar em um componente curricular a um novo modelo aos currículos escolares necessitou entender essas áreas de conhecimento que compõem o ensino fundamental, assim como, os componentes e habilidades desenvolvidos.

O ensino médio é a etapa final da educação básica. As aprendizagens essenciais definidas na BNCC do ensino médio estão organizadas por quatro áreas do conhecimento: Linguagens e suas Tecnologias (Arte, Educação Física, Língua Inglesa e Língua Portuguesa), Matemática e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias (Biologia, Física e Química), Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (História, Geografia, Sociologia e Filosofia). Considerando essas competências, são descritas habilidades a serem desenvolvidas ao longo da etapa, além, claro, de habilidades específicas de Língua Portuguesa e de Matemática –

componentes obrigatórios durante os três anos do ensino médio. As competências e habilidades da BNCC constituem a formação geral básica. Os currículos dessa fase, portanto, são compostos pela formação geral básica (competências e habilidades), articulada aos itinerários formativos.

Viu-se que no que toca a participação política, a base possui avanço orientando o desenvolvimento de competências e habilidades específicas quanto ao preparo para o exercício da cidadania. Entretanto, entendeu-se importante apontar que esses conteúdos acabam sendo observados como complemento a uma área de conhecimento, enquanto tema transversal, não sendo, portanto, alvo de um estudo especial, sendo que a tese teve como propósito ir além dessa perspectiva.

Retomou-se novamente a ideia de que é um desafio demonstrar a essencialidade da participação política diante da realidade do país. Há uma manipulação da população e uma ausência de manifestação da vontade que afasta qualquer participação em assuntos que envolvam o interesse público. É realidade que os cidadãos não sabem dos seus direitos e garantias a ele inerentes, e podem por meio de sua participação concretizá-los. Nesse sentido que se compreende a ideia quanto a criar padrões mínimos de inclusão ao debate político, desenvolvendo cidadãos capazes racionalmente para participar da gestão pública, aquela responsável por distribuir os recursos às demandas.

O quinto capítulo, portanto, buscou, por via da figura da política pública educacional, o incremento da participação e deliberação do cidadão, traçando vias alternativas a esse cenário, de modo a trazer a esfera pública às preocupações do indivíduo, por isso o problema proposto sobre como constituir um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional, no âmbito da educação básica, que fomente o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares para perseguirem estes escopos.

Como o foco foi tratar a falta de participação política por via da política pública, entendeu-se necessário trazer o conceito de política pública considerado, bem como, a definição de instrumentos, programas e ações que o compõe. Apontou-se que as políticas públicas são resultadas de um processo político em resposta a demandas sociais que constituem um problema político de ordem pública ou política, coletivamente relevante. Compreendeu-se que quando se fala em política pública está se referindo necessariamente a um conjunto de ações e iniciativas, envolvendo várias

áreas, tendo, nesse sentido, abordagem interdisciplinar. Fala-se em arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, advindos de processos juridicamente regulados, não restritos somente a política assistencial aos mais necessitados, como bem ensinou Maria Paula Dallari Bucci.

Nesse sentido também foi importante situar a diferenciação entre serviços públicos, direitos sociais e políticas públicas proposta por Caroline Muller Bitencourt, tendo em vista que nem tudo que é denominado política pública é necessariamente política pública. Essa diferenciação já se ligou a explicação dos instrumentos concretizadores das políticas públicas, situando-se nesses o serviço público, o fomento, as obras públicas, os bens públicos, o poder de polícia, a sanção penal, a intervenção do estado na propriedade, e atividade empresarial do estado. Viu-se, portanto, que serviço público é instrumento da política pública.

Os instrumentos servem, assim, como esquemas instrumentais à realização dos objetivos das políticas públicas. Nessa linha e com esse objetivo foi apontado a existência dos programas gerais. Os programas foram considerados unidades dentro da unidade, configurando-se complexos de decisões que realizam determinados objetivos dentro de um marco maior das políticas públicas. O tema programa e sua conceituação foi importante na resolução do problema proposto, tendo em vista a proposta investigativa propor um programa à política educacional no incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública.

Considerando-se a proposta do estudo e a conceituação de política pública utilizada, chegou-se ao entendimento de que aquilo que se estava pretendendo como saída a resolução da falta de participação política do cidadão não se configura uma política pública, mas sim um programa, unidade, instrumento realizador do objetivo quanto ao incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública dentro do conjunto, um marco maior, que configura a política pública educacional.

A política pública é, portanto, um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político. Um complexo de decisões políticas que vinculam a coletividade, propostas por meio de debates e procedimentos democráticos. São ações da sociedade sobre ela mesma que pressupõe racionalidade expressada em forma de planejamento, possibilitada em

face do Direito, seguindo o entendimento de autores como Janriê Reck Rodrigues e Caroline Muller Bitencourt.

Foi importante observar que as políticas públicas não configuram um conceito jurídico, entretanto, essas podem ser observadas sobre esse enfoque, e nesse sentido que se referiu que o direito oferece o desenho das políticas públicas. Acrescentou-se à delimitação do conceito de política pública a explanação quanto a esse ser construído discursivamente pelos atores sociais, atendendo uma necessidade a partir de uma realidade histórica, social e cultural dentro de determinado espaço de tempo, assim, as políticas públicas devem ser um espaço de constante interlocução, de formulação conjunta através de uma ação comunicativa que envolva e privilegie o maior número de atores, buscando uma construção comunicativa da coletividade voltada ao interesse público

Viu-se que consoante sua abrangência as políticas públicas podem ser políticas de estado e de governo, as políticas de governo refletem opções de um governo, com institucionalidade menos enraizada e menos legitimada pelo conjunto de forças políticas. Já as políticas de estado expressam opções que são respaldadas mais amplamente por forças políticas e sociais, e podem atravessar governos. Entretanto, seguindo os autores anteriormente referenciados, viu-se que a política pública para essa conceituação pode ser desmembrada em objetivos, modelo decisório e modelo organizacional, e que dentro de cada um desses poderia haver uma classificação quanto abrangência e perspectiva de estado e de governo, assim, dentro da própria política pública ora se teria uma caracterização de governo, ora caracterização de estado. A partir dessas conceituações à política pública, abriu-se o caminho para desenvolver um esboço de um programa com objetivos, modelo decisório e organizacional de estado constituidor da política pública educacional ao incremento da participação e deliberação cidadã.

Um tópico especial foi usado para especificar quais programas constituidores da política pública educacional já estão sendo desenvolvidos pela esfera estatal, notadamente âmbito federal, demonstrando que é por via da unidade programa que se desenvolvem os resultados almejados no estudo. Analisou-se que a política pública de educação segue a lógica das demais políticas públicas, devendo ser pensada e gerida pelo estado em conjunto com a sociedade. Ela tem atribuição de prever ações, instrumentos, agentes, e planejamento com a coordenação necessária para tomada de múltiplas decisões visando fornecer uma educação de qualidade. São ações,

programas, serviços, dentre outros meios, dispostos a encontrar soluções para os grandes desafios sociais na educação, com foco na diminuição dos diferentes níveis de escolaridade, e as diferenças sociais dentro da sala de aula. Elas lidam, portanto, com problemas de ordem coletiva trazidos ao plano político, considerando a conceituação de que uma política pública enfrenta um problema público, coletivamente relevante.

Avaliou-se que nas últimas décadas o Brasil melhorou muito o atendimento educacional. Entretanto, apesar desses avanços, o nível de escolaridade e a taxa de atendimento continuam abaixo da média dos níveis dispostos internacionalmente, agravando com um cenário pandêmico. No que tange as políticas de instrumentos legislativos foi observado que a LDB, o PNE, as diretrizes e parâmetros curriculares, a BNCC, e outros instrumentos legislativos formam o desenho institucional da política pública educacional. Apontou-se, também, a construção de um conjunto de programas que permitiram investir, simultaneamente, em diversos campos da educação, gerando notáveis resultados. Viu-se, então, a coexistência de programas de apoio à educação fundamental em tempo integral, ao ensino médio técnico e à educação superior que lapidaram uma trajetória de apoio ao estudante, e ao enfrentamento dos níveis de desigualdade do país.

O que se observou é que os programas, em sua maioria, estão associados ou derivados a um plano, realizando os objetivos da política pública. Foram elencados os programas no intuito de explicar que esses formam complexos de decisões que realizam objetivos dentro de um marco maior das políticas públicas, não são, portanto, de forma isolada a política pública, mas compõe o complexo de ações e decisões que compõem o conceito de política pública. Constatou-se nesse estudo que além dos programas, há outros instrumentos importantes no âmbito da educação, como, por exemplo, os serviços públicos, as obras públicas, a ação individual, dentre outros, entretanto, abordou-se a unidade programa para demonstrar que a opção por esses é uma saída à viabilização prática da política pública educacional na realização do direito fundamental à educação, considerando também que é o objeto que compõe a resolução da proposta da tese.

Ponderando essas definições que se chegou no momento de pensar no problema proposto em como constituir um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional, no âmbito da educação básica, que fomenta o incremento da participação e deliberação de todos os envolvidos numa

gestão pública, propondo um modelo aos currículos escolares para perseguirem estes escopos? Assim, caminhou-se a lapidar a indicação de um novo componente curricular contemplando a Participação Política Deliberativa e suas interligações, e o desenvolvimento da prática de espaços deliberativos, fomentada a partir da criação de um programa específico constituidor da política pública educacional.

Para constituição do esboço do programa a ser desenvolvido na tese, o primeiro passo necessário foi a inclusão de um novo componente/disciplina curricular aos currículos escolares da educação básica, assim, o objetivo se definiu mais especificadamente em como constituir um componente curricular alinhado a um programa dentro da política pública educacional. Por essa via, a inclusão de um novo componente curricular aos currículos da educação básica levou a pensar na tese em alterações indispensáveis à Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei n. ° 9. 394/96 e à Base Nacional Comum Curricular- Resolução CNE/CP n. ° 2, de 22 de dezembro de 2017, normativas obrigatórias à elaboração dos currículos da educação básica.

Observou-se que há vários projetos de lei buscando alterações para inclusão de disciplinas/componentes e temas transversais no estudo da educação básica, principalmente à LDB. Interessante ao estudo foi encontrar a proposição dos projetos de lei relativos à participação cidadã, mostrando a preocupação dos representantes do povo quanto a necessidade de inclusão de uma disciplina específica ou mesmo um tema transversal nos currículos escolares que possibilitem uma maior e melhor atuação da cidadania. Esses projetos buscavam tratar de noções de direitos, cidadania, política, seja como tema transversal, seja como disciplina específica, sendo uns a toda educação básica, e outros a determinada etapa do ensino fundamental e médio. Todavia, coube indicar na pesquisa que nenhum desses projetos se referiu especificadamente a criação de um componente curricular na LDB, concomitante com a BNCC, com as características adotadas na presente tese.

Explicou-se que a criação de um novo componente curricular visa dar oportunidade para que desde as idades iniciais possa ser aprendido sobre questões essenciais em torno da participação política deliberativa, visando a formação de sujeitos comunicativamente competentes a buscar seus próprios interesses. Dessa forma, corrobora-se a ideia de formação de uma cidadania participativa e atuante no seio da sociedade, completa por meio da deliberação à formação de uma gestão na qual todos se sintam parte do processo educacional e do seu meio social.

Assim, concluiu-se como primeira premissa a ser considerada à tese a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9.394/1996, incluindo o componente Participação Política Deliberativa e suas interligações como obrigatório aos currículos escolares da educação básica.

Além dessa alteração à LDB, concomitantemente, observou-se a necessidade de adequações à Base Nacional Comum Curricular, que contemporaneamente trabalha a ideia de noções básicas em torno da cidadania, compondo o rol de temas transversais. Destacou-se que a proposta investigativa se distanciou da opção por trabalhar a cidadania como tema transversal apenas, mas sim dentro de um componente curricular obrigatório necessário a formação cidadã, Participação Política Deliberativa e suas interligações, estando no mesmo patamar que os demais componentes curriculares.

Dessa forma, constatou-se como medida prática a reformulação da BNCC com a inclusão do componente curricular Participação Política e suas interligações em área específica à cada etapa da Educação Básica, cada qual considerando o nível de aprendizagem de cada faixa etária. Nesse sentido, deve ser instituído na educação infantil o campo de conhecimento Participação, deliberação e interligações. No ensino fundamental, dentro da grande área Ciências Humanas, o componente curricular Participação Política e suas interligações. E no ensino médio, na área Ciências Humanas e Aplicadas, o componente curricular Participação Política e suas interligações, fechando o quadro curricular de cada etapa da educação básica.

Considerando a modificação nessas importantes normativas, já pôde ser desenvolvida a proposta de um esboço de um programa constituidor da política pública educacional enquanto modelo aos currículos escolares, para desenvolver o incremento da participação e deliberação cidadã. Foi explicado que o programa segue as diretrizes dispostas no Plano Nacional de Educação (Lei n.º 13.005/2014) objetivando a formação para a cidadania e a promoção da gestão democrática da educação pública.

Tendo em vista a pretensão de um esboço, intitulou-se o programa como Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE, sendo sua proposta instituída por meio de legislação específica, que seja desencadeador de ações, projetos e programas que alterem o ambiente escolar, bem como, o ambiente fora dele estimulando a participação política deliberativa do cidadão.

Indicou-se que o programa tem por finalidade contribuir para o aprimoramento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública por meio de uma série de iniciativas, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com prestação de assistência técnica e financeira às ações necessárias à sua realização. É premissa do programa, portanto, o apoio (técnico e financeiro) à aplicação do componente Participação Política Deliberativa e suas interligações nos currículos escolares; o fomento à continuidade de aprendizado do componente curricular Participação Política e suas interligações em toda educação básica; a aplicação prática nas escolas, criando espaços deliberativos que coloquem em prática o aprendizado; o engajamento dos pais e responsáveis a partir da instituição do componente curricular Participação Política Deliberativa e suas interligações; a inserção dos discentes nos espaços de participação popular e o controle social, especialmente nos espaços que envolvam deliberação pública; a disponibilização de materiais de apoio à prática educativa do componente Participação Política e suas interligações, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica; a reformulação das ementas universitárias dos docentes de cursos superiores em educação; a preparação do grupo de docentes por meio de formação continuada visando o ensino de conteúdos em torno da Participação Política Deliberativa; a avaliação constante da instituição do programa por órgão superior, juntamente com discentes e docentes, com um Conselho de Monitoramento e Avaliação, com atribuição de acompanhar as ações de implementação; dentre outras ações necessárias.

Enquanto contribuição do estudo às pessoas e a sociedade, a construção de um novo componente curricular e um programa instituidor trazem a pretensão de uma participação política qualitativa e quantitativamente mais ativa, que possa auxiliar a resolver as demandas sociais em torno da gestão pública, e colocar em prática uma gestão pública compartilhada. Os espaços públicos de decisão não se limitam a apenas a um grupo de pessoas, sendo que mais indivíduos devem ser conhecedores de seus direitos básicos e entender qual o papel de sua participação na realização desses. Ativa-se o senso de responsabilidade conjunta, onde toda sociedade se beneficia.

A contribuição preponderante da tese assentasse na busca à retomada do engajamento e participação do cidadão nos espaços de interlocução, ou mesmo iniciar uma nova caminhada para aqueles que nunca souberam de sua existência. Transmitir

informações essenciais sobre direitos e deveres e instruir quanto as formas disponíveis de participação, possibilitando padrões mínimos de igualdade e entendimento ao debate de questões políticas relevantes. Fazer com que os espaços públicos hoje ocupados saiam do plano de uma existência meramente formal, no cumprimento de exigências, a uma existência real e efetiva.

Em razão dos problemas atuais envolvendo a gestão pública e a necessidade de uma racionalização compartilhada em torno de decisões importantes, a exigência de uma maior participação é para logo. Todavia, tem-se a compreensão de que o resultado do projeto trará contribuições a longo prazo esperando uma boa formação de crianças e adolescentes, não repetindo erros de ações já desenvolvidas no campo da participação política, transportando ideias rasas e resoluções rápidas que não passam de fachadas, simulacros ao cumprimento de exigências, como vem sendo, por exemplo, a constituição dos conselhos de políticas públicas. Não se trata de uma limitação da pesquisa, mas do processo envolvendo essas questões e a própria democracia deliberativa. A intenção é de que o começo se dê por meio das crianças e adolescentes, entretanto, o projeto também vai além quando busca a promoção da inserção de pais e responsáveis nesse aprendizado. De nada adianta o projeto se este não for construído de forma conjunta, com todos buscando os mesmos fins.

Há de ser apontada a preocupação quanto a tratar o problema da falta de participação política sobre o âmbito da educação, um campo bem problemático com relação à aplicação dos recursos pelos gestores. O projeto fica em mãos principalmente daqueles principais responsáveis pelo ensino, os professores, aqueles que sofrem continuamente com má remuneração, e os inúmeros empecilhos para colocar projetos em prática, faltam materiais, faltam espaços adequados, falta apoio para suas ações. O regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios previsto no programa proposto deve articular ações na resolução desses problemas, entendendo que esse investimento pode mudar essa realidade.

E como toda política resguarda um lado obstinado a fins instrumentais, há o grande desafio desse componente e programa a ser desenvolvido ficar livre de qualquer fomento a manifestações político-partidárias, por isso, que o esboço do programa traz consigo a indispensabilidade de um órgão superior, um comitê verificador dos reais objetivos do projeto a ser implementado, afastando qualquer pretensão nesse sentido.

Não se pode afirmar na tese que o preparo à cidadania no campo educacional, como vem contemporaneamente disposto, é defasado. Assim como, não se pode afirmar que a implementação da BNCC não surte efeitos concretos com relação ao preparo à cidadania. Haveria, notadamente, a necessidade de fazer uma análise pormenorizada na aplicação dos currículos escolares nos Estados e Municípios, observando a aplicação prática da BNCC com relação a tratativa do tema transversal, mas limitações como implementação recente da base podem ser apontadas. Por essa via que se caminhou no sentido de demonstrar a necessidade de um componente específico com força de fazer uma diferença substancial no campo educacional, instituído juntamente com um programa, corroborando o objetivo final da tese quanto ao incremento da participação e deliberação do cidadão.

A tese desencadeia abrir portas para desenvolver esses temas em outras áreas importantes ao cotidiano, não restrita somente ao âmbito da educação, podendo, por exemplo, ser desenvolvido nos locais de trabalho, nos demais cursos superiores, e outros. Há possibilidades para avançar. Entende-se que realmente o estudo não tenha sido em vão, que esse esboço possa ser levado em conta, na prática, e ser desenvolvido nas casas legislativas e nos órgãos educacionais.

Propõe-se a edição de uma Lei/Resolução Federal, com a redação dos elementos referidos, colocando em prática na educação infantil o campo de conhecimento Participação, deliberação e interligações; no ensino fundamental, dentro da grande área Ciências Humanas, o componente curricular Participação Política e suas interligações; e no ensino médio, na área Ciências Humanas e Aplicadas, o componente curricular Participação Política e suas interligações, bem como, a partir disso, colocando em prática o esboço do programa de incremento à participação e deliberação, PIPADE. Estudos posteriores também podem se encarregar de trazer tais abordagens aos parâmetros e diretrizes curriculares.

Só é preciso dar o primeiro passo.

ANEXO 1- Esboço à alteração da redação da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Lei n.º (...)

Altera a redação da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Art. 1º O art. 26 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), passa a vigorar acrescido do seguinte § 1º-A:

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

§ 1º A- Os currículos a que se refere o caput devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da Participação Política Deliberativa e suas interligações como componente curricular obrigatório, bem como, tema transversal à implementação do programa de incremento à participação e deliberação a ser instituído.

Art. 2º O art. 32 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

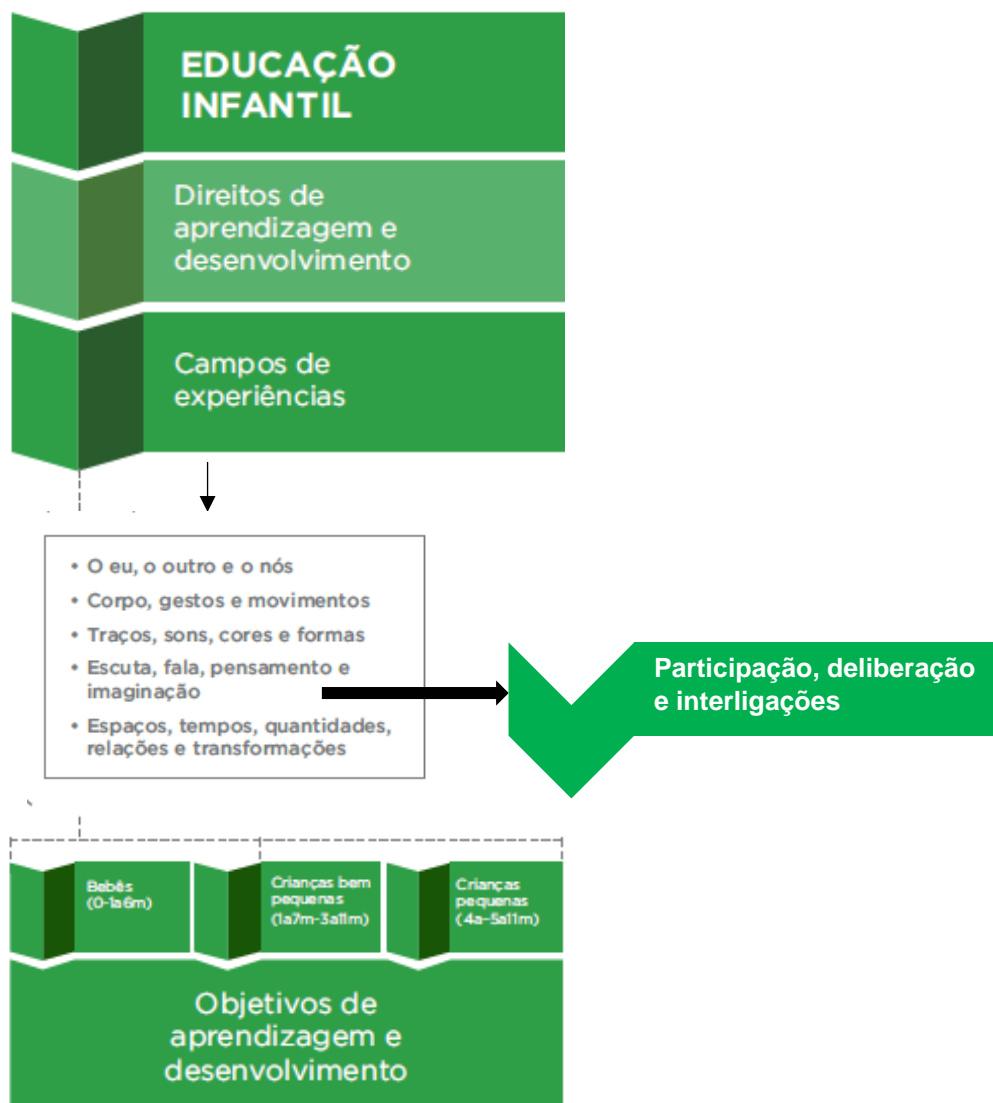
§ 6º O estudo sobre Participação Política Deliberativa e suas interligações é componente obrigatório nessa etapa da Educação.

Art. 3º O art. 35- A da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º:

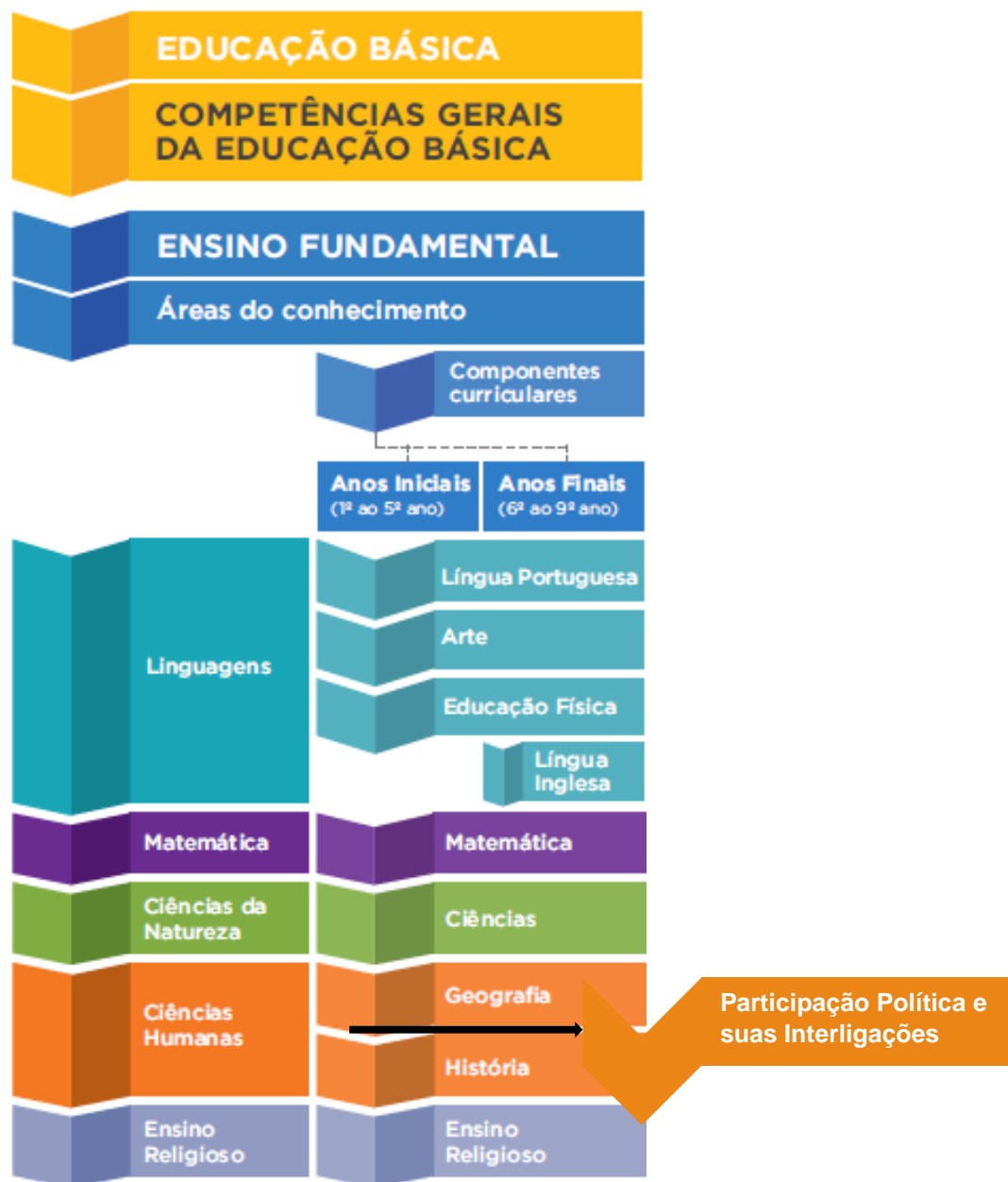
Art. 35- A. A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas seguintes áreas do conhecimento:

§ 2º A Base Nacional Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia, filosofia e participação política deliberativa.

ANEXO 2- Esboço da estrutura dos currículos pela BNCC



Quadro da estrutura curricular da Educação Infantil com novo componente curricular. Fonte Original: Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 04 jun. 2022.



Quadro da estrutura curricular do Ensino Fundamental com novo componente curricular.
 Fonte Original: Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <
<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 04 jun. 2022.



Quadro da estrutura curricular do Ensino Médio com novo componente curricular. Fonte Original: Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 04 jun. 2022.

ANEXO 3- Esboço do Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 205 elenca que a educação deve visar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

CONSIDERANDO que o artigo 26, § 1º A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, determina que os currículos da Educação Básica devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da Participação Política Deliberativa e suas interligações como componente curricular.

CONSIDERANDO que a Base Nacional Comum Curricular, por meio da Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, orienta a instituição na Educação Infantil do campo de conhecimento Participação, deliberação e interligações, no Ensino Fundamental dentro da grande área Ciências Humanas o componente curricular Participação Política e suas interligações e no Ensino Médio na área Ciências Humanas e Aplicadas o componente curricular Participação Política e suas interligações.

CONSIDERANDO que o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, objetiva a formação para a cidadania e a promoção da gestão democrática da educação pública como meta.

CONSIDERANDO, a necessidade de instituir espaços de fomento à participação, criando e reconhecendo formas materiais e equitativas de abertura, visibilidade, controle e definição dos interesses em torno do espaço público, resolvem:

Art. 1º Instituir o Programa de Incremento à Participação e Deliberação-PIPADE, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei nº 9.394/1996 e a Base Nacional Comum Curricular, visando apoiar incremento da participação e deliberação do cidadão na Gestão pública por meio de sua implementação prática e teórica nos currículos escolares da Educação Básica.

Art. 2º São princípios do Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE, não excluindo outros existentes:

I – Neutralidade política, ideológica com relação às iniciativas realizadas pelo Programa;

II – Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

III – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

IV – Liberdade de consciência e de crença;

V – Direito do estudante à consciência dos direitos civis, políticos e sociais e a noção de cidadania expressos na Constituição de 1988;

VI – Desenvolvimento de formas de participação institucionalizadas e não institucionalizadas em diversos canais;

VII- envolvimento com questões de interesse coletivo e público.

Art. 3º O programa tem por objetivo contribuir para o incremento da participação e deliberação do cidadão na Gestão Pública, por meio de:

§ 1º Apoio (técnico e financeiro) à delimitação do componente Participação Política Deliberativa e suas interligações nos currículos escolares;

§ 2º Fomento à continuidade de aprendizado do componente curricular Participação Política e suas interligações em toda Educação Básica, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio;

§ 3º O desenvolvimento da aplicação prática nas escolas dos conteúdos do componente curricular Participação Política Deliberativa e suas interligações, por meio de:

a) Criação de espaços deliberativos que coloquem em prática o aprendizado dentro do ambiente escolar;

b) Engajamento dos pais e responsáveis nos espaços deliberativos dentro ou fora do ambiente escolar;

c) Inserção dos discentes do ensino médio nos espaços de participação popular e controle social, especialmente nos espaços que envolvam deliberação pública;

d) O fornecimento de materiais didáticos embasando o Programa;

§ 4º Orientar a reformulação das ementas universitárias dos docentes de cursos superiores em Educação;

Parágrafo único: As disposições referidas no Art. 3º da Lei e seus parágrafos não exclui outras medidas necessárias às finalidades do PIPADE.

Art. 4º O Programa terá suas finalidades e objetivos desenvolvidos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com prestação de assistência técnica e financeira aos programas necessários à sua realização.

Art. 5º O poder público tem o dever de investir na preparação do grupo de docentes por meio de formação continuada de profissionais da educação, visando o ensino de conteúdos em torno da Participação Política Deliberativa.

Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Monitoramento e Avaliação, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos por discentes, docentes e membros das Secretarias de Educação:

§ 1º Conselhos de Monitoramento e Avaliação tem atribuição de:

I - Acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos princípios e diretrizes estabelecidas no PIPADE;

II - Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados;

III - zelar pelo afastamento de qualquer propaganda ideológica, política e partidária na instituição do PIPADE;

Parágrafo único. Os CMAs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Educação estaduais e municipais e demais conselhos afins.

Art. 7º Correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao ... as despesas para a execução dos encargos no Programa de Incremento à Participação e Deliberação- PIPADE.

Art. 8º Esta normativa entra em vigor ...

Brasília, mês, ano.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Lei prevê criação de conselhos escolares em estados e municípios. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/982473-lei-preve-criacao-de-conselhos-escolares-em-estados-e-municipios/>>. Acesso em 23 out. 2023.
- ALIENDE, José Manuel Canales. Algunhas reflexións sobre o presente e o futuro da democracia. *Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, ISSN-e 1887-0279, ISSN 1887-0287, Vol. 13, N.º. 2, 2018.
- ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil. A inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 33, n. 96, pp. 1-23, 2018.
- ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L; FILGUEIRAS, F; (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 43 – 82.
- BAQUERO, Marcelo. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de sociologia e política* n. ° 21: 83-108 nov. 2003. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3647/0>>. Acesso em: 18 mar. 2021.
- BARBOSA, Charles Silva. *A participação política como pressuposto de efetivação do mínimo existencial no estado democrático brasileiro*. 23/03/2015 210 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, Salvador.
- BAUMAN, Zygmunt. Zygmunt Bauman: "A educação deve ser pensada durante a vida inteira". Disponível em: <<https://www.fronteiras.com/entrevistas/zygmunt-bauman-a-educacao-deve-ser-pensada-durante-a-vida-inteira>>. Acesso em: 01 nov. 2021.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Cidadania e democracia*. Revista Lua Nova, 1994.
- BENHABIB, Seyla. Legitimidade e Deliberação política. In: MELO, R. S; WERLE, D. L (Org.). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007.
- BICHIR, Renata. Governança Multinível. In: _____. *Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública*. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 49-55.
- BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle Judicial de Políticas Públicas*. Porto Alegre: Fabris, 2013

_____. O Controle Social já configurava um “Mito” no Estado Democrático e sua Implementação torna-se mais distante ante os desafios do acesso à informação no Estado Pós- Democrático. Relatório final do pós-doutorado, 2019.

BITENCOURT, C. M; BEBER, A. C. de M. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul. /dez. 2015. Disponível em: <://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/9792>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BITENCOURT, C. M; RECK, J. R. Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 121-147, jan. /abr. 2017. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/176522>. Acesso em: 28 ago. 2021.

_____. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In: Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil. Santa Cruz do Sul: Essere nel mondo, 2018, p. 114- 132.

_____. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

BITENCOURT, C. M; GABARDO, E. O mito da subsidiariedade e as reformas do estado social: Um Brainstorm sobre o Governo e a Administração no Brasil atual. Obra no prelo.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 jul. 2021.

_____. Ministério da Educação, et al. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

_____. Lei 13.005, de 24 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Poder Legislativo, 26 jun. 2014 a, p. 01, Edição Extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 13 de out. 2020.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015.

_____. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. de 1996.

_____. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 16 out. 2019.

BOGOSSIAN, A. M; DE LUCA, A. O que é bom e o que poderia ser melhor: propostas para a reforma política. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, v. 9, n. 32, p. 1023-1045, maio/ago. 2015.

BOLZMAN, Claudio. Políticas de inmigración, derechos humanos y ciudadanía a la hora de la globalización: uma tipologia. In: DÍAZ, Emma Martín; SIERRA, Sebastián de la obra. Repensando la ciudadanía. Sevilla: Fundación El Monte, 1999.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. Teoria Constitucional da democracia participativa – por um direito constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. Corrupção política: uma patologia social. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Os trinta anos da Constituição e as políticas públicas: a celebração interrompida. In: 30 anos da Constituição de 1988: uma jornada democrática inacabada. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

_____. Método e aplicações da abordagem DPP. Revista Estudos Institucionais, vol. 5, n. 3.

BUSQUINI, Joao Acacio. A proposta curricular do estado de São Paulo de 2008: discurso, participação e prática dos professores de Matemática' 24/04/2013 232 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo.

CÂMARA DE DEPUTADOS. Guia do parlamento aberto. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-de-transparencia/transparencia-em-acao/guia-do-parlamento-aberto>>. Acesso em: 29 out. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. 3. ed.

Coimbra: Almedina, 1999.

CARDIAL, Edimilson. O papel da educação no tempo da incerteza. Disponível em: <<https://revistaeducacao.com.br/2021/10/04/educacao-incerteza/>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; COUTO, L. F. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 75-82.

CARNEIRO, Tulio Andrade. Financiamento, gestão e qualidade da educação pública. Curitiba: Appris, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Claudia Fenerich de. A Teoria discursiva de Habermas como parâmetro da formação prática – ética, moral e política – na escola hoje' 01/02/2011 189 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro.

CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da democracia liberal. Tradutor: Joana Angélica D'Ávila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CAVALCANTE, Pedro. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017.

_____. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 18.

CAVALCANTE, P., PIRES, R. R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 9-15.

CGU. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: Positiva, 2012, p. 22. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

CIENA, Fabiana Polican. A gestão pública das políticas educacionais para a efetivação democrática do direito à educação no Brasil: da democracia cognitiva à democracia participativa' 11/05/2016 305 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo.

CMP SINDICATO. Liberdade de aprender, de ensinar e pesquisar. Disponível em <<http://cmpsindicato.com.br/2019/03/01/liberdade-de-aprender-de-ensinar-e-pesquisar/>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

CORREIA, Maria Valéria Costa. O controle social. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

CHRISTIANO, Thomas. A importância da deliberação Pública. In: MELO, R. S; WERLE, D. L (Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 81-114.

COSTA, D. L., & HERMANY, R. (2008). A construção dialógica e paradigmática da governança solidária local como pressuposto de eficácia de uma cidadania ativa. *Revista Do Direito*, (29), 129-145.

CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

CÚRCIO, Ítalo Francisco. Educação, direito de todos. Disponível em: <<https://www.segs.com.br/educacao/281767-educacao-direito-de-todos>>. Acesso em: 25 out. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E.M.T. 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DOLHNIKOFF, Miriam. Império e governo representativo: uma leitura. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 13-23, 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2U8PSZI>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

DRAIBE, Sônia M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. Org. Políticas públicas no Brasil. Fiocruz, 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

DURKHEIM, Émile. Educação e Sociologia. São Paulo: Melhoramentos, 1955.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Sept. 1991.

FACHIN, L. E; SILVA, C. O. P. da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, Curitiba, ano 4, n. 6, p. 165-183, jun. 2017.

FAZ SENTIDO. Disponível em: <<https://fazsentido.org.br/participacao-do-estudante-na-escola/>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

FEIJO, Fernanda. Ciências Sociais e ensino médio: formação para a vida civil e cultura política democrática' 10/03/2017 168 f. Doutorado em CIÊNCIAS SOCIAIS Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO (ARARAQUARA), Araraquara.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade Civil e controle social da corrupção. In Revista Debate. Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 14-28, dezembro de 2011.

FLACH, Simone Fátima. (2016). Direito à educação e o processo de ampliação do ensino fundamental. Revista Contexto & Amp; Educação, 31(98), 5–27.

FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 43-48.

FREIRE, Paulo. Papel da educação na humanização. Trad. Carlos Souza. Universidade do Chile, Santiago, mai./1967.

FREIRE, Roberto de Barros. Participação política como exercício de cidadania' 01/04/2007 207 f. Doutorado em FILOSOFIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade Administrativa: O Controle das Prioridades Constitucionais. Revista NEJ - Eletrônica, Vol. 18 - n. 3 - p. 416-434 / set-dez 2013.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. Controle da corrupção: caminhos para a política pública de controle a partir das contribuições da teoria procedimental da democracia contemporânea. 2014. 294 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

FRIEDRICH, D. B.; BITENCOURT, C.M. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a Covid-19. Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil), v. 25, p. 49-77, 2020.

FURTADO, Lucas Rocha. As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GABARDO, Emerson. O JARDIM E A PRAÇA PARA ALÉM DO BEM E DO MAL - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009.

GARGARELLA, Roberto. Revisão judicial em democracias defeituosas. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 9, 2019.

GORCZEWSKI, Clóvis. Direitos Humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

GORCZEWSKI, C.; MARTIN, N. B. A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

_____. Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

GRIN, Eduardo. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 18, n. 63, jul. /dez. 2013.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. 3ª ed. Trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. São Paulo : Loyola, 2007.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013.

_____. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133- 168, jul./set. 2013 b.

_____. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

HACHEM, D.W; KALIL, G. A. de A. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.382.

HARARI, Yuval Noah. A árvore do conhecimento. In: _____. Sapiens Uma breve história da humanidade. Porto Alegre; RS: L&PM, 2017.

HART, Herbert Lionel Adolphus. O conceito de direito. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

HELD, David. Modelos da democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HENNIG LEAL, Mônia Clarissa. Jurisdição constitucional aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática: uma abordagem a partir das teorias constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

INEP. Manifesto dos pioneiros da educação nova. Disponível: <<http://inep80anos.inep.gov.br/inep80anos/passado/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova-1932/143>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

JUSBRASIL. Notícias. Disponível em: <<https://senado.jusbrasil.com.br/noticias/162694837/novas-disciplinas-na-educacao-basica-dividem-opinioes-do-legislativo-e-executivo>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

KANT, Immanuel. Sobre a Pedagogia. Trad. Francisco Cock Fontanella. 5ª edição. Piracicaba-SP. Editora Unimep. 2006.

KIRSTE, Stephan. O direito humano fundamental à democracia. Rev. direitos fundam. democ., v. 20, n. 20, p. 5-38, jul. /dez. 2016, p. 33. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/325607690_O_Direito_Humano_Fundamental_a_Democracia>. Acesso em: 15 ago. 2021.

LAPIERRE, Jean-Willian. Qué es ser ciudadano. Spanish: Biblioteca Nueva, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. A Teoria do Conhecimento em Habermas: conceitos aproximativos. In: Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, n. 17, p.17-31, jan./jun.2002.

_____. Os Pressupostos Epistemológicos e Filosóficos da Gestão de Políticas Públicas no Estado Democrático de Direito: uma Perspectiva Habermasiana. A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 4, n. 15, p. 149-179, jan./mar. 2004.

_____. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. Patologias Corruptivas nas relações entre estado, Administração Pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

_____. Qual democracia: a necessidade premente de romper com a univocidade identitária artificial e casuística do fenômeno político. Revista do direito Unisc, Santa Cruz do Sul N.º 39 | p. 03 - 17 | JAN-JUL 2013, p. 15. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/2688/2698>>. Acesso em: 12 ago. 2021.

_____. Como os déficits de interlocução política atingem a atuação da cidadania democrática no brasil. Disponível em: <<http://rogeriogestaleal.blogspot.com.br/2011/09/artigo-como-os-deficits-de-interlocucao.html>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

_____. Demarcações conceituais preliminares da democracia deliberativa: matrizes Habermasianas. In: _____ (Org). A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. Ebook. Disponível em: <https://issuu.com/edunisc/docs/democracia_deliberativa>. Acesso em: 05 nov. 2017.

_____. A responsabilidade penal do patrimônio ilícito como ferramenta de enfrentamento da criminalidade: instrumentos de direito material e processual. Porto Alegre: FMP, 2017a. Ebook. Disponível em: <http://www.fmp.com.br/imgs_upload/responsabilidadepenaleBOOK.pdf>. Acesso em: 28 out. 2017.

_____. Déficit democráticos na sociedade de riscos e (des) caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

LEITE, Harrison Ferreira. Autoridade da lei orçamentária. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

LÉVY, Pierre. A esfera pública do século XXI.

MANIN, Bernard. Legitimidade e Deliberação política. In: MELO, R.S; WERLE, D.L(Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007

MARSHALL, Thomas Humphrey. Cidadania, classe social e status. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MELO, R.S; WERLE, D.L. Apresentação. In: MELO, R.S; WERLE, D.L (Org.). Democracia Deliberativa. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os novos desafios da jurisdição constitucional do século XXI: a perspectiva brasileira. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98209&sigServico=noticiaArtigoDiscurso&caixaBusca=N>. Acesso em: 17 mar. 2020 Jurisdição constitucional, democracia em crise e a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. 2020.

MENESES, Everton Luís Resmini. Comentários sobre o princípio da gestão Democrática da educação. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 66, maio. 2010 – ago. 2010.

MILL, John Stuart. Sobre la libertad. Salmenes. Madrid: Alianza, 1986.

MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase>>. Acesso em: 16 out. 2019.

_____. Conselho Nacional de Educação- CNE. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

_____. Programas. Disponível em: < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas>>. Acesso em: 26 out. 2023.

_____. Políticas, programas e ações. Disponível em: < <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/eb>>. Acesso em: 26 out. 2023.

_____. Sobre o FNDE. Disponível em: < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023/visao-geral/visao-geral-e-ambiente-externo>>. Acesso em: 29 out. 2023.

MORIN, Edgar. Edgar Morin: o verdadeiro papel da educação. Nova escola: 2016. Disponível em: <<https://www.fronteiras.com/entrevistas/edgar-morin-o-verdadeiro-papel-da-educacao>>. Acesso em: 18 out. 2021.

_____. A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. Os sete saberes necessários à educação do futuro / Edgar Morin; tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. – 2. ed. – São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

MOTTA, F; OLIVEIRA, A. F.. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 87-113, out. /dez. 2019.

MOTTA, F.; BUÍSSA, L.; BARBOSA, M. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 97-114, jul. /set. 2018.

NIETO, Alejandro. La democracia corrompida. Cuadernos del Sureste, ISSN 2341-4308, N.º. 11, 2003.

NOHARA, Irene Patrícia. Reforma Administrativa e Burocracia. Impacto da eficiência da Configuração do Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012. p. 77-167.

NOVAIS, Jorge Reis. Modelos de Justiça Constitucional. In:_____. Direitos Fundamentais e justiça constitucional em Estado Democrático de Direito. Coimbra: Coimbra, 2012.

OEA. Carta da organização dos estados americanos. Tratado Internacional (1967). Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OEA-Organização-dos-Estados-Americanos/carta-da-organizacao-dos-estados-americanos>>. Acesso em: 22 out. 2023.

_____. Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm>. Acesso em: 22 out. 2023.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Genebra: OMS, 2002. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/documentos/direitos-humanos>>. Acesso em: 22 out. 2023.

ONU BR. A Agenda 2030. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 22 out. 2023.

PANDOLFI, Fernanda Cláudia. Discriminação racial e cidadania no Brasil do século XIX (1829-1833). Revista de História (São Paulo) 2020, N.º 179. Acesso em: 16 mar. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.rh.2020.153946>>.

PATEMAN, Carole. Participação e teorias da democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas educacionais locais como fator de viabilização da democracia deliberativa. In: LEAL, Rogério Gesta. (Org). A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. Democracia Republicana e participativa. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/04_85DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2014.

PINTO, Conceição de Maria Pereira Serra. Interdisciplinariedade na Reforma Curricular do Ensino Médio Maranhense: limites e possibilidades' 25/02/2016 133 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, Natal.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: _____. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 25-32.

POR VIR. Participação dos estudantes na escola. Disponível em: <<https://participacao.porvir.org/>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

RE 1101106 AgR, Relator (a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 22/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161 DIVULG 08-08-2018 PUBLIC 09-08-2018. Acesso em: 29 ago. 2021.

RECK, Janriê Rodrigues. Aspectos teórico–constitutivos de uma Gestão Pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público. Dissertação de mestrado. Santa Cruz do Sul, Unisc: 2006. Disponível em <<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes>. Acesso em: 10 ago. 2008.

REZENDE, Renato Horta. Administração dialógica: os modelos de administração pública e o crescente controle social. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/64czmib9/fYSGQltGwJYI949Z.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

RUIZ, Maria José Ferreira. A ação comunicativa na práxis pedagógica: um estudo a partir de Habermas. (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, 2006. 106p. Dissertação de mestrado. Londrina, 2006.

SANTOS, Emily. Brasil está entre países que não aumentaram recursos para educação na pandemia, diz OCDE. São Paulo, G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/09/16/brasil-esta-entre-paises-que-nao-aumentaram-recursos-para-educacao-na-pandemia-diz-ocde.ghtml>>. Acesso em: 18 out 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

_____. A Administração Pública e os Direitos Fundamentais. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on line]. Disponível em <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgang-sarlet.pdf>. Acesso em 09 ago. 2021.

SCHUMPETER, Joseph A.. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO-RS. Escola aberta para a cidadania. Disponível em: <<https://educacao.rs.gov.br/escola-aberta-para-a-cidadania>>. Acesso em: 28 out. 2023.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Carla Luana. A ação popular enquanto mecanismo de controle social da administração pública no enfrentamento da corrupção: uma avaliação exemplificativa a partir de estudos de casos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Carla Luana da Silva- 2017. 117 f.: il. ; 30 cm. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017. Orientador Prof. Rogério Gesta Leal.

_____. A constituição de um componente curricular alinhado a um programa de estado, à política pública educacional, ao incremento da participação e deliberação do cidadão na gestão pública: esboço de um novo modelo aos currículos escolares. In: LEAL, R. L.; CANO, C. A.; SILVEIRA, A. (ORG.). VII seminário internacional hispano-luso-brasileiro sobre direitos fundamentais e políticas públicas. 7ed. Pensamento sabio: 2023, v. VII, p. 187-194.

SILVA, C. L.; LEAL, R. G. Perdeu-se em números a participação política. E agora? A implantação da participação política deliberativa pelas bases. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 107-133, jan./ mar. 2022.

_____. Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 9, n. 2, p. 423-450, maio/ago. 2022.

SIRAQUE, Vanderlei. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

SCHIER, Adriana. Fomento – Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento. Curitiba: Ithala, 2019.

SCHIER, A.; MELO, J. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i69.825.

SCHMIDT, João Pedro. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SOARES; Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, T. C; VANZELLA, J.M.M. O agir comunicativo à luz das políticas públicas educacionais no Brasil. p. 2. Disponível em: <http://www.lo.unisal.br/direito/semidi/publicacoes/livro2/91_8000241_ID.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2021.

SOBRANE, Marcia Alvarenga de Oliveira. Constituição e cidadania: ensino fundamental e educação política do cidadão' 21/03/2014 201 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo.

SOUZA, José Clecio Silva. Educação e História da Educação no Brasil. Revista Educação Pública. Disponível em: < <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/18/23/educacao-e-historia-da-educacao-no-brasil>>. Acesso em: 15 out. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=450392&ori=1>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

STREECK, Wolfgang. O cidadão como consumidor. Considerações sobre a invasão da política pelo mercado. Revista Piauí, n. 79, 2013.

SUBIRATS, Joan. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: FONT, Joan (Coord.). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelons: Ariel, 2001.

SUBIRATS, Joan et al. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Planeta, 2012.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação Já- Sistema de cooperação federativa na educação. Todos pela Educação: São Paulo, 2021. Disponível em: < <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/ta-educacao-ja-sistema-de-cooperacao-federativa-na-educacao,445cdd97-8bb2-4595-9343-831ebd259641>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

_____. Educação já 2022. Contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na educação básica brasileira. Todos pela educação: 2022. Disponível em: < <https://todospelaeducacao.org.br/iniciativa-educacao-ja/>>. Acesso em: 24 out. 2023.

_____. A educação no Brasil: uma perspectiva internacional. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil_uma-perspectiva-internacional.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. Saiba o que foi e como funcionou o plano de desenvolvimento da educação. Disponível em: < <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/saiba-o-que-e-e-como-funciona-o-plano-de-desenvolvimento-da-educacao/>>. Acesso em: 26 out. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde. 2013. 540 fl. Tese (Doutorado em Direito) — Florianópolis, PPGD-UFSC, 2013.