



**CAMPUS DE JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
DOUTORADO EM DIREITO**

**A LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES GOVERNAMENTAIS PELA
PARTICIPAÇÃO E PELO CONTROLE SOCIAL:
O CASO DO CONSELHO DO FUNDEB DO PARANÁ**

Hirmínia Dorigan de Matos Diniz

JACAREZINHO, PR

2023

HIRMÍNIA DORIGAN DE MATOS DINIZ

**A LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES GOVERNAMENTAIS PELA
PARTICIPAÇÃO E PELO CONTROLE SOCIAL:
O CASO DO CONSELHO DO FUNDEB DO PARANÁ**

Tese apresentada para obtenção do título de
Doutor na Universidade Estadual do Norte
do Paraná.

Linha de Pesquisa: Função Política do
Direito e Teorias da Constituição.

Área de Concentração: Teorias da Justiça:
Justiça e Exclusão.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Brega Filho.

JACAREZINHO, PR

2023

Ficha catalográfica elaborada por Lidia Orlandini Feriato Andrade, CRB 9/1556, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

D585L	Diniz, Hirmínia Dorigan de Matos A legitimação das decisões governamentais pela participação e pelo controle social: o caso do Conselho do FUNDEB do Paraná / Hirmínia Dorigan de Matos Diniz; orientador Vladimir Brega Filho - Jacarezinho, 2023. 291 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2023. 1. Democracia. 2. Controle social. 3. Legitimidade das decisões. 4. Políticas Públicas. 5. Conselho do FUNDEB. I. Brega Filho, Vladimir, orient. II. Título. CDD: 342
-------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

HIRMÍNIA DORIGAN DE MATOS DINIZ

**A LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES GOVERNAMENTAIS PELA
PARTICIPAÇÃO E PELO CONTROLE SOCIAL:
O CASO DO CONSELHO DO FUNDEB DO PARANÁ**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Vladimir Brega Filho (orientador)

Prof. Dr. Gilberto Giacoia – UENP

Prof. Dr. Eduardo Augusto Salomão Cambi – UENP

Profa. Dra. Claudia Mansani Queda de Toledo – ITE

Prof. Dr. Rafael Rodrigues Viegas – FGV

“A democracia é o governo do povo, pelo povo, para o povo.” (Abraham Lincoln, político estadunidense, 16º presidente dos Estados Unidos, de março de 1861 até seu assassinato em abril de 1865).

“Há uma cultura que falta instalar, cultivar e desenvolver: a cultura da participação. Falo de participação entendida de maneira múltipla: política, social, cultural, de todos os tipos. A participação do indivíduo na vida, na sociedade, no seu país, no lugar onde está, em relação com os outros. Claro que a democracia, para viver e se desenvolver, necessita da participação, simplesmente existem modos de diminuí-la ao mínimo possível para ser considerado ainda um sistema democrático. Chama-se as pessoas a votar, para supostamente escolherem, e esquecemo-nos que, no momento de colocar o voto na urna, estamos a renunciar ao que deveria ser o exercício contínuo de poder democrático. Se tudo correr bem, voltamos quatro anos depois. Nesse espaço de tempo os representantes eleitos podem fazer tudo, incluindo o contrário das razões que levaram o cidadão a elegê-los. O momento mais alto da expressão democrática é, simultaneamente, o momento da renúncia ao exercício democrático. Falta, então, desenvolver a participação como cultura, por forma a lutar contra o espírito do “Quem vier atrás que feche a porta”. É quando deixar de haver porta para fechar!?”

“José Saramago defende Ensaio sobre a cegueira: ‘Não usamos racionalmente a razão que temos’”, A Capital, Lisboa, 4 de novembro de 1995 [Entrevista a António Rodrigues].

Dedico este trabalho a José Antônio,
que, mesmo antes de sua chegada, já me ensinava sobre as coisas da vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela experiência da viagem.

Agradeço aos meus pais – Júlia (*in memorian*) e Albino, por todos os atos de amor e de dedicação e sacrifícios – nenhuma palavra é suficiente a expressar minha gratidão.

Às minhas irmãs – Célia, Julia Maria e Raquel, faróis a me guiar, desde sempre.

Agradeço ao Cláudio – meu esposo, pelo amparo, nesses tempos de tormentas e tempestades, na condução do leme, para a nau chegar a este porto: não teria sido possível sem você.

Agradeço ao José Antônio – meu amado filho, por ter sido o vento da minha travessia.

Ao Professor Doutor Vladimir Brega Filho – que me orientou neste trabalho, agradeço, com especial estima, por todo suporte na construção e desenvolvimento da pesquisa – toda minha admiração e respeito.

Agradeço aos Professores Doutores Eduardo Augusto Salomão Cambi, Fernando de Brito Alves e Rafael Rodrigues Viegas, pelas contribuições relevantes durante a sessão de qualificação, para a conformação do trabalho.

Agradeço aos Professores Doutores Edinilson Donisete Machado, Eduardo Augusto Salomão Cambi, Jairo Neia Lima, Renato Bernardi, Valter Foletto Santin e Vladimir Brega Filho, com os quais muito aprendi em disciplinas por eles ministradas e Grupos de Pesquisa por eles liderados, conhecimentos que redimensionaram meus estudos.

Agradeço, ainda e, especialmente, ao Professor Doutor Gilberto Giacoia, notável em luz e amor, ensinando pelo exemplo que o ser humano deve trazer nas relações a delicadeza e no espírito a fortaleza.

Aos amigos acadêmicos – que tanto me ensinaram, agradeço a convivência remota, diferente, mas que não foi capaz de impedir que os laços se formassem.

À Maria Natalina da Costa – Secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, e amiga querida, agradeço a beleza da eficiência em tudo que faz e porque, com rigor e amor, consagra suas competências à causa da escola pública de qualidade.

Ao Ministério Público do Estado do Paraná, na pessoa dos membros e servidores que fazem da ética o princípio e o fim de suas vidas – pelo exemplo nesses trinta anos de carreira.

Agradeço, derradeiramente, à Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, na pessoa dos Reitores Doutora Fátima Aparecida da Cruz Padoan e Doutor Fábio Antonio Néia Martini, cujas gestões coincidiram com meus estudos nesta honrada Instituição.

DINIZ, Hirmínia Dorigan de Matos. **A legitimação das decisões governamentais pela participação e pelo controle social: o caso do conselho do FUNDEB do Paraná.** Tese – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica – Curso de Direito – UENP, Campus de Jacarezinho, Jacarezinho/PR, 2023.

RESUMO

Trata-se de pesquisa desenvolvida sob a justificativa de que a insuficiência dos níveis de participação social na tomada de decisões de interesse público e a crise da democracia representativa constituem-se problemas de causas multifatoriais. Esse *déficit* democrático afeta a legitimidade das decisões, notadamente no campo das políticas públicas, o que demanda o aperfeiçoamento dos fundamentos da democracia deliberativa, mediante a valorização da ação comunicativa, na esteira da inteligência de Habermas, de tal sorte que se viabilize a influência dos cidadãos nos processos decisórios. O objetivo da pesquisa é a avaliação da capacidade de os Conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) tornarem-se efetivas instâncias de promoção da democracia participativa, porquanto integram suas incumbências, além da supervisão do gerenciamento de políticas públicas educacionais, a prática do controle social, na medida em que se prestam à fiscalização do respectivo fundo e, por isso, seu adequado funcionamento seria capaz de proporcionar políticas mais exitosas. A tese foi aprofundada em relação ao Conselho do FUNDEB/PR, com base em levantamentos empíricos, e, considerando os princípios de inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência sugeridos por Smith, foram formulados alguns ensaios para a pretensa verificação das potencialidades e das restrições estruturais presentes no Colegiado. As principais contribuições deste trabalho incluem a produção de modelo analítico capaz de ser replicado em outros estudos sobre conselhos de políticas públicas, a produção de banco de dados inédito com informações sobre o Conselho do FUNDEB/PR, diagnóstico das dificuldades enfrentadas e propostas de aprimoramento voltadas à efetivação da gestão mais democrática e efetiva das políticas públicas. A pesquisa está inserida na Área de Concentração “Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão” e na Linha de Pesquisa “Função Política do Direito e Teorias da Constituição”, contextualizada no Estado Democrático de Direito, cujos balizamentos são estabelecidos pela interconexão entre a função da política, como fator de concertação da ação coletiva, por meio dos mecanismos de deliberações públicas; e a função limitadora da ação humana, exercida pelo direito, transposto ao objeto da pesquisa, quando se incursiona nas competências constitucionais para o exercício do poder e nos respectivos preceitos de legitimação. Decorrem dessas forças, cedentes, mas não excludentes, resultados profícuos à solidificação da soberania, à qualificação da democracia, ao incremento dos direitos fundamentais e ao refinamento do constitucionalismo. Com a divulgação do conhecimento científico produzido, inspirado no direito público, porém mantidas interfaces epistemológicas com outros ramos do saber, supõe-se atendidos os objetivos específicos do Programa, associados ao estímulo permanente da reflexão criativa de se pensar mudanças pragmáticas, tendentes à construção de uma sociedade progressivamente mais inclusiva e, por isso, mais justa. Destaca-se a contribuição do Grupo de Pesquisa “Eficácia dos Direitos Fundamentais”, para o amadurecimento dos pensamentos alinhavados neste trabalho, gestados diante dos influxos integrados da contemporaneidade, e marcados pela convergência ao comunitarismo e à Teoria Crítica da Justiça, pautada pela ressignificação do processo deliberativo e da justiça como instrumento dotado de potencial emancipatório, conquanto protagonista da reversão do quadro de exclusão, não tolerado.

Palavras-chaves. Democracia. Controle social. Legitimidade das decisões. Políticas Públicas. Conselho do FUNDEB.

DINIZ, Hirmínia Dorigan de Matos. **The legitimization of government decisions through participation and social control: the case of the FUNDEB board in Paraná.** Thesis – Center for Applied Social Sciences, Postgraduate Program in Legal Science – Law Course – UENP, Campus de Jacarezinho, Jacarezinho/PR, 2023.

ABSTRACT

This is research developed under the justification that the insufficient levels of social participation in decision-making in the public interest and the crisis of representative democracy constitute problems with multifactorial causes. This democratic deficit affects the legitimacy of decisions, notably in the field of public policies, which demands the improvement of the foundations of deliberative democracy, through the valorization of communicative action, in the wake of Habermas' intelligence, in such a way that the influence of citizens in decision-making processes. The objective of the research is to evaluate the capacity of the Councils of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB) to become effective instances of promoting participatory democracy, as they integrate their responsibilities, in addition to supervision of the management of public educational policies, the practice of social control, insofar as they lend themselves to the supervision of the respective fund and, therefore, their adequate functioning would be capable of providing more successful policies. The thesis was deepened in relation to the FUNDEB/PR Council, based on empirical surveys, and, considering the principles of inclusion, popular control, considered judgment and transparency suggested by Smith, some tests were formulated for the alleged verification of the potentialities and structural restrictions present in the Collegiate. The main contributions of this work include the production of an analytical model capable of being replicated in other studies on public policy councils, the production of an unprecedented database with information on the FUNDEB/PR Council, diagnosis of the difficulties faced and improvement proposals aimed at to the implementation of more democratic and effective management of public policies. The research is inserted in the Concentration Area “Theories of Justice: Justice and Exclusion” and in the Research Line “Political Function of Law and Theories of the Constitution”, contextualized in the Democratic State of Law, whose guidelines are established by the interconnection between the function of politics, as a factor in coordinating collective action, through public deliberation mechanisms; and the limiting function of human action, exercised by law, transposed to the object of research, when it delves into the constitutional competencies for the exercise of power and the respective precepts of legitimation. These forces, yielding but not excluding, result in fruitful results for the solidification of sovereignty, the qualification of democracy, the increase in fundamental rights and the refinement of constitutionalism. With the dissemination of scientific knowledge produced, inspired by public law, but maintaining epistemological interfaces with other branches of knowledge, the specific objectives of the Program are assumed to be met, associated with the permanent stimulus of creative reflection to think about pragmatic changes, tending to the construction of a progressively more inclusive and, therefore, fairer society. The contribution of the Research Group “Efficacy of Fundamental Rights” stands out, to the maturation of the thoughts outlined in this work, generated in the face of the integrated influxes of contemporary times, and marked by the convergence to communitarianism and the Critical Theory of Justice, guided by the resignification of deliberative process and justice as an instrument with emancipatory potential, while being the protagonist in reversing the exclusion situation, which is not tolerated.

Keywords. Democracy. Social control. Legitimacy of decisions. Public policy. FUNDEB Councils.

DINIZ, Hirmínia Dorigan de Matos. **La legitimación de las decisiones gubernamentales a través de la participación y el control social: el caso del directorio de FUNDEB en Paraná.** Tesis – Centro de Ciencias Sociales Aplicadas, Programa de Postgrado en Ciencias Jurídicas – Curso de Derecho – UENP, Campús de Jacarezinho, Jacarezinho/PR, 2023.

RESUMEN

Se trata de una investigación desarrollada bajo la justificación de que los insuficientes niveles de participación social en la toma de decisiones de interés público y la crisis de la democracia representativa constituyen problemas con causas multifactoriales. Este déficit democrático afecta a la legitimidad de las decisiones, especialmente en el ámbito de las políticas públicas, lo que exige mejorar las bases de la democracia deliberativa, mediante la valorización de la acción comunicativa, siguiendo la inteligencia de Habermas, de tal manera que la influencia de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. El objetivo de la investigación es evaluar la capacidad de los Consejos del Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) para convertirse en instancias efectivas de promoción de la democracia participativa, en la medida que integran sus responsabilidades, además de la supervisión de la gestión de las políticas públicas educativas, la práctica del control social, en la medida en que se prestan a la supervisión del fondo respectivo y, por tanto, su adecuado funcionamiento sería capaz de proporcionar políticas más exitosas. Se profundizó la tesis en relación al Consejo FUNDEB/PR, con base en encuestas empíricas, y, considerando los principios de inclusión, control popular, juicio reflexivo y transparencia sugeridos por Smith, se formularon algunas pruebas para la supuesta verificación de las potencialidades y estructuras estructurales. restricciones presentes en la Colegiata. Los principales aportes de este trabajo incluyen la producción de un modelo analítico capaz de ser replicado en otros estudios sobre consejos de políticas públicas, la producción de una base de datos inédita con información del Consejo FUNDEB/PR, diagnóstico de las dificultades enfrentadas y propuestas de mejora dirigidas a la implementación de una gestión más democrática y eficaz de las políticas públicas. La investigación se inserta en el Área de Concentración “Teorías de la Justicia: Justicia y Exclusión” y en la Línea de Investigación “Función Política del Derecho y Teorías de la Constitución”, contextualizadas en el Estado Democrático de Derecho, cuyos lineamientos se establecen por la interconexión entre la función de la política, como factor de coordinación de la acción colectiva, a través de mecanismos de deliberación pública; y la función limitante de la acción humana, ejercida por el derecho, traspuesta al objeto de investigación, cuando profundiza en las competencias constitucionales para el ejercicio del poder y los respectivos preceptos de legitimación. Estas fuerzas, cediendo pero no excluyendo, producen resultados fructíferos para la solidificación de la soberanía, la calificación de la democracia, el aumento de los derechos fundamentales y el perfeccionamiento del constitucionalismo. Con la difusión del conocimiento científico producido, inspirado en el derecho público, pero manteniendo interfaces epistemológicas con otras ramas del conocimiento, se suponen cumplidos los objetivos específicos del Programa, asociados al estímulo permanente de la reflexión creativa para pensar cambios pragmáticos, tendientes a la construcción de una sociedad progresivamente más inclusiva y, por tanto, más justa. Se destaca el aporte del Grupo de Investigación “Eficacia de los Derechos Fundamentales”, a la maduración de los pensamientos esbozados en este trabajo, generados frente a los flujos integradores de la época contemporánea, y marcados por la convergencia hacia el comunitarismo y la Teoría Crítica de los Derechos Fundamentales. La Justicia, guiada por la resignificación del proceso deliberativo y la justicia como instrumento con potencial emancipador, siendo protagonista en la reversión de la situación de exclusión, que no es tolerada.

Contraseñas. Democracia. Control social. Legitimación de las decisiones. Políticas públicas. Directorio de FUNDEB.

DINIZ, Hirminia Dorigan de Matos. **La legittimazione delle decisioni di governo attraverso la partecipazione e il controllo sociale: il caso del consiglio FUNDEB in Paraná.** Tesi – Centro di Scienze Sociali Applicate, Programma Post-Laurea in Scienze Giuridiche – Corso di Giurisprudenza – UENP, Campus Jacarezinho, Jacarezinho/PR, 2023.

RIEPILOGO

Si tratta di una ricerca sviluppata con la giustificazione che i livelli insufficienti di partecipazione sociale al processo decisionale nell'interesse pubblico e la crisi della democrazia rappresentativa costituiscono problemi con cause multifattoriali. Questo deficit democratico incide sulla legittimità delle decisioni, in particolare nel campo delle politiche pubbliche, che richiede il miglioramento dei fondamenti della democrazia deliberativa, attraverso la valorizzazione dell'azione comunicativa, nel solco dell'intelligenza di Habermas, in modo tale che l'influenza dei cittadini nei processi decisionali. L'obiettivo della ricerca è valutare la capacità dei Consigli del Fondo per il mantenimento e lo sviluppo dell'istruzione di base e la valorizzazione dei professionisti dell'educazione (FUNDEB) di diventare istanze efficaci di promozione della democrazia partecipativa, poiché integrano le loro responsabilità, oltre alla supervisione della gestione delle politiche educative pubbliche, la pratica del controllo sociale, nella misura in cui si prestano alla supervisione del rispettivo fondo e, quindi, il loro adeguato funzionamento sarebbe in grado di fornire politiche di maggior successo. La tesi è stata approfondita in relazione al Consiglio FUNDEB/PR, sulla base di indagini empiriche, e, considerando i principi di inclusione, controllo popolare, giudizio ponderato e trasparenza suggeriti da Smith, sono stati formulati alcuni test per la presunta verifica delle potenzialità e delle strutture restrizioni presenti nella Collegiata. I principali contributi di questo lavoro includono la produzione di un modello analitico replicabile in altri studi sui consigli di politica pubblica, la produzione di un database senza precedenti con informazioni sul Consiglio FUNDEB/PR, diagnosi delle difficoltà affrontate e proposte di miglioramento volte a all'attuazione di una gestione più democratica ed efficace delle politiche pubbliche. La ricerca è inserita nell'Area di concentrazione "Teorie della giustizia: giustizia ed esclusione" e nella Linea di ricerca "Funzione politica del diritto e teorie della Costituzione", contestualizzata nello Stato di diritto democratico, le cui linee guida sono stabilite dall'interconnessione tra la funzione della politica, come fattore di coordinamento dell'azione collettiva, attraverso meccanismi di deliberazione pubblica; e la funzione limitativa dell'azione umana, esercitata dalla legge, trasposta all'oggetto della ricerca, quando approfondisce le competenze costituzionali per l'esercizio del potere e i rispettivi precetti di legittimazione. Queste forze, cedevoli ma non escludenti, danno luogo a risultati fruttuosi per il consolidamento della sovranità, la qualificazione della democrazia, l'incremento dei diritti fondamentali e il perfezionamento del costituzionalismo. Con la diffusione della conoscenza scientifica prodotta, ispirandosi al diritto pubblico, ma mantenendo interfacce epistemologiche con altre branche del sapere, si presuppone il raggiungimento degli obiettivi specifici del Programma, associati allo stimolo permanente della riflessione creativa per pensare a cambiamenti pragmatici, tendenti alla costruzione di una società progressivamente più inclusiva e, quindi, più giusta. Spicca il contributo del Gruppo di Ricerca "Efficacia dei Diritti Fondamentali", alla maturazione delle riflessioni delineate in questo lavoro, generato a fronte dei flussi integrati della contemporaneità, e segnato dalla convergenza al comunitarismo e alla Teoria Critica dei Diritti Fondamentali. Giustizia, guidata dalla risignificazione del processo deliberativo e giustizia come strumento con potenziale di emancipazione, pur essendo protagonista nel ribaltare la situazione di esclusione, che non è tollerata.

Parole chiave. Democrazia. Controllo sociale. Legittimità delle decisioni. Ordine pubblico. Consiglio FUNDEB.

LISTA DE SIGLAS

Art. – Artigo

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

APP/Sindicato – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná

CACS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CAUC – Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais

CEDCA/PR – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná.

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

Conanda - Conselho Nacional da Criança e do Adolescente

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

EC – Emenda Constitucional

EMTI – Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral

FEPAMEF – Federação de Pais, Mães ou Responsáveis Legais de Alunos e Alunas das Escolas Públicas do Estado do Paraná

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LC – Lei Complementar

LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados
Min. – Ministro
OA – Orçamento Anual
OEA – Organização dos Estados Americanos
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
OS – Organizações Sociais
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PEJA – Programa de Educação de Jovens e Adultos
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PP – Partido Progressistas
PPA – Plano Plurianual
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSS – Processo Seletivo Simplificado
RE – Recurso extraordinário
SEED/PR – Secretaria de Estado da Educação do Estado do Paraná
SEFA/PR – Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná
SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SUS – Sistema Único de Saúde
STF – Supremo Tribunal Federal
TI – Tecnologia da Informação
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UPES – União Paranaense dos Estudantes Secundaristas

LISTA DE QUADROS

Quadro. 1 Sistematização das normas referentes ao Conselho do FUNDEB/PR

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Frequência dos representantes do Governo e da Sociedade Civil (2012 – 2022)

Gráfico 2. Comparação das Estatísticas de Representação Percentual entre Governo e Sociedade Civil

Gráfico 3. Frequência de presença de cada seguimento em 2012

Gráfico 4. Frequência de presença de cada seguimento em 2013

Gráfico 5. Frequência de presença de cada seguimento em 2014

Gráfico 6. Frequência de presença de cada seguimento em 2015

Gráfico 7. Frequência de presença de cada seguimento em 2016

Gráfico 8. Frequência de presença de cada seguimento em 2017

Gráfico 9. Frequência de presença de cada seguimento em 2018

Gráfico 10. Frequência de presença de cada seguimento em 2019

Gráfico 11. Frequência de presença de cada seguimento em 2020

Gráfico 12. Frequência de presença de cada seguimento em 2021

LISTA DE IMAGENS E FIGURAS

Figura 1. Relatório Brasil no PISA 2018. Leitura.

Figura 2. Relatório Brasil no PISA 2018. Série histórica, Leitura.

Figura 3. Relatório Brasil no PISA 2018. Matemática.

Figura 4. Relatório Brasil no PISA 2018. Ciências Sociais.

Figura 5. Relatório do Brasil no PISA 2018. Tamanho médio das turmas.

Figura 6. ICS – Instituições.

Figura 7. Judicialização FUNDEF 2006.

Figura 8. Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 METODOLOGIA E DADOS.....	17
1.1 FRAMEWORK OU MODELO ANALÍTICO	17
1.2 ESTUDO DE CASO: VANTAGENS E LIMITES	19
1.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO: CRITÉRIOS DE VALIDADE E CONFIABILIDADE	22
1.4 REVISÃO DA LITERATURA.....	23
2 DEMOCRATIZAÇÃO DAS DECISÕES GOVERNAMENTAIS	26
2.1 ASPECTOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA	27
2.1.1 Teorias liberais da democracia.....	29
2.1.2 A democracia deliberativa.....	31
2.1.3 A necessidade de superação das crises da democracia representativa.....	37
2.2 LEGITIMIDADE DAS DECISÕES	41
2.2.1 O direito de participação.....	50
2.2.2 Dos meios que resultam na efetiva participação.....	53
2.2.3 Accountability.....	65
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA.....	66
2.3.1 Decisões administrativas construídas e não impostas.....	69
2.3.2 Novas formas de participação.....	74
2.3.3 A Administração Democrática na jurisprudência	75
3 POLÍTICAS PÚBLICAS	77
3.1 PLANEJAMENTO ESTATAL.....	77
3.1.1 Aspectos introdutórios.....	77
3.1.2 Finanças públicas.....	79
3.1.3 Políticas públicas: definição e estágios.....	82
3.2 O DESENVOLVIMENTO IMPULSIONADO PELAS INSTITUIÇÕES.....	85
3.2.1 Fundamentos do desenvolvimento.....	86
3.2.2 Teoria do desenvolvimento	89
3.2.3 O adequado funcionamento das instituições como fator essencial ao desenvolvimento	91
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	93
3.3.1 Do dever de ofertar serviços educacionais.....	97
3.3.2 Dos parâmetros que regem os gastos em educação.....	102
3.3.3 Dos efeitos decorrentes da oferta irregular do ensino.....	105
3.3.4 As desigualdades sociais e qualidade da Educação no Brasil	106
4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	109
4.1 ESPÉCIES DE CONTROLE.....	112
4.1.1 Controle interno	113
4.1.2 Controle pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas	114
4.1.3 Controle pelo Poder Judiciário.....	116
4.1.4 Controle pelo Ministério Público.....	119
4.2 CONTROLE SOCIAL	123
4.2.1 Participação e controle.....	124
4.2.2 As insuficiências do controle social.....	126
4.3 CONSELHOS SOCIAIS	128
4.3.1 Funções dos Conselhos.....	130
4.3.2 Conselhos no segmento da educação.....	131
4.4 Os CONSELHOS SOCIAIS À LUZ DA TEORIA DOS BENS DEMOCRÁTICOS	140
4.4.1 Inclusão.....	144
4.4.2 Controle popular.....	144
4.4.3 Julgamento ponderado.....	145
4.4.4 Transparência.....	146

4.4.5 Eficiência.....	147
4.4.6 Transferibilidade.....	147
5 CONSELHOS DO FUNDEB	149
5.1 O CASO DO CONSELHO DO FUNDEB DO ESTADO DO PARANÁ.....	157
5.1.1 Desenho do Conselho: Atribuições e Composição.....	158
5.2 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	167
5.2.1 Frequência por seguimento da composição do Conselho do FUNDEB do Paraná.....	167
5.2.2 Conteúdo das atas.....	177
5.2.2.1 Ano de 2012.....	177
5.2.2.2 Ano de 2013.....	178
5.2.2.3 Ano de 2014.....	178
5.2.2.4 Ano de 2015.....	179
5.2.2.5 Ano de 2016.....	179
5.2.2.6 Ano de 2017.....	180
5.2.2.7 Ano de 2018.....	181
5.2.2.8 Ano de 2019.....	182
5.2.2.9 Ano de 2020.....	183
5.2.2.10 Ano de 2021.....	184
5.2.2.11 Ano de 2022.....	185
5.3 DISCUSSÃO DA FREQUÊNCIA POR SEGUIMENTO E ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ATAS	186
CONCLUSÕES.....	194
REFERÊNCIAS	201
ANEXO 1. TRATAMENTO DOS DADOS DAS ATAS.....	214

INTRODUÇÃO

Deriva do pensamento racional a concepção que estabelece a legitimidade das decisões proferidas pelas autoridades competentes com base na estrita adesão às normas jurídicas predefinidas durante o processo decisório. Entretanto, a legitimação do poder político pautada exclusivamente na submissão dos comandos estatais ao Direito, embora tenha representado uma conquista significativa quando comparada à realidade dos governos absolutistas, não mais subsiste diante dos critérios de um regime democrático mais substancial.

O cerne do problema que motiva esta pesquisa reside no fato de que, apesar dos fundamentos democráticos que fundamentam a República Brasileira, os níveis de participação política efetiva são reduzidos, sobretudo devido ao modelo de exercício do poder político baseado no sistema representativo, que se mostra ineficiente. A consequência desse cenário é refletida na fragilidade do sistema democrático, onde as decisões governamentais não são devidamente democratizadas, resultando em sua ilegitimidade.

As próprias origens do Direito Administrativo, associadas aos pilares da supremacia do interesse público em detrimento do particular e às prerrogativas da Administração Pública, estão a indicar a original tendência de afronta ao direito de participação, consequência da concepção da atuação estatal, marcadamente unilateral e autoritária. Enquanto isso, o particular, destituído de direitos subjetivos, ocupa a posição de mero “objeto” do poder soberano.

A proposição da pesquisa, contudo, caminha em sentido oposto. Para tanto, considera-se que, desde a segunda metade do século XX, vivencia-se movimento vinculado à busca da legitimação das ações governamentais, o que ocorre, em linhas gerais, com a apresentação de alternativas à participação popular, de forma a considerar a efetiva vontade do povo na tomada de decisões, especialmente naquelas que dizem respeito às políticas públicas.

Trata-se, portanto, de espécie de fragmentação do poder, estendendo-o a todas as camadas da população, permitindo-se e incentivando-se que as políticas públicas sejam elaboradas com a participação ativa dos cidadãos. É por isso que são observados novos modelos de relação entre o Estado e a sociedade civil, baseados em práticas participativas, o que representa certo redimensionamento do papel dos cidadãos, que passam efetivamente a interferir no processo político. Nesse contexto, desenham-se formas inovadoras de controle social e de *accountability*, a exemplo das experiências de orçamento participativo e dos conselhos gestores de políticas públicas.

E, aqui, reside o núcleo da pesquisa. Parte-se de tais conselhos com o propósito de identificar mecanismos mais efetivos de democratização das decisões administrativas, de forma

a conferir a elas maior legitimidade, na medida em que passariam a ser pautadas em relações menos verticalizadas. O estudo tem como ponto de partida os mencionados Conselhos e busca identificar mecanismos mais eficazes para democratizar as decisões administrativas, a fim de conferir-lhes maior legitimidade, ao estabelecer relações menos hierarquizadas.

A pesquisa intensifica-se em relação ao controle social sobre as políticas públicas e voltadas para a educação básica, exercido especificamente pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Foi considerado, para a escolha, o aspecto de tais colegiados bem poderem ser tidos como arquétipos da modalidade de participação que se pretende investigar, além da relevância das atividades a eles confiadas e, ainda, a principiologia democrática ínsita à educação.

De fato, nessa seara, vige o imperativo da gestão democrática. Consequência disso é que, não somente dentro da escola, como também em tudo mais ao seu redor, é reivindicado efetivo controle e participação social, desde sua concepção (formulação) até sua realização (execução). O que se pretende é conhecer a medida da potencialidade dessas instâncias de democracia e, de consequência, seus limites e eventuais necessidades de aperfeiçoamento.

Busca-se cumprir esse objetivo com uma abordagem baseada em estudo de caso e em evidências empíricas para identificar possíveis deficiências estruturais e organizacionais que afetam o adequado funcionamento desse Conselho e, conseqüentemente, as possíveis conseqüências prejudiciais às políticas públicas educacionais, abrangendo todas as suas etapas.

A pesquisa também é justificada pela escassez de estudos no Direito abordando a temática em questão por uma perspectiva interdisciplinar, ainda mais considerando uma estratégia que visa operacionalizar categorias de análise e evidências empíricas. Ao revisar a literatura relacionada ao FUNDEB, de forma exploratória, constata-se uma ampla produção direcionada aos impactos da política no sistema educacional, à composição dos fundos, aos percentuais de distribuição de receitas, à metodologia de complementação da União, à alocação para diferentes modalidades da educação básica, à relevância do fundo para a valorização dos profissionais da educação e aos contornos de natureza contábil dos fundos. Entretanto, quanto ao controle social sobre a gestão destes fundos, já se verifica um declínio nas publicações. E, ao se avançar para a análise da efetiva execução das funções pelos Conselhos, mais ainda se reduz a produção científica, o que também ocorre no Direito.

Diante da escassa produção acadêmica sobre esse tema específico, esta pesquisa almeja fornecer uma análise aprofundada e abrangente sobre a relevância, efetividade e desafios enfrentados pelo Conselho do FUNDEB no contexto da democratização e controle social da educação pública no Estado do Paraná. Dessa forma, contribui para o avanço do conhecimento

nessa área e oferece *insights* importantes para o aprimoramento da gestão e das políticas educacionais em âmbito estadual e, potencialmente, nacional.

A tese está organizada da seguinte maneira: após esta introdução, são apresentados os aspectos metodológicos em seção própria. Constituiu-se um *framework* ou modelo de análise, considerando o modelo de federalismo brasileiro e a necessidade e cuidado de se priorizar um estudo de caso, a partir do qual toda e qualquer generalização possui limites, mas que permitiu conhecer melhor e analisar os fatores que incidem sobre o Conselho do Fundeb/PR e como cumpre seus objetivos oficiais. Esse modelo poderá ser replicado em diferentes estudos, sobre os Conselhos de Estados e municípios.

Na seção subsequente, o trabalho estrutura-se a partir da discussão da relevância do povo como fundamento para o exercício do poder e, em decorrência disso, a necessidade de democratização das decisões administrativas. Para tanto, examina-se a construção do espaço democrático, por meio da democracia deliberativa, recorrendo-se a aportes teóricos, sobretudo de Habermas, Canotilho, Bobbio e Bonavides. O objetivo nessa seção é identificar os fundamentos da democracia desde sua gênese até as teorias mais contemporâneas, sem esgotar a temática, mas com o intuito de evidenciar a insuficiência da participação social na tomada de decisões, apontando para o que pode ser conceituado como crise da democracia e o imperativo desafio enfrentado pelas sociedades atuais de resgatar o espaço público.

O regresso ao campo público seria viabilizado por meio de novas formas de participação, ressaltando-se que esse envolvimento dos cidadãos, inerente ao regime democrático e essencial ao processo de legitimação para o exercício das atividades administrativas, deve ser promovido pelo próprio Estado, como forma de, para além da coleta de opiniões, expor à prova, mediante irrestrito debate, as medidas que pretende adotar. Sem esse engajamento, o agir da Administração pode até mesmo ser consonante com a ordem jurídica, porém longe estaria da legitimidade, igualmente prevista no Texto Constitucional e potencialmente capaz de promover transformações sociais mais significativas, de maior espectro e, por isso, mais desejadas.

Na seção subsequente, terceira, abordam-se as políticas públicas, compreendidas como programas destinados a alcançar objetivos socialmente relevantes, sendo enfatizado o processo decisório e de participação que envolve todas as etapas, desde a formulação até a implementação e monitoramento dessas políticas. Nesse contexto, são analisadas especificamente as políticas públicas educacionais, considerando sua importância fundamental e indispensabilidade para a formação da cidadania e, por essa razão, o dever estatal de ofertar o ensino de qualidade.

Na próxima seção, a quarta, são abordados os aspectos da atividade de controle da administração pública, abrangendo tanto o controle interno como o externo. Especial destaque é conferido ao controle social e suas conexões com o processo de participação, bem como aos instrumentos disponíveis para sua efetivação, incluindo a importância da transparência das informações públicas. A transparência decorre do princípio constitucional da publicidade e tem sido impulsionada por mudanças legislativas, como a criação de portais da transparência e o aprimoramento do acesso às informações. Dentro desse contexto, é realizada uma análise da noção de poliarquia e do conceito de *accountability*, que representa um novo estágio das prestações de contas do Estado, voltado à sua compreensibilidade. Vale dizer, não basta que os atos administrativos sejam acessíveis, é imprescindível que estejam claramente compreensíveis para que a sociedade possa exercer um controle efetivo sobre as ações governamentais. Não obstante, ainda nessa seção, a existência e o funcionamento dos Conselhos são pensados à luz da Teoria dos Bens Democráticos, da qual se extraem possibilidades de as instituições realizarem bens democráticos de diferentes formas e em variadas combinações.

Na quinta e última seção, trata-se especificamente dos Conselhos do FUNDEB e, em particular, o Conselho do FUNDEB do Estado do Paraná, ou Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do Paraná, doravante chamado Conselho do FUNDEB/PR ou somente de Conselho. É gerado um modelo analítico que pode ser replicado em outros estudos sobre Conselhos de políticas públicas. Um tabelamento sobre a frequência dos diferentes seguimentos do Conselho é apresentado, assim como do conteúdo das suas atas. Os resultados são analisados e discutidos, gerando um inédito banco de dados – uma das principais contribuições desta tese para a área de estudos. Por fim, como decorrência do esforço empírico e analítico empreendidos, uma seção é dedicada às conclusões. Nessa seção, um rol de sugestões para aperfeiçoamento do Conselho do FUNDEB/PR é delineado, com implicações práticas, sendo esta outra contribuição da tese para a área de pesquisa.

1 METODOLOGIA E DADOS

1.1 *Framework* ou modelo analítico

A importância de se trabalhar com evidências e sob um olhar interdisciplinar em artigos, dissertações e teses tem sido reconhecida cada vez mais no campo do Direito (Pribean, 2020; Kritzer, 2021; Valverde et. al., 2021). Em outras áreas do conhecimento, como Ciências Sociais e Ciências Sociais Aplicadas, para mencionar apenas áreas situadas nas Humanidades, em estudos que são referência na Ciência Política, Economia e Administração Pública a pesquisa empírica e interdisciplinar é uma realidade há décadas no exterior e no Brasil. Nessas áreas, pesquisadores são treinados desde a iniciação científica para lidar com bancos de dados, diferentes técnicas de pesquisa, inclusive com o apoio da tecnologia, combinando diferentes métodos, quantitativos e qualitativos, e orientando-se por questões ontológicas e epistemológicas que decorrem de diferentes paradigmas (Pribean, 2020; Kritzer, 2021; Valverde et. al., 2021).

Essas colocações abrem esta seção dedicada à metodologia e aos dados porque é preciso salientar que a presente tese reúne características de um trabalho de pesquisa interdisciplinar, do ponto de vista tanto dos métodos e ferramentas de análise das evidências como pelo ângulo substancial ou teórico, como se procurará demonstrar. No que se refere à metodologia, trata-se de um *framework* que combina métodos de pesquisa empírica para produzir e analisar evidências de fenômenos à luz de teorias da democracia e do controle da administração e de políticas públicas oriundos de tradições distintas de investigação.

Para tanto, considera-se que a atividade de coleta de dados muda consideravelmente conforme a estratégia de pesquisa assumida. Entre as estratégias mais conhecidas, encontram-se a narrativa, fenomenológica, *grounded theory*, etnográfica e estudo de caso (Creswell, 2013). Em relação a cada uma dessas estratégias, variam as formas de coleta, registro, armazenamento e análise dos dados da realidade.

Objetivamente, enquanto a estratégia narrativa trabalha com documentos e material de arquivo, entrevistas abertas, a fenomenológica coleta informações de entrevistas de cinco a 25 pessoas. A estratégia narrativa utiliza notas e protocolos de entrevistas. Já a fenomenológica registra entrevista múltiplas. Na estratégia narrativa, dados são armazenados em arquivos de computador, enquanto nas estratégias fenomenológica e *grounded theory* as informações são transcrições ou gravadas e armazenadas em arquivos de computador. Nas estratégias

etnográficas e nos estudos de caso, além das transcrições ou de gravações e dos arquivos de computador que armazenam os dados, há notas de campo (Creswell, 2013).

O *framework* desta tese combina a estratégia de estudo de caso às técnicas de análise de conteúdo de documentos e de revisão tradicional da literatura, que serão apresentados e descritos nas subseções a seguir. Para cada uma dessas técnicas estão previstos protocolos das ações desenvolvidas, com detalhamento dos procedimentos, para seja possível replicar o presente estudo.

Vale dizer que esse modelo analítico procura atender às questões que orientam a pesquisa de forma indissociável, a saber:

- a) **a primeira, predominantemente empírica**, acerca de quais os possíveis déficits estruturais e organizacionais que impedem o adequado funcionamento do Conselho do FUNDEB/PR;
- b) **a segunda, predominantemente analítica**, acerca de como os eventuais problemas estruturais e organizacionais impedem o adequado funcionamento do referido Conselho.

Assim, tendo como linha de raciocínio da análise preceitos da teoria democrática e implicações destes para o controle democrático da administração pública e das políticas públicas, vale salientar que as principais contribuições da tese para o campo de estudo residem:

- a) na produção de um inédito banco de dados com informações de típico estudo de caso, buscando conhecer as causas e fazer um diagnóstico dos principais problemas enfrentados pelo Conselho e eventuais implicações para a política pública de Educação;
- b) a partir do diagnóstico que resulta da etapa anterior, na proposição de mudanças e de aprimoramento do Conselho, e não meramente constatações sobre insuficiências estruturais e incapacidades administrativas ou financeiras do Conselho do FUNDEB/PR.

A seguir, serão tratadas das vantagens e dos limites de se fazer estudo de caso, localizando desde já motivos de a literatura especializada na discussão sobre os conselhos de políticas públicas optar predominantemente por essa estratégia. Depois, os procedimentos da análise do conteúdo dos documentos são descritos e incluídos os critérios de validade e confiabilidade, detalhando-se os dados e as fontes de informações. Por fim, ainda no que diz respeito à metodologia, são especificados os procedimentos de revisão da literatura, que abarca a produção acadêmica sobre teoria democrática e o controle da administração e de políticas públicas.

1.2 Estudo de caso: vantagens e limites

A literatura sobre os conselhos de políticas públicas no Brasil adensou o conhecimento sobre esses conselhos, optando principalmente pela estratégia de realizar estudos de casos (Lavalle; Guicheney; Vello, 2020). A opção por essa estratégia está relacionada às vantagens que ela oferece, mas, ao mesmo tempo, defronta-se com o problema de se produzir generalizações das explicações.

As generalizações têm sido possíveis pela identificação, ao longo do tempo, de padrões associados a setores das políticas sociais, bem como em razão da regulação setorial desses conselhos por força indutiva da União (Fuks; Perissinotto; Ribeiro, 2003; Avritzer, 2008, 2010; Lavalle; Guicheney; Vello, 2020). Por sua vez, as variações que têm sido identificadas associam-se a fatores extra-setoriais, comumente ligados a aspectos do modelo de federalismo brasileiro e suas principais características: as desigualdades socioeconômicas e demográficas, que acentuam a força de comportamentos divergentes entre conselhos de diferentes Estados e municípios (Lavalle et. al., 2016; Lavalle; Guicheney; Vello, 2020).

Os estudos sobre conselhos de políticas públicas propõem generalizações a partir de casos únicos e/ou múltiplos em análise. Basicamente, a diferença entre estudos de casos únicos e múltiplos se dá no envolvimento destes últimos tipos (múltiplos) com mais de um caso, ou seja, unidades de análise semelhantes, o que torna os estudos de casos múltiplos mais robustos e convincentes por partir de evidências de mais casos. Todavia, os estudos de casos múltiplos demandam mais tempo e recursos (estruturais, financeiros etc.), o que, normalmente, são problemas que inviabilizam a pesquisa a ser realizada por um único indivíduo que conduz a investigação, como no caso de uma dissertação e tese (Yin, 2013).

O estudo de caso é voltado para pesquisa empírica profunda de um fenômeno contextualizado, social e politicamente falando, que pode ser acessado por diferentes técnicas de armazenamento e análise dos dados da realidade. Entre as principais vantagens de se realizar um estudo de caso único pode-se mencionar o aspecto solitário e muitas vezes artesanal da pesquisa a ser desenvolvida por um indivíduo com pouco tempo e recursos escassos (Gerring, 2008; Yin, 2013). Além disso, possibilita o conhecimento exaustivo de um objeto concreto e complexo, sem a necessidade de se utilizar amostra ou testes estatísticos.

Essa é uma estratégia metodológica que se adequa perfeitamente ao estudo dos conselhos de políticas públicas, o que tem sido ratificado e amplamente testado pela literatura que serve de referência já há mais de duas décadas (Fuks; Perissinotto; Ribeiro, 2003; Avritzer, 2008, 2010; Lavalle; Voigt; Serafim, 2016; Lavalle; Guicheney; Vello, 2020).

Os principais problemas apontados pela literatura especializada na utilização do estudo de caso são três: a) análise do caso dentro de seu contexto do mundo real; b) limites de generalização de estudos de caso para o restante da população ou para casos semelhantes; c) cuidados que devem ser tomados ao selecionar amostra (Gerring, 2008; Yin, 2013). É tarefa das mais difíceis isolar o objeto de análise e conseguir contextualizá-lo social e politicamente.

Deve-se cuidar com as afirmações e as conclusões tiradas a partir do estudo de caso para além do seu contexto e/ou casos semelhantes, ainda que próximos, como nos casos de um conselho municipal em relação a outro município ou em nível estadual. A literatura sobre conselhos de políticas públicas chama atenção para o fato de que a normatização em nível subnacional, a trajetória da política e as demandas sociais podem modificar consideravelmente a atuação desses conselhos, o que tem sido apontado como influenciando sobre o funcionamento não raro divergente dos conselhos estaduais quando comparados (Lavalle; Guicheney; Vello, 2020). Por mais que as regras que delimitam o arranjo formal dos conselhos sejam semelhantes, principalmente por força da coordenação da União, os conselhos estão submetidos a pressões sociais e políticas muitas vezes distintas, ainda mais em uma federação como a brasileira, marcada pela desigualdade.

Outro aspecto destacado – os procedimentos assumidos no estudo de caso devem ser transparentes e justificados, como se procura fazer nesse *framework*, para a seleção –, a fim de que o estudo possa ser futuramente replicado por outros pesquisadores e, também, servir de critério de comparação com casos semelhantes. Esses são aspectos relevantes e precisam ser considerados no estudo sobre os conselhos de políticas públicas com o modelo de federalismo brasileiro. O estudo de caso é uma estratégia de análise intensiva de um objeto complexo específico e bem definido no seu contexto (Yin, 2013).

Na presente tese, a unidade de análise é o caso do Conselho Estadual do FUNDEB do Paraná, colegiado responsável por acompanhar e controlar a distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB no Estado. A escolha desse Conselho como objeto se deve aos seguintes motivos:

- a) **comparativamente em relação às demais unidades federadas**, o Paraná se releva pelo número de matrículas na rede pública estadual (Censo da Educação Básica; Matrícula por dependência administrativa; INEP 2022: 959.114) e, ainda assim, não recebe complementação da União (inc. IV do art. 212-A da CF), o que torna o orçamento a ser controlado mais significativo;
- b) **com relação à composição e à abrangência**, o Conselho do FUNDEB/PR é composto por representantes de regiões diversas do território estadual (399 municípios do Paraná) – o que permite uma análise mais ampla sobre a participação

democrática no controle da administração e da política pública, diferentemente do resultado da escolha por um único município;

- c) **quanto à vinculação institucional da pesquisa**, o Conselho abrange, também, o território onde está sediada a Universidade Estadual do Norte do Paraná, perante a qual está sendo desenvolvido o presente estudo – uma unidade educacional estadual pública;
- d) **no que se refere à proximidade da autora com o tema de pesquisa**, a conexão com a temática em razão do exercício das atribuições como Promotora de Justiça junto ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação, a partir do ano de 2002, data de sua criação. O primeiro projeto ali desenvolvido tratou de um levantamento sobre o acompanhamento do cumprimento, pelos gestores estadual e municipais, das determinações contidas na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 – que instituía o então FUNDEF (e respectivos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, no prazo de cento e oitenta dias; e dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, no prazo de seis meses). A esta atribuição somou-se a cumulação com a Promotoria de Justiça de Proteção à Educação de Curitiba, em 2008, onde se desenvolveram também as funções de execução. Esta dupla função – prestar apoio operacional aos Promotores de Justiça que atuavam nas Comarcas de todo o Estado e, simultaneamente, desenvolver, na Comarca de Curitiba, atribuições iguais às que eles lá desempenhavam, propiciou oportunidade ímpar de percepção da realidade acerca da política pública da educação no Estado do Paraná e, especialmente, das mazelas enfrentadas pelos profissionais da educação, alunos e conselheiros.

As reuniões do Conselho do FUNDEB/PR são mensais, havendo a possibilidade de reuniões extraordinárias. Ao final de cada reunião é redigido um relatório oficial do que ocorreu, produzindo-se um documento conhecido como ata, ferramenta fundamental de democratização e acesso à informação. Analisam-se as 120 (cento e vinte) atas de todas as reuniões do Conselho no período de 2012 a 2022, ordinárias e extraordinárias e da comissão técnica.

Vale dizer que esse é um recorte arbitrário, mas que compreende uma década de funcionamento do referido Conselho, intervalo suficiente para identificar mudanças conjunturais em nível subnacional. Foram três os governadores nesse período, de três partidos diferentes, a saber: Beto Richa (PSDB), entre 2011 e 2018, Cida Borghetti (PP), entre 2018 e

2019, e Ratinho Júnior (PSD), de 2019 até data atual. Nesse mesmo período, foram seis os secretários que chefiaram a pasta estadual de Educação¹.

Assim, o recorte temporal objetiva uma cobertura de diferentes gestões – de conselheiros e de gestores no Poder Executivo e, paralelamente, possibilita a observação da sucessão de alterações legislativas na própria Lei do FUNDEB e, com isso, tentar compreender se, e em que medida, essas alterações e outros instrumentos, aprovados ao longo desse percurso, exerceram alguma influência nas atividades desenvolvidas (como a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o acesso à informação; a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que dispõe sobre a LGPD, redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019; dentre outras).

Considerando esse contexto estadual de alternância no poder no Executivo e na composição do Conselho, além de mudanças institucionais demarcadas pelas alterações legislativas induzidas pela União, importa saber quais os eventuais déficits estruturais e organizacionais, nesse período, eventualmente impediram o adequado funcionamento do referido Conselho no Estado. A seguir, os procedimentos da análise do conteúdo das atas são detalhados.

1.3 Análise de conteúdo: critérios de validade e confiabilidade

A análise de conteúdo nem sempre é reportada nos relatórios metodológicos de artigos, dissertações e teses. Ademais, é comum observar a menção à análise de conteúdo em trabalhos acadêmicos sem que se observem os procedimentos seguidos, os critérios de validade e confiabilidade da análise (Sampaio; Lycarião, 2021). Mas, o seu uso criterioso é uma exigência nas publicações dos periódicos com alto fator de impacto que se utilizam da ferramenta para exame sistemático de mensagens de comunicação escritas (Sampaio; Lycarião, 2021).

Na análise de conteúdo convencional ou tradicional, a codificação é realizada diretamente a partir do texto e visa descrever o fenômeno. Contudo, há quatro tipos de procedimentos conhecidos de análise de conteúdo que podem ser utilizados, inclusive de forma combinada, a depender da abordagem da pesquisa e do tipo de conteúdo analisado: redução, indução, explicação e estruturação (Viegas; Borali, 2022).

Na redução, reduzem-se os dados preservando os conteúdos essenciais para que se possa trabalhar com um texto menor e mais fácil de ser manejado. Na indução, o resumo do conteúdo visa à formação de categorias para definição e se chegar ao nível de abstração. Na explicação,

¹ Para mais detalhes, conferir a página oficial da Secretaria da Educação, disponível em: <https://www.educacao.pr.gov.br/Pagina/Antigos-Secretarios-da-Educacao-do-Parana>. Acesso em: 01/07/2023.

operação oposta à redução, o conteúdo textual precisa de mais informações para torná-lo inteligível. Por fim, na estruturação, o conteúdo é avaliado com base em critérios específicos de acordo com as teorias que servem para a codificação (Viegas; Borali, 2022).

Tendo em vista o tipo de documentos analisados, precisamente as atas de todas as reuniões do Conselho do FUNDEB/PR, no período de 2012 a 2022, serão utilizados de maneira combinada os procedimentos de redução, preservando o conteúdo essencial do material, e a estruturação, orientando-se pelas teorias da democracia e controle da administração pública e políticas públicas, que servem de linha de raciocínio a conduzir a análise empreendida.

Como não poderia deixar de ser, salienta-se a utilização de critérios de validade e de confiabilidade (Pozzebon; Petrini, 2013), sendo eles: de validade interna e externa da análise de conteúdo, permitindo que os resultados da análise aqui levada a efeito possam explicar os fenômenos investigados e também generalizados para contextos e situações semelhantes de atuação de conselhos de políticas públicas em outras unidades da federação; de confiabilidade, a fim de que os resultados aqui alcançados possam ser replicados e reproduzidos por outros investigadores acerca do mesmo objeto de pesquisa.

Quanto aos critérios de validade e confiabilidade propriamente ditos, todo o material analisado (atas) encontra-se disponível na rede mundial de computadores no endereço eletrônico da Secretaria da Educação do Estado do Paraná. Portanto, trata-se de documentos de domínio público, que registram a ação de um conselho, que podem ser comparados com atas de outros conselhos das unidades da federação. Ainda, os critérios específicos que servem para a codificação do conteúdo constam dos capítulos da tese em que se faz a revisão da literatura. Ao final, no capítulo sobre a descrição e discussão dos dados, esses critérios se encontram sistematizados e organizados, no intuito de que a codificação, que orientou a análise de conteúdo, com base na teoria, possa ser replicada e reproduzida.

A seguir, os procedimentos da revisão da literatura são detalhados.

1.4 Revisão da literatura

Assim como a análise de conteúdo, muitos relatórios de pesquisa assumem que fazem revisão da literatura, sem, contudo, que se digam de qual revisão se trata e quais os critérios utilizados, principalmente com a finalidade de reduzir a subjetividade do pesquisador (Perich et al., 2021). A revisão pode ser entendida como método de expor e explicar os principais achados da literatura de maneira resumida, mas deve considerar, sobretudo, como a literatura sobre determinado tema ou tópico de pesquisa encontra-se organizado, quais autores são

fundamentais, os periódicos principais sobre aquele tema ou tópico e os livros mais influentes. Em síntese, essa técnica permite saber o que de relevante já foi publicado sobre o tema ou tópico e onde buscar esse material, ou seja, quais as suas bases de indexação (*SciElo*, *Web of Science*, livros, capítulos, por exemplo).

Diz-se que uma revisão bem-feita permite, inclusive, identificar qual a literatura de ponta sobre aquele tema ou tópico, assim como conhecer a dinâmica temporal das publicações, as mudanças conceituais ao longo do tempo, as variáveis que integram os conceitos e que são operacionalizadas para mensuração na realidade, a ascensão e o descenso do tema ou tópico de pesquisa (Perich et al., 2021).

Há diferentes formas de se fazer uma revisão de literatura, como a tradicional, a revisão crítica, a revisão de escopo e a revisão sistemática (Perich et al., 2021). Começando por esta, sistemática, busca ordenar e sintetizar as evidências e resultados de pesquisas. O método da busca é o levantamento exaustivo de “tudo” o que foi publicado de relevante sobre o tema, baseado na qualidade das pesquisas. Esse tipo de revisão organiza as informações como a de escopo, estabelecendo o estado atual de conhecimento sobre um determinado tópico de pesquisa (Perich et al., 2021). A principal diferença da sistemática para a de escopo é que esta revisão realiza uma espécie de “reconhecimento do terreno”, dito de outro modo, o que se sabe e não se sabe ainda, para destacar as evidências sobre determinado assunto (Perich et al., 2021).

Por sua vez, a revisão crítica, como a própria nomenclatura sugere, trata de uma avaliação crítica da qualidade dos textos, opinião do autor sobre as referências (Perich et al., 2021). Nesse tipo de revisão, crítica, pode-se propor inovações conceituais e metodológicas, mas, diferentemente da sistemática, não é exaustiva porque a preocupação se refere aos textos mais significativos sobre determinado campo de estudo. Por fim, o tipo de revisão que se faz uso neste *framework* é a revisão tradicional, que não coloca os estudos em uma régua para avaliar a qualidade das evidências, como nos tipos supramencionados, em especial a de escopo e sistemática, e sim atribui mais relevância às contribuições dos estudos, seja para consolidar ou desenvolver os argumentos (Perich et al., 2021).

A opção pela revisão tradicional se deve aos objetivos da presente pesquisa, que estão relacionados a uma visão mais panorâmica sobre as teorias da democracia e do controle sobre administração pública e políticas públicas. Não se trata, assim, de uma tese sobre a literatura, em si, que toma como objeto a produção acadêmica e científica. Os conceitos e as variáveis que os integram são organizados ao final de cada capítulo e antes da análise dos dados encontram-se dispostos de modo a se entender como são utilizados para pensar e responder às questões acerca de quais os possíveis déficits estruturais e organizacionais que impedem o adequado

funcionamento do Conselho do FUNDEB/PR e como os eventuais problemas estruturais e organizacionais impedem o adequado funcionamento do referido Conselho.

Outro aspecto a merecer esclarecimentos de metodologia e conteúdo, repousa na diferenciação que se estabelece com a tese de Barbosa (2023).

Recentemente, neste mesmo Programa de Pós-Graduação em Direito, Barbosa (2023), em sua tese de Doutorado, teve como tema-problema compreender se o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná (CEDCA/PR), instituição paritária de participação social, atua em prol da redistribuição, do reconhecimento e da representação, podendo ser reconhecido como canal apto a contemplar a tríade da teoria da justiça descrita por Nancy Fraser. Dito de outro modo, abordou a atuação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná (CEDCA-PR) à luz da teoria da justiça de Nancy Fraser. Construindo, a partir daí, uma pesquisa do tipo monográfico, descrevendo a teoria de Nancy Fraser e identificando sua aplicação ao caso do conselho estudado. Assim, quanto ao objetivo da tese, conforme esclarecido pela autora, pode-se afirmar que é identificar se, e como, as deliberações do CEDCA/PR apresentam as características da teoria de justiça de Nancy Fraser.

Para além destas distinções estruturais, a pesquisa também guarda outra dimensão porque outra é a sua fonte primária. Barbosa (2023) tem sua fonte primária nas deliberações e no regimento interno do CEDCA/PR.

No caso da presente tese, o objetivo é avaliar a capacidade do Conselho do FUNDEB/PR como instância de democracia participativa e, conseqüentemente, identificar seus limites e eventuais necessidades de aperfeiçoamento. Busca-se cumprir esse objetivo com uma abordagem baseada em estudo de caso e em evidências empíricas para identificar possíveis deficiências estruturais e organizacionais que afetam o adequado funcionamento desse Conselho e, conseqüentemente, as possíveis conseqüências prejudiciais às políticas públicas educacionais, abrangendo todas as suas etapas.

2 DEMOCRATIZAÇÃO DAS DECISÕES GOVERNAMENTAIS

O conceito de Estado de Direito² se diferencia da ideia de democracia, porquanto considera todos os indivíduos como sujeitos do próprio ordenamento jurídico, por sua vez submetido a uma ordem constitucional, e, nesta medida, todos os cidadãos, a partir desse ordenamento, devem dispor de meios cognitivos para prever quais tipos de decisões poderão ser tomadas.

Com significativa influência do iluminismo, o constitucionalismo moderno, base sobre a qual se estrutura o Estado de Direito, surge com o propósito de racionalizar as relações políticas e, assim, disciplina toda a atividade dos governantes, assim como suas respectivas relações com os governados.

Nessa medida, o constitucionalismo é responsável pela imposição de limites ao poder, coibindo-se eventuais abusos. As constituições estabelecem contenções formais e materiais ao poder político, “bem representados pela barreira que os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos e juridicamente protegidos, erguem contra a pretensão e a presunção do detentor do poder soberano de submeter à regulamentação todas as ações dos indivíduos ou dos grupos” (Bobbio, 2014, p. 101). Acreditava-se, nesse momento de transição, na efetividade das normas cogentes para disciplinar a nova e complexa estrutura social e política que estava a surgir.

Consequência disso é que o Estado de Direito não se ocupa, propriamente, da soberania popular, da efetiva participação dos cidadãos nas decisões coletivas e dos valores da representatividade e do pluralismo. Nesse cotejo, evidencia-se que a tensão entre a democracia e o constitucionalismo reside, justamente, na ideia da preocupação com as minorias e com a proteção de determinados valores, sub-representados na construção da ordem jurídica.

Lado outro, a perspectiva democrática contempla, como *iter* decisório, a prévia adoção de procedimento fundado na ação comunicativa e argumentativa, com a finalidade de que todas as decisões sejam moralmente corretas. Trata-se de referência à segunda metade da década de 1980, quando Habermas, mediante a formulação de teoria que será adiante examinada, propõe o modelo de democracia deliberativa, constituído pela conciliação da soberania popular e do Estado de Direito, a iniciar pelo reconhecimento de que a manifestação da opinião pressupõe a estrita observância dos direitos fundamentais.

² As monarquias anteriores aos séculos XVIII e XIX, integrantes do modelo absolutista de Estado, não se submetiam às leis e, portanto, não havia normas jurídicas que pudessem disciplinar as relações estabelecidas entre o monarca e os governados. O Estado de Direito contrapõe-se a esse modelo. É da sua natureza a subordinação do poder político às regras gerais e abstratas, com o firme propósito de repelir a arbitrariedade e o abuso do poder, por meio da consolidação do pensamento recorrente da superioridade do governo das leis em detrimento ao governo dos homens. Os direitos naturais seriam, nessa perspectiva, uma limitação à ação do Estado.

Canotilho, ao abordar o Estado Constitucional, aponta suas faces indissociáveis: o Estado de direito e o Estado democrático. Vale dizer, o Estado que se submete às leis, porém não ao processo democrático, não se pode dizer tratar-se do Estado Constitucional Democrático. Transcreve-se (Canotilho, 2003, p. 93):

Estas duas qualidades surgem muitas vezes separadas. Fala-se em Estado de direito, omitindo-se a dimensão democrática, e alude-se a Estado democrático silenciando a dimensão de Estado de direito. Esta dissociação corresponde, por vezes, à realidade das coisas: existem formas de domínio político onde este domínio não está domesticado em termos de Estado de direito e existem Estados de direito sem qualquer legitimação em termos democráticos. O *Estado constitucional democrático de direito* procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito. [...]

Nesse caminhar, a democracia deliberativa privilegia as discussões de grupos e enfatiza o processo baseado na comunicação entre os indivíduos, tomando por base que a situação comunicativa pressupõe que uma mensagem seja enviada pelo transmissor, por meio de um código compreensível pelo receptor. Nesse ambiente, há sempre que se atentar para que as minorias também sejam protegidas pelo sistema, que impõe limites aos grupos majoritários.

Dessa forma, trata a liberdade e a igualdade como pilares, tanto da democracia, quanto do próprio Estado de Direito. Explica-se: diversos participantes expõem suas ideias, criticam as ideias dos demais e o Estado de Direito garante a liberdade e igualdade entre eles. Somente assim, seria garantida a participação das minorias nos debates sobre as decisões políticas.

Afinal, segundo Paulo Bonavides: “Por um certo prisma, governar é legislar; governo é *legislatio*; governa quem legisla. Em se tratando, porém, de democracia, há que atender a este requisito fundamental: legisla quem tem legitimidade. E legitimidade quem a tem é o povo” (2003, p. 435).

Haveria, portanto, uma preocupação com o Direito que ultrapassaria o plano da validade das decisões, ao instituir direitos e deveres, e alcançaria o plano da legitimidade, em direta decorrência de proposta mais dialética, consubstanciada em processos decisórios pautados na participação popular.

2.1 Aspectos teóricos da democracia

Etimologicamente, democracia é o “governo do povo”. Müller identifica algumas acepções de “povo”: (i) povo ativo, “considerado como totalidade dos eleitores – não importa quão direta ou indiretamente” (Müller, 2003, p. 56); (ii) povo como instância global de

legitimidade; (iii) povo-ícone, concepção associada a um processo de mitificação do conceito; (iv) e, povo como destinatário das decisões e atuações públicas (Müller, 2003, p. 77).

A democracia dos antigos funda-se no governo de assembleia e, portanto, não reconhece nenhum agente intermediário entre o indivíduo e o Estado. Essa ideia de democracia direta tem raízes atenienses, onde o povo decidia diretamente sobre os temas de relevância pública. Por outro lado, a democracia dos modernos³ é pluralista, vive sobre a existência, a multiplicidade e a vivacidade das sociedades intermediárias (Bobbio, 2014, p. 152).

Após sucessivos regimes totalitários, a democracia ressurgiu, com novo perfil, na Europa do séc. XVII, afinada com o contexto político-social e com os valores advindos das revoluções modernas (Americana e Francesa), incorporando ideais de liberdade, participação e igualdade política. Ao longo da história e até sua atual configuração, a democracia não percorreu um caminho ascendente e uniforme.

Na verdade, sua trajetória é marcada por progressos e retrocessos, aspecto sobre o qual discorre Medauar: “os ideais, as concepções e a prática da democracia vêm atravessando longo tempo, enfrentando duas grandes guerras, no século XX, a ascensão de vários totalitarismos, a ocorrência de graves crises econômicas mundiais, por exemplo, e, no momento atual, surgem dúvidas a respeito de sua sobrevivência” (Medauar, 2020, p. 293).

A democracia⁴ consiste em um sistema político, no qual, uma vez assegurada a igualdade, exige-se que a condução da vida social se realize por meio de decisões tomadas pelo conjunto dos membros integrantes da sociedade, quer diretamente, quer por meio de representantes livremente eleitos.

Essa última hipótese, da democracia representativa, justifica-se como alternativa ao crescimento populacional que já não mais permite que as decisões sejam tomadas diretamente por todos. Para tanto, utiliza-se instrumentos próprios, a exemplo dos órgãos representativos, das eleições periódicas, do pluralismo partidário e da separação de poderes (Canotilho, 2003, p. 287-288).

Concebe-se, portanto, que o povo, titular da soberania, confere o poder a seus representantes, conforme postulados das teorias democráticas representativas. Afinal (Arendt, 1970, p. 41),

³ Dentre as democracias modernas, o processo de democratização se consolidou primeiramente na Grã-Bretanha e a partir daí difundiu-se, por meio dos movimentos constitucionais, para a maior parte dos Estados europeus. Passou-se, então, a ser observado o direito ao voto de forma universal, bem como reconhecida a função pública das associações políticas que podiam formar-se em partidos representativos de massa.

⁴ Sobre a recuperação histórica da democracia, desde a Antiguidade clássica, consultar: DAHL, Robert A. Sobre a democracia. Brasília: UnB, 2001, p. 17-36.

é o suporte do povo que produz o poder das instituições de um país, e esse suporte é nada além do que a continuação do consentimento que produziu o surgimento das leis. Todas as instituições políticas são manifestações e materializações de poder; elas se petrificam e entram em decadência tão logo o poder existente do povo cessar de dar-lhes suporte. (1970, p. 41)

No modelo representativo, a vontade geral do povo é externada por meio de mandatários eleitos e, com a legitimidade que lhes é outorgada, passam a definir políticas públicas, prioridades e o planejamento financeiro, ou seja, temas que verdadeiramente interessam à toda sociedade. Ao representante compete realizar a vontade do povo, a qual deverá estar explícita na lei, pois o “governo é servo do povo e exercita sua servidão fielmente ao curvar-se à sua vontade, expressa na lei” (Ataliba, 2007, p. 122).

Apointa-se para a necessidade de revitalização da esfera pública, de forma reequilibrar as forças democráticas, assentando-se na proposição de critérios efetivos de participação política, diretamente relacionados à qualidade da democracia. Um resgate do espaço público, da cidadania. De igual forma, acena-se para um novo dimensionamento do espaço público, nos moldes que lhe foram traçados quando de sua origem clássica, sendo certo que o espaço público contém o potencial de se constituir um polo de conscientização participativa e de exercício da cidadania.

Pretende-se, nesta seção, resgatar sucessivas teorias sobre a democracia, avançando para a democracia deliberativa, a qual contém elementos fundamentais para a análise e proposições desenvolvidas na presente pesquisa.

2.1.1 Teorias liberais da democracia

A visão liberal da democracia apregoa a instituição de um regime de governo constitucional marcado por eleições diretas e periódicas, cujas decisões são tomadas pela fórmula majoritária, assegurando-se a observância dos direitos e garantias fundamentais. Observa no processo democrático a função de programar o Estado em função do interesse social, impondo-se esse em relação a um aparelho do Estado (Habermas, 2003, p. 332).

Na interpretação liberal, a formação democrática da vontade opera-se como instrumento para a legitimação do exercício do poder político, pois o êxito de determinado grupo no processo eleitoral autoriza a assunção ao poder, surgindo, na sequência imediata, a necessidade de “justificar perante a esfera pública e o parlamento o uso deste poder” (Habermas, 1997, p. 22).

Canotilho destaca a Teoria Pluralista da Democracia, segundo a qual o processo de formação da vontade democrática não se funda no povo dos sistemas plebiscitários e nem mesmo em uma noção de indivíduo abstrato, tal como foi concebido na teoria liberal, mas em grupos constituídos a partir de frequentes interações sociais. Assim, as decisões estatais seriam a resposta (“inputs” veiculadores de ideias) a esses interesses de grupos sociais. Ao mesmo tempo, a referida formulação teórica admite a influência dos grupos nas decisões políticas (Canotilho, 2003, p. 1409):

O pluralismo, ancorado numa teoria de *inputs* dos grupos é, ao mesmo tempo, uma teoria empírica e uma teoria normativa. Como teoria empírica pretende captar a realidade social e política das democracias ocidentais, nas quais todas as decisões políticas se reconduziriam a interesses veiculados pelos vários grupos sociais. Como teoria normativa – o pluralismo como ideia dirigente – a teoria pluralista pressuporia um *sistema político aberto*, com ordens de interesses e valores diferenciados e que, tendencialmente, permitiria a todos os grupos a *chance* de influência efectiva nas decisões políticas.

Nessa concepção, o poder social transforma-se em poder político pelas eleições gerais e pela concorrência entre os partidos. Sendo assim, o poder social seria uma forma de imposição de interesses organizados. Ao assumir o poder político, inicia-se o exercício das competências constitucionais, voltadas à implementação de políticas e à tomada de decisões obrigatórias. O poder administrativo seria também um meio empregado para influenciar a formação da vontade parlamentar. Logo, tanto o poder político, quanto o poder administrativo, seriam formas diferentes de manifestação do poder social.

Habermas reporta-se a um processo circular, no qual o poder social assumiria a forma de partidos políticos. Em momento posterior, esses exerceriam o poder político e, daí, voltariam a se legitimar na interação com poder social (Habermas, 1997, p. 59).

Observa-se que a teoria do pluralismo parte da premissa de que o poder social estaria adequadamente distribuído entre os interesses sociais relevantes. Desse ponto, surgem as seguintes críticas: i) a influência decisória mostra-se restrita a uma camada política restrita, considerando, para assim afirmar, que os grupos de interesse são naturalmente seletivos; ii) não constatação da igualdade de oportunidades entre diferentes grupos; iii) utilização de quadro equivocado, de uma sociedade homogênea e harmônica; iv) inexistência da capacidade ativa da sociedade, demonstrada em posicionamento letárgico frente a diferentes situações (Canotilho, 2003, p. 1409-1410).

Outra categoria referida pelo autor é a teoria elitista da democracia, que parte de um conceito de democracia como método de obtenção do apoio do povo pela concorrência e,

consequentemente, a democracia estaria reduzida ao procedimento eleitoral, que viabilizaria a condução das elites ao poder, por meio da autorização do cidadão.

Vale dizer, seria uma forma de dominação fundada na concorrência para o exercício do poder, quando os governados decidem, pelo voto, “qual a elite concorrente que deveria exercer o poder”, assim, “os governados, de tempos a tempos, através do voto, decidiriam qual a elite concorrente que deveria exercer o poder” (Canotilho, 2003, p. 1411-1412). O processo democrático estaria restrito, nesse viés, a uma escolha plebiscitária entre dirigentes.

A consequência de tal concepção seria que a democracia não consistiria no poder do povo, mas no “*poder das elites para o povo que se limita a escolher as elites*”. Dessa forma, as teorias elitistas contrapõem-se à possibilidade de verdadeira decisão política em decorrência da participação popular ativa (Canotilho, 2003, p. 1412).

Merece destaque, também, a teoria normativa da democracia republicana, que identifica na política a “dimensão constitutiva da vontade democrática”, razão pela qual a democracia assume o papel de compromisso ético-político com uma identidade coletiva da comunidade, uma “forma de reflexão do bem comum”, a “auto-organização política da comunidade no seu conjunto”.

Diversamente da teoria normativa da democracia liberal, fundada em uma teoria dos direitos e em uma desconfiança acerca da racionalidade da política, a concepção republicana identifica o cidadão não somente como um sujeito de direitos e liberdades negativas, mas, sobretudo, como um sujeito detentor de liberdades positivas, consubstanciadas nos direitos de participação e comunicação política (Canotilho, 2003, p. 1414-1416).

Em relação à interpretação republicana, Habermas destaca o papel do governo em “constituir a sociedade como uma comunidade política e manter viva, em cada eleição, a recordação desse ato fundador” (Habermas, 1997, p. 23).

Esse apanhado teórico foi trazido com o propósito de inserir os fundamentos da democracia deliberativa, desenvolvida notadamente por Habermas, os quais servirão de substrato teórico para a presente pesquisa.

2.1.2 A democracia deliberativa

Reporta-se à abordagem de Canotilho acerca das teorias normativas da democracia deliberativa, construídas a partir do “ideal republicano de self government”, onde, a partir da igualdade entre os participantes do processo político, são assegurados os “direitos de participação dos cidadãos na vida pública e controlo dos representantes”, de forma tal que (CANOTILHO, 2003, p. 1416):

A deliberação pressupõe uma concepção dialógica da política e a consideração desta como um processo racional de discussão dos problemas e alternativas, de forma a obterem-se soluções-justas, boas, ou, pelo menos, razoáveis, de ordenação da vida comunitária. A política serve para deliberar sobre a ordenação comunitária e não apenas para fornecer aberturas processuais à prossecução de interesses privados ou à otimização de preferências subjetivas.

Na atualidade, a teoria da democracia passa a englobar a democracia deliberativa e discursiva, concepções a que se reporta a partir do referencial teórico de Jürgen Habermas. A democracia deliberativa tem como principal fundamento a participação do indivíduo no processo decisório sobre a política. Considera-se legítima determinada norma quando seus destinatários participam do processo de elaboração.

A democracia discursiva, não fundada em direitos universais do homem, como, de certa forma, ocorre em relação ao modelo de democracia deliberativa, é caracterizada, sobretudo, pelo viés procedimental, por contemplar regras de discussão e negociação, formas de argumentação e institucionalização de processos, com o objetivo de proporcionar a solução de questões sociais (Habermas, 2003, p. 26-27):

As democracias preenchem o necessário 'mínimo procedimentalista' na medida em que elas garantem: a) a participação política do maior número possível de pessoas privadas; b) a regra da maioria para decisões políticas; c) os direitos comunicativos usuais e com isso a escolha entre diferentes programas e grupos dirigentes; d) a proteção da esfera privada. (Habermas, 2003, p. 26-27)

Habermas compatibiliza o ideal de participação com os traços marcantes da sociedade moderna, a exemplo da complexidade e do pluralismo. Essa superação decorreria dos meios comunicativos, que se apresentam como canais de interlocução voltados ao processo decisório, sempre comprometido com a inclusão e a pluralidade, por meio de procedimentos argumentativos, sem coação externa, pautados pela igualdade de oportunidades, contemplando-se a possibilidade de revisitação das decisões (Habermas, 2003, 21-22):

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal.

[...]

A teoria do discurso conta com a intersubjetividade de processos de entendimento, situada num *nível superior*, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas. Essas comunicações destituídas de sujeito – que acontecem dentro e fora do complexo parlamentar e de suas corporações – formam arenas nas quais pode acontecer uma

formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de matérias relevantes para toda a sociedade e necessitadas de regulamentação.

O modelo de Habermas se baseia na “razão comunicativa”, compreendida como o fato da atitude a ser assumida pelo cidadão definir-se em função de sua concepção de mundo. Para que isso ocorra, é preciso que cada indivíduo compreenda os demais e os tenha como iguais e, assim, a contínua interação a partir do agir comunicativo permite a vivência intersubjetiva de experiências, afastando-se o agir individual das condicionantes imediatas da cultura e do ego.

A partir dessa premissa, decorrem certos princípios, a começar pelo da universalização. Vale dizer, em um ambiente de intensa interação e de consideração à existência do outro, considera-se que as consequências e efeitos colaterais advindos da observância de determinada norma devem ser aceitos sem coação, por todos os envolvidos.

O segundo princípio do modelo de Habermas é denominado princípio da ética do discurso. Esse princípio indica que todos devem consentir com a participação de cada um do grupo no discurso prático, cujo objetivo principal é estabelecer qual o critério para admitir os argumentos dentro do discurso deliberativo. Assim, todos podem questionar, declarar, exprimir vontades, opiniões ou dificuldades e, sobretudo, quando fizerem, durante o discurso, estarem livres de qualquer espécie de coação.

Habermas propõe uma maior interação dentro da democracia deliberativa, produzindo, assim, resultados legítimos e reais decorrentes da decisão pautada nos direitos fundamentais da liberdade e da igualdade. Aponta para os conceitos de esfera pública e de sociedade civil, nucleares na democracia discursiva. A noção de esfera pública é caracterizada pela participação igualitária e pública, quando os problemas são debatidos pela via de um processo comunicativo onde prevalece o melhor argumento. Um espaço marcado pela constante ampliação do domínio público, com a incorporação de novos problemas e questões submetidas ao debate racional.

A “esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (Habermas, vol. I, 1997, p. 92).

A sociedade civil, organização não estatal, com pautas sociais e de interesse coletivo⁵, revela-se como espaço na construção da ideia de esfera pública democrática, o que assegura a

⁵ Bobbio aponta três diferentes acepções acerca do conceito de sociedade civil. A primeira coloca a sociedade civil como antítese do Estado, resgatando seu surgimento a partir da contraposição entre uma esfera política e uma esfera não política, onde a sociedade civil refere-se a um conjunto de relações não reguladas pelo Estado. O autor faz uma correspondência de tal concepção com a doutrina jus naturalista, que aponta, antes do Estado, a existência de várias formas de associação que os indivíduos constituem entre si. Assim, o Estado se superpõe às associações para regulá-las (superestrutura), sem tolher seu desenvolvimento. Em uma segunda acepção, a sociedade civil

proximidade com as questões do cidadão comum (Habermas, vol. I, 1997, p. 99). Certo é que a atuação da sociedade civil pressupõe a existência de uma gestão compartilhada, fundada na racionalidade comunicativa, na ampliação dos espaços de decisão democrática, na sujeição ao controle social, “no qual o cidadão, mais do que ser um simples legitimador do processo de tomada de decisão, passa a ser o próprio gestor e destinatário das políticas públicas” (Bitencourt; Reck, 2019, p. 119).

Segundo a Teoria do Discurso, a democracia deliberativa seria concretizada a partir da institucionalização dos processos e pressupostos para a regular comunicação entre a opinião pública e as deliberações institucionalizadas.

Tal ordem de ideias dialoga com a obra de Arendt, na qual a noção de poder encontra-se associada à vontade comum (não imposta) de determinada sociedade. Vale dizer, o poder estatal, para que seja legítimo, deve estar fundado em uma capacidade comunicativa normatizadora (Arendt, 2010), estabelecida em um ambiente em que todos possam ser ouvidos, de tal forma que se extraia a realidade do mundo a partir do singular ângulo de vivência de cada qual (Arendt, 2010, p. 70).

Uma crítica que pode ser dirigida ao modelo de democracia procedimental-discursiva consiste na necessidade inexorável de se assegurar condições de igualdade de oportunidades, para o exercício da participação, quadro esse nitidamente distante das democracias mais modernas, como a brasileira.

Paulo Bonavides concebe o Estado Social, juntamente à democracia participativa como os “axiomas que não de permanecer invioláveis e invulneráveis, se os povos continentais da América Latina estiverem no decidido propósito de batalhar por um futuro que reside tão-somente na democracia, na liberdade do desenvolvimento” (Bonavides, 2003, p. 435).

O modelo de democracia participativa de Paulo Bonavides é concebido no contexto brasileiro, onde, a exemplo de outros países em desenvolvimento, vivencia-se a ditadura dissimulada da democracia representativa (Bonavides, 2003, p. 26-30). Assevera o autor que se está diante de bloqueio do espírito democrático por um modelo de representatividade profundamente deslegitimado, sem a presença do povo, sua verdadeira essência.

Mas é necessário ressaltar que a proposta de democracia participativa não pretende a supressão da esfera de representação política. Na verdade, apregoa o fortalecimento e a efetivação de uma esfera direta de participação popular.

passa a indicar o lugar onde se manifestam todas as instâncias de modificação das relações de dominação (os que lutam pela emancipação e o contrapoder). Por fim, a terceira acepção representa o ideal de uma sociedade sem Estado, destinada a surgir da dissolução do poder político. Nesse ponto, importa o pensamento de Gramsci que chama de sociedade civil a esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, desta posição, obter o consenso (Bobbio, 2014).

Em prosseguimento, Bonavides se reporta à escravização do Legislativo pelo Executivo, situação que insere o Judiciário em posição de garantidor da ordem constitucional. A crítica que poderia ser dirigida ao modelo decorre do fato de que, no intento de fortalecer a participação popular, ainda que pela via do ativismo judicial, pode-se estar fomentando a figura do cidadão-cliente do sistema judicial, em detrimento do cidadão-participante (democracia participativa e cidadania ativa).

Bonavides sustenta que o povo vem a ser o sujeito ativo do processo democrático, verdadeiro pressuposto de todo o sistema democrático de poder. Portanto, não há democracia sem participação, ainda que, na hipótese, possa se cogitar de uma ditadura constitucional.

Vislumbra a noção de “povo” em três dimensões: povo no sentido político (ligado à noção de participação popular); povo no sentido jurídico (cidadania vinculada à determinada ordem jurídica); e povo no sentido sociológico (laços étnicos e culturais que formam a consciência nacional, povo como nação).

A concretização dos ideais republicanos e democráticos exige que a atuação estatal esteja pautada pelo viés democrático, dialógico e controlado. Afinal (Arendt, 1970, p. 41),

[...] é o suporte do povo que produz o poder das instituições de um país, e esse suporte é nada além do que a continuação do consentimento que produziu o surgimento das leis. Todas as instituições políticas são manifestações e materializações de poder; elas se petrificam e entram em decadência tão logo o poder existente do povo cessar de dar-lhes suporte. (Arendt, 1970, p. 41)

Para Bobbio, há dois tipos de governo. O primeiro, quando os destinatários das normas não participam ativamente de sua criação (autocracia) e, o segundo, quando os destinatários participam ativamente de sua criação (democracia). Analisa o autor o possível resgate dos modelos representativos de democracia, em virtude dos estímulos propiciados pela era da informação. Assim, expõe sua expectativa em relação à participação cada vez mais ativa dos cidadãos nos processos de tomada de decisões (Bobbio, 2014, p. 106).

A democracia participativa consubstancia-se na estruturação de mecanismos que ofereçam aos cidadãos efetivas condições de “aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer o controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inputs políticos democráticos” (Canotilho, 2003, p. 288).

Canotilho fala em “democratizar a democracia através da participação”, o que “significa, em termos gerais, intensificar a optimização da participação directa e activa de homens e mulheres no processo de decisão” (2003, p. 301), de forma a priorizar a efetiva participação dos cidadãos nas decisões administrativas.

Ressalte-se, todavia, que a democracia não é estática. Ao contrário, trata-se de processo dinâmico, contínuo, não condicionado a qualquer processo político. Trata-se de “um processo de afirmação do povo e de garantias dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história” (Silva, 2001, p. 130).

É exatamente por isso que o princípio democrático se encontra em constante transformação, resistente a qualquer reducionismo ou restrição decorrente de definição normativa. Ao contrário, desenvolve-se a partir de conceitos abertos que informam as ações estatais e da própria sociedade, a indicar o contínuo processo de democratização do espaço público, por meio da educação para a cidadania, do desenvolvimento livre de todas as pessoas, da efetiva participação crítica no processo político, em igualdade de condições intelectuais, sociais, políticas e econômicas. Segundo Michael J. Sandel:

Enquanto cidadãos e cidadãs, temos interesse na criação de uma economia acolhedora ao projeto de autogoverno. Isso significa que o poder econômico deve estar sujeito ao controle democrático. Exige também que todos sejam capazes de ganhar a vida decentemente, sob condições dignas, tendo voz no local de trabalho e nos assuntos públicos, e acesso a uma educação cívica amplamente difundida que prepare cada pessoa para deliberar sobre o bem comum. (2023, p. 25).

Dito de outro modo, a democracia é um processo dinâmico, em permanente evolução histórica. É uma afirmação do povo e da garantia de seus direitos fundamentais ao longo do tempo. A democratização do espaço público ocorre por meio da educação para a cidadania – por isso tão essencial, do desenvolvimento integral das pessoas e da participação crítica no processo político, em igualdade de condições sociais, econômicas e políticas:

Ser cidadão é fazer parte de um grupo de pessoas que possuem direitos e deveres. Porém, para que a população coloque em prática a cidadania, é necessário que tenha conhecimento desses direitos e deveres de uma maneira mais profunda. Acreditamos que a maneira mais eficaz para que os estudantes brasileiros conheçam as leis do País é inserir o ensino sobre cidadania, mediante a criação de um tema transversal nos currículos do ensino fundamental e médio. Acreditamos, ainda, que essa iniciativa contribuirá para a transformação do Brasil em um país melhor e mais justo, no qual as leis, os direitos e deveres dos cidadãos não ficarão apenas no papel, mas serão efetivamente praticados. (Rezende; Brega Filho, 2015, p. 221-222).

Desde logo afirma-se que, dentre outras condicionantes igualmente relevantes, para que a efetiva participação ocorra, importa que os cidadãos evoluam cultural e educacionalmente, de maneira a obterem o discernimento imprescindível à assimilação dos consectários da cidadania e, ainda, que disponham de informações suficientes, provenientes de fontes variadas, para que

não sejam vítimas da manipulação de específicos meios de comunicação (Bandeira de Mello, 1998, p. 62).

Esses fundamentos acerca da democracia deliberativa irão refletir diretamente na concepção da Administração Pública Democrática, pautada na observância da participação nas decisões administrativas. O tema será retomado no item 03 do presente Capítulo.

2.1.3 A necessidade de superação das crises da democracia representativa

A democracia encontra-se em crise. Deixou de ser um ideal revolucionário do séc. XIX, para assumir um conceito vazio de conteúdo, no séc. XX (Avritzer; Santos, 2003, p. 39). Os pilares da democracia liberal não atingiram as expectativas de representação e de distribuição equitativa do poder político e da capacidade econômica.

Sandel discorre sobre a incapacidade de o espaço político superar o desfacelamento do autogoverno:

A incapacidade da agenda política dominante para lidar com a erosão do autogoverno e da comunidade reflete as concepções empobrecidas de cidadania e liberdade implícitas em nossa vida pública. A república procedimental que se desenrolou ao longo do último meio século pode agora ser vista como um experimento épico nas reivindicações do pensamento político liberal contra o republicano. Nossa situação atual dá peso à afirmação republicana de que a liberdade não pode ser desvinculada do autogoverno e das virtudes que o sustentam, que o projeto formativo não pode ser dispensado afinal de contas. A república procedimental, ao que parece, não pode garantir a liberdade que promete porque não consegue inspirar o engajamento moral e cívico exigido pelo autogoverno. (2023, p. 25)

O cidadão, fonte e destino do poder, porque sujeito à exclusão do processo democrático e, portanto, das decisões políticas justas, muitas vezes ocupa posição de vulnerabilidade, vítima de mecanismo que se retroalimenta e, a partir dele, surgem decisões políticas ainda mais injustas. “A injustiça do processo induz à injustiça dos resultados, os quais refletem novamente no processo” (Brega Filho; Silva, 2016, p. 57).

O modelo social vigente reduz as pessoas aos seus lugares atomizados, desconectados de qualquer espaço comum e, de certa forma, até mesmo desumanizados. De fato, vivencia-se, em âmbito global, significativa apatia política, compreendida como o “desinteresse da grande massa da população, voltada que está para a própria sobrevivência” (Di Pietro, 1993, p. 38). Com isso, o “poder público parece cada vez mais terra de ninguém. O campo de batalha foi praticamente abandonado a mercê de qualquer aventureiro que queira invadi-lo” (Bauman, 2001, p. 103).

Soma-se a isso o indiscutível déficit de educação política, perda do senso crítico pelos sujeitos sociais e insuficiente maturidade democrática. Em consequência, há fortes rupturas entre a vontade dos governantes e dos governados e, portanto, um afastamento da cidadania daquilo que se refere ao público (Bitencourt; Reck, 2019, p. 130):

É um ciclo que se retroalimenta: a sociedade deixa de participar porque não se vê representada pelos seus governantes; e, por não participar, se vê cada vez mais distante e menos interessada pela gestão da coisa pública. Com isso, o controle social se torna cada vez mais distante de se constituir um meio de luta e resistência e controle da sociedade em relação ao Estado. O público e seus interesses cada vez mais distantes da sociedade.

Esses aspectos evidenciam a passividade diante das necessárias mudanças sociais, haja vista que, lamentavelmente, os cidadãos passam a se conscientizar de “que seria estéril o debate e a tomada de decisões políticas no âmbito local, seja ele um país, uma província ou uma cidade. O centro das decisões estaria longe e os cidadãos sentiriam cada vez mais que sua vida está interdita no plano político-partidário” (Lima, 2002, p. 237).

Consequentemente, suporta-se a ilegitimidade de atos governamentais decorrente do distanciamento dos cidadãos dos processos decisórios de caráter público, que passam a não se sentirem representados por aqueles que elegeram. Ressente-se de que o processo democrático não esteja adstrito ao procedimentalismo das eleições, sob pena de séria ofensa à efetividade da representação.

Sobre a indiferença da Administração Pública em relação às demandas sociais:

Daí porque ser necessário o reconhecimento de que a administração pública no Brasil, tem se pautado pela profunda indiferença em relação às aspirações e reais demandas da comunidade alcançadas por suas práticas oficiosas, gerida por corporações que se apoderam do Estado e o transformam em aparelho ou instrumento de seus interesses privados. A partir desta perspectiva que se torna imperioso lembrar o ônus que carrega o cidadão por estar ausente da esfera pública em que está inserido, ou, deixar que ela se transforme em esfera eminentemente privada. Impõem-se, portanto, a aceitação da diferença e do pluralismo desse universo de sujeitos interessados e alcançados pelas políticas públicas que são levadas a cabo pelo Estado Administrador, para com isso garantir a diversidade, almejando-se a unidade na gestão de interesses e bens. Não obstante, com tal objetivo, busca-se romper com a espécie autoritária de poder e de modelo de Estado burocrata e decisor, o qual predominou na formação dos quadrantes administrativos da coisa pública no Brasil (Bitencourt; Pase, p. 305).

O relatório *The Global Expansion of Authoritarian Rule* (“A expansão global do regime autoritário”), produzido em 2022 pela Freedom House, aponta que a democracia se encontra atualmente ameaçada ante a expansão de governos autoritários. A pesquisa revela que um total

de 60 países sofreram declínios em 2021, enquanto apenas 25 melhoraram. Contemporaneamente, cerca de 38% (trinta e oito por cento) da população global vive em países não livres, a maior proporção desde 1997 (Freedom House, 2022).

Contribui para a referida ilegitimidade e, portanto, para a crise democrática, a forte concentração de competências nas mãos do Poder Executivo, em detrimento das atribuições do Poder Legislativo, quando é assente seu fundamental papel no exercício das práticas democráticas. Exemplo disso está no exercício do poder regulamentar exercido pela Administração Pública, contando com baixa interlocução e restrito controle social, de forma a resultar no afastamento das contenções exercidas pelas comissões parlamentares e na perda da oportunidade de aprimoramentos que naturalmente surgem das discussões dos temas perante o Parlamento.

Em perspectiva mais ampla, considera-se que a soberania e o regime democrático, alicerces do Estado-nação, sofrem abalos advindos do processo de globalização, tendente a promover a transferência da esfera decisória do governo, legitimamente eleito, para os grandes grupos econômicos, dissociados dos interesses dos cidadãos.

Em uma perspectiva mais ampla, percebe-se que a soberania e o regime democrático, fundamentos do Estado-nação, estão sendo desafiados pelo processo de globalização, que tende a transferir o poder de decisão, legítimo eletivamente, para grandes grupos econômicos, dissociados dos interesses dos cidadãos.

Considera-se, também, que, na atualidade de muitos países, uma ação paulatina de governantes, legitimamente eleitos, utilizam-se de prerrogativas funcionais para manterem-se no poder, restringirem liberdades e inibirem a atuação do Parlamento, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Vale dizer, não se fecha o Congresso, nem se suspende a Constituição, mas se estabelece um ataque à democracia, dentro das próprias instituições (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 3-5):

But there is another way to break a democracy. It is less dramatic but equally destructive. Democracies may die at the hands not of generals but of elected leaders – presidents or prime ministers who subvert the very process that brought them to power. Some of these leaders dismantle democracy quickly, as Hitler did in the wake of the 1933 Reichstag fire in Germany. More often, though, democracies erode slowly, in barely visible steps.

[...]

Many government efforts to subvert democracy are “legal”, in the sense that they are approved by the legislature or accepted by the courts. They may even be portrayed as efforts to *improve* democracy – making the judiciary more efficient, combating corruption, or cleaning up the electoral process.

Outro ponto está em que, no Brasil, a Administração Pública ainda não é suficientemente transparente. As informações, conceituadas como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (Lei nº 12.527/11, art. 4º, I), não são publicizadas adequada e precisamente sob o aspecto quantitativo, além de, sob o aspecto qualitativo, não serem compreensíveis.

A maior dificuldade que se apresenta à efetivação da transparência reside em aspectos culturais. Vivencia-se, ainda, os reflexos de uma Administração Pública concebida para a tutela de interesses privados e sectários, embora os recursos que a integram pertençam ao povo.

Sendo essa a perspectiva histórica, natural que, tradicionalmente, não se aceite qualquer medida de divulgação dos atos públicos. Prepondera, no âmbito da gestão pública, o pensamento de que a circulação de informações apresenta riscos, pois, eventualmente, os dados acessíveis podem ser utilizados indevidamente. Logo, torna-se natural a concepção de que o acesso às informações deve ser, tanto quanto possível, restringido.

Diante disso, prevalece o entendimento de que o cidadão só pode ter acesso às informações que lhe digam respeito diretamente. Acresce-se a esse entrave a preocupação de que haveria necessidade, por parte da Administração, de um incremento significativo de recursos humanos e materiais para dar vazão a possível intensificação de pedidos de informação, comprometendo recursos financeiros.

Explica-se tal fenômeno com a ponderação de Norberto Bobbio que, após concordar com Kant quando assegura que “ações relativas ao direito de outros homens que não são conciliáveis com a publicidade são injustas”, alerta que a vitória do poder visível sobre o poder invisível não se completa plenamente, pois este resiste aos avanços do poder visível, inventa modos sempre novos de se esconder e de ver sem ser visto (Bobbio, 2014, p. 30).

Apesar disso, é imprescindível que se imponha meios de contenção. Nessa medida, destaca-se a necessidade de expansão dos canais de comunicação entre o governo e a sociedade, de forma a viabilizar o acesso às informações públicas, priorizando-se a divulgação espontânea dos dados, pela própria Administração. Vale dizer, as informações devem estar disponíveis, independentemente de provocação.

Daí se depreende que se faz preciso construir a consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e, nessa medida, sua respectiva demanda é, a princípio, legítima, ainda que o requerimento não esteja acompanhado de qualquer justificativa.

Sabe-se que, quanto maior for a transparência, mais depurado estará o regime democrático. A consequência de tudo isto estará na efetivação da democracia verdadeiramente participativa, onde cada cidadão, individual ou coletivamente, exercerá seu papel de sujeito no

planejamento, gestão e controle das políticas públicas. Os atos da Administração Pública passariam a ser fiscalizados, constituindo-se em eficaz instrumento de prevenção de práticas de corrupção.

Importa destacar que a adequada divulgação das informações públicas fortalece a participação social no processo de elaboração dos orçamentos públicos, principalmente por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, encarregados, dentre outros, da tomada de decisões, fiscalização e controle dos gastos públicos, assim como da avaliação dos resultados alcançados nos segmentos em que atuam. O inverso também é verdadeiro: sem informação, não há participação.

A superação de múltiplos fatores de crise parte da premissa de que a consolidação da democracia requer a formação de uma sociedade com ideais e valores comuns e com determinados objetivos de interesse público, que estimulem o envolvimento da população na esfera pública.

2.2 Legitimidade das decisões

A legitimação democrática do poder político, na perspectiva tradicional, decorre da submissão das decisões governamentais ao Direito, quadro em que a Constituição forneceria as balizas de atuação de cada Poder, inclusive do Poder Legislativo, enquanto o Executivo e o Judiciário não estariam autorizados a violar o que se encontrasse previsto na Constituição e nas leis aprovadas pelo Legislativo. Funda-se, também, na separação entre os poderes e na realização de eleições livres e periódicas de representantes.

A legitimação do poder político, em sua acepção tradicional, pode ser bem compreendida por meio da obra de Max Weber (Weber, 2009). Defende o autor que a legitimidade da ordem social exige a verificação da efetividade das normas, o que se avalia em função de seu cumprimento e das razões pelas quais os participantes da ordem social reconhecem tais ordens como legítimas.

Avança o autor estabelecendo a distinção entre três tipos ideais de dominação legítima: tradicional (fundada nos costumes), carismática (poder do encantamento) e racional-legal. Concentrando-se nessa última, Weber sustenta que a ordem social moderna seria legítima, porque as pessoas acreditam na legalidade de um sistema de regras abstratas estabelecidas por uma autoridade competente, segundo um determinado procedimento previsto por essas mesmas regras.

A ordem garantida pelo Direito é caracterizada pela referência à coerção, exercida por um corpo burocrático especializado. Em síntese, a ordem legítima é produto do Direito, que define coercitivamente quais são as regras sociais que serão vinculantes aos cidadãos. Nessa linha de raciocínio, o Direito representa a possibilidade concreta de separação entre aqueles que criam o Direito e aqueles que o aplicam, em uma ordem social que seria legitimada pela observância de procedimentos democráticos de elaboração do Direito.

Entretanto, afirmar que a legalidade consistiria em forma típica de legitimação da ordem social moderna não parece suficiente para os fins de compreender a legitimação do poder político. “Besides that, the representative democracy gives signals of fragility and detachment from public will. As a consequence, the increasing one popular participation becomes an essential mechanism in the democratic life”⁶ (Alves; Lima, 2016, p. 54).

Nesse sentido, vislumbra-se a superação da legitimação tradicional por novos modelos de relação entre o Estado e a sociedade civil, baseados em práticas participativas ou dialógicas e controladas, o que representa um redimensionamento do papel dos cidadãos, que passam a efetivamente participar do processo político, em condições de igualdade econômica, política e social. E não somente isso, desenham-se formas inovadoras de controle social e de accountability, como as experiências de orçamento participativo e dos conselhos gestores de políticas públicas.

Para Bobbio (Bobbio, 2014, p. 156):

Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Portanto, uma coisa é democratização da direção política, o que ocorreu com a instituição dos parlamentos, outra coisa é a democratização da sociedade. (Bobbio, 2014, p. 156)

A realização dos preceitos constitucionais impõe a necessidade de escolhas, sujeitas a campos discricionários, razão pela qual as decisões, para serem legítimas, devem ser democratizadas, justamente pela margem de liberdade e de indefinições que recaem sobre elas. Considera-se, para assim afirmar, dentre outros fatores relacionados ao regime democrático em si, que a obediência às decisões institucionalizadas, como também sua própria durabilidade, está diretamente relacionada à internalização dos valores nelas contidos, pelos seus destinatários.

⁶ Em tradução livre: “Além disso, a democracia representativa dá sinais de fragilidade e distanciamento da vontade pública. Como consequência, o aumento da participação popular torna-se um mecanismo essencial na vida democrática”.

Weber define a existência de uma ordem social mais estável quando os participantes de determinada relação social concebem tal ordem como legítima. Essa legitimidade concretiza-se referidos participantes agem de acordo com o que estaria previsto (Weber, 2009, p. 19):

Toda ação, especialmente a ação social e, por sua vez, particularmente a relação social podem ser orientadas, pelo lado dos participantes, pela representação da existência de uma ordem legítima [...] Uma ordem observada somente por motivos racionais com referência a um fim, é, em geral, muito mais mutável do que a orientação por essa ordem unicamente em virtude do costume, em consequência do hábito de determinado comportamento, sendo esta a forma mais frequente de atitude interna. Mas esta, por sua vez, é ainda mais mutável do que uma ordem que aparece com o prestígio de ser modelar ou obrigatória, ou, conforme dizemos, “legítima”.

A legitimidade opera-se mediante a democratização das atividades do Estado, assegurando-se a participação do próprio cidadão na formação de sua vontade diretiva. Trata-se de mecanismo de racionalização do processo político e, conseqüentemente, de legitimação do poder, afinal

... constituindo um direito fundamental das pessoas, a participação destas no meio político representa um elemento de sua personalidade e deve ser considerada por si mesma, sem dependência de qualquer eventual resultado para sua validação. Salienta-se, mais uma vez, que a participação popular legitima o Estado porque este existe para o povo, e não o contrário. A atuação da população, como visto, é essencial ao Estado Democrático e significa a concretização dos próprios pressupostos democráticos, não sendo possível que um governo do povo, pelo povo e para o povo restrinja o direito dos indivíduos de participar de forma abrangente e livre de quaisquer pressões externas. (Brega Filho; Franciscan; Souza, 2022, p. 169).

Reporta-se ao conceito de espaço público no pensamento de Hannah Arendt, especialmente quando se contrapõe ao pensamento político clássico, alicerçado na nítida distinção entre o espaço público e o espaço privado, que vem a ser um legado da modernidade e do próprio Estado de Direito. Essa dicotomia (público-privado) exclui a competência da esfera privada para a tomada de decisão política e jurídica, do que resulta a formação da oposição exercida pela sociedade civil em relação ao Estado.

Arendt avança no sentido do reconhecimento da esfera do coletivo, que contempla aquilo que a todos pertencem (onde os interesses gerais da sociedade são administrados) e a esfera individual.

Faz-se a remissão teórica da dicotomia entre o público e o privado em Hannah Arendt, para apontar para a necessidade de se promover o resgate do espaço público, o que se daria

através da constitucionalização do direito privado e do incremento dos mecanismos da participação popular, especificamente através da democracia participativa.

A partir da distinção entre as esferas pública e privada, Arendt busca a origem da ação política, separando o que é comum aos cidadãos (esfera pública da política), daquilo que lhes é próprio (esfera privada). Na obra “A Condição Humana”, ao analisar o espaço público e o espaço privado, parte da abordagem dos dois planos das atividades humanas: o plano da *vita activa* e o plano da vida contemplativa (relacionada à reflexão religiosa e filosófica).

A compreensão do pensamento de Arendt inicia-se com a noção de natureza, a qual representa os meios dados ao homem para sua vida. A noção de *vita activa* compreende as noções de natureza e de mundo, ou seja, a interferência da conduta humana na transformação da natureza.

A ideia de *vita activa* corresponde ao desmembramento das atividades humanas, conforme seu papel de transformação da natureza e formação do mundo. Compreende, assim, as atividades humanas fundamentais, inerentes à própria condição humana. A partir desse conceito são construídas categorias relacionadas às capacidades gerais, permanentes, da condição humana, a saber: o labor, o trabalho e a ação.

O labor é a própria vida. Corresponde ao processo biológico do corpo humano, ou seja, seu crescimento espontâneo, seu metabolismo e seu declínio. Diz respeito à sobrevivência biológica. Remonta ao homem regido apenas pelos ditames fisiológicos da vida (*animal laborans*). É o espaço da casa, onde não havia liberdade e sim união entre pessoas que buscavam sua subsistência.

O trabalho é conceituado como o conjunto de alterações que o homem provoca no mundo, sem que as mesmas sejam essenciais à sua sobrevivência. Trata-se, portanto, do artificialismo da existência humana, do processo de fabricação de bens duráveis, produtor de um ambiente diferente do natural (*homo faber*).

A ação (política) não equivale a um trabalho necessário à sobrevivência biológica ou à produção técnica. Trata-se de atividade comunicacional, mediada pela linguagem, pelo discurso, caracterizada pela pluralidade de opiniões no confronto político.

A ação corresponde à condição humana da pluralidade⁷. Está relacionada ao fato de que vários homens habitam o mundo e vivem em sociedade. Trata-se, assim, da categoria da política. Esta atividade é exercida exclusivamente entre os homens, sem a mediação de coisas ou da matéria.

⁷ Segundo Hannah Arendt: “A pluralidade é a condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, isto é, humanos, sem que ninguém seja exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha a existir” (Arendt, 2001, p. 16).

O labor e o trabalho encontram-se no domínio da esfera privada, enquanto a ação situa-se na esfera pública.

O pensamento de que a vida humana só existe em sociedade e de que a maior diferenciação entre o homem e o animal está relacionada à sua capacidade de organização e de associação⁸ é enfatizado com o surgimento da *polis*. O surgimento da cidade-estado, na Grécia Antiga, significava que o homem recebera, além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu espaço político. Cada cidadão, portanto, passa a ter duas ordens de existência – a esfera pública e a esfera privada. A vida privada e a vida pública correspondem à existência, respectivamente, da esfera da família e da esfera da política.

A esfera pública era caracterizada como o espaço da liberdade, o espaço da *polis*, o lugar daquilo que é comum aos cidadãos (*koinon*), o campo do político. É fundada no uso da palavra, do discurso, da persuasão. Em suma, não é o lugar da violência e sim o da retórica.

O exercício da política dar-se-ia por meio da participação dos cidadãos nas decisões sobre os assuntos da *polis*. Para participar da vida pública, o pressuposto era a superação das necessidades da vida privada. Primeiramente, resolvia-se os assuntos da casa e da família para, após, ingressar na esfera do coletivo, onde vigia a liberdade e a igualdade, sem qualquer tipo de coação.

A esfera privada é o espaço da casa (*oikos*), relacionado à ideia de privação e de necessidade. As atividades desenvolvidas no âmbito familiar são destinadas à superação dessas necessidades biológicas (alimentação, moradia, segurança)⁹. O autoritarismo e a violência eram presentes nas famílias¹⁰, fato que não ocorria na *polis*, já que nesta, preponderava o universo do discurso, da persuasão¹¹. A liberdade, assim, situa-se exclusivamente na esfera política. No âmbito familiar, há um viés de violência, já que apenas o chefe da família exercia autoridade sobre os demais membros (mulher, filhos, escravos...). As divergências não eram submetidas a uma discussão livre e racional. A violência era justificada pela superação das necessidades, o

⁸ “Nenhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita em meio à natureza selvagem, é possível sem um mundo que, direta ou indiretamente, testemunhe a presença de outros seres humanos” (Arendt, 2001, p. 31).

⁹ O próprio surgimento da noção de economia está relacionado com a ideia de administração doméstica, de vida individual e de garantia da sobrevivência. O que era econômico, portanto, não era político.

¹⁰ As famílias tinham uma dimensão maior do que as famílias atuais. Compreendiam um número maior de pessoas, dentre elas os escravos.

¹¹ “Na experiência da *polis* que, com alguma razão, tem sido considerada o mais loquaz dos corpos políticos, e mais ainda na filosofia política que dela surgiu, a ação e o discurso separaram-se e tornaram-se atividades cada vez mais independentes. A ênfase passou da ação para o discurso, e para o discurso como meio de persuasão não como forma especificamente humana de responder, replicar e enfrentar o que acontece ou o que é feito. O ser político, o viver numa *polis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência. Para os gregos, forçar alguém mediante violência, ordenar ao invés de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da *polis*, característicos do lar e da vida em família, na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos, ou da vida nos impérios bárbaros da Ásia, cujo despotismo era freqüentemente comparado à organização doméstica” (Arendt, 2001, p. 36).

que ocorre, por exemplo, no desprestígio dos escravos, utilizados como meio para se alcançar a liberdade¹².

A autoridade do chefe da família, dentro do espaço doméstico, era ilimitada. Contudo, nesse espaço, encontrava-se privado da ação política e, somente atingia sua completude humana, quando superava o campo instintivo e natural da vida doméstica. A sociedade, contudo, afirma Arendt, concebe a política como o mecanismo de regulação da esfera privada, o que gera a confusão entre os termos social e político. Sustenta a autora ter havido uma aproximação entre o espaço público e o privado, evidenciado na assimilação da ação, pelo social privado, sobretudo no uniformismo das atividades humanas.

O Estado-nação desempenha um papel importante na regulação da vida doméstica, sobretudo por meio da economia nacional. A economia política é direcionada ao controle do poder estatal sobre as questões familiares, transformando a esfera privada em interesse coletivo sob a tutela do Estado. Essa transformação acaba por estabelecer uma correlação entre as esferas pública e privada.

Os antigos gregos não possuíam uma concepção clara do que é social. Para eles, o âmbito social encontrava-se tanto na esfera privada quanto na esfera política. Contudo, o surgimento do fenômeno social, característico da modernidade e inerente ao Estado-nação, levou a uma crescente interconexão entre a esfera pública e a esfera privada. O avanço do âmbito social resultou na subordinação da esfera pública aos interesses individuais privados.

A sociedade moderna expandiu a esfera privada a tal ponto que ela invadiu o espaço público. Por exemplo, a busca por igualdade que antes era uma preocupação política passou a ser incorporada ao espaço privado, levando a uma tendência de conformismo e uniformização comportamental. Arendt critica essa absorção do discurso político pelos interesses privados. Assim, questões como sobrevivência e desigualdade, que eram originalmente assuntos da vida privada, tornam-se objetos de interesse da ação política. Isso faz com que a política perca sua essência democrática, transformando-se em uma mera burocracia de vontade geral.

O pensamento de Arendt também se mostra crítico em relação ao comportamento social uniforme e aos mecanismos de normalização da conduta social. Ela defende que o Estado, como espaço político, deve se opor à uniformização social promovida pelos interesses privados. A liberdade só pode florescer no confronto de opiniões públicas divergentes.

Lamenta-se o fato de que o atual comportamento consumista tenha conduzido ao conformismo social, negando a pluralidade de perspectivas. Em uma sociedade de massas, a

¹² “Uma vez que todos os seres humanos são sujeitos à necessidade, têm o direito de empregar a violência contra os outros; a violência é o ato pré-político de libertar-se da necessidade da vida para conquistar a liberdade no mundo” (Arendt, 2001, p. 40).

opinião única se impõe de maneira despótica, suprimindo a discussão racional no espaço público, o que, segundo Arendt, pode levar ao totalitarismo e à destruição tanto da política quanto da humanidade. Esse conformismo social acarreta a submissão do político aos interesses particulares e a perda da diversidade de opiniões, em prol de uma vontade geral normatizada. Durante o Absolutismo, o modelo de governo do chefe de família foi assimilado pelo poder despótico do Rei. Já após a Revolução Francesa, com o advento do liberalismo, o poder político foi traduzido como a vontade geral, que se expressa na democracia representativa.

Ocorre, portanto, um controle nas relações sociais, uniformizando-se o comportamento humano perante o Estado, o que, segundo Arendt, poderá conduzir a um poder tirânico em repressão às minorias¹³.

Na sociedade de massas contemporânea, o ser humano, como *animal laborans*, orienta-se principalmente para a busca de subsistência através do consumo. Nesse contexto, a promoção social por meio do trabalho conduziu a um processo de valorização da sobrevivência biológica no espaço público. No entanto, essa sociedade de massas acaba por comprometer tanto as esferas pública quanto privada, dificultando a pluralidade de opiniões no espaço público e, ao mesmo tempo, afastando os indivíduos das atividades relacionadas ao âmbito doméstico.

A modernidade trouxe consigo a ascensão do fenômeno social, que se estendeu tanto à esfera pública quanto à privada. A esfera pública passou a se voltar para a proteção da propriedade privada, favorecendo assim a acumulação de riqueza. O propósito do espaço público tornou-se o de garantir o exercício do direito de propriedade.

Cabe destacar que a concepção de liberdade nos tempos antigos diferia da liberdade moderna. Na Grécia antiga, a liberdade estava vinculada ao exercício da ação política e à participação no autogoverno da cidade-estado (polis), ou seja, à cidadania. Já na modernidade, a liberdade adquiriu um caráter mais negativo, relacionado à ausência de impedimentos para deter, usufruir e dispor da propriedade. Trata-se da liberdade de iniciativa econômica, mesmo que isso implique em uma autocracia política, como foi o caso das ditaduras militares, em que houve total restrição à participação política, mas ampla liberdade econômica.

Entretanto, o Estado Liberal mostrou-se insustentável. A exploração do ser humano por meio de práticas civis e comerciais abusivas, sem controle estatal, provocou uma série de demandas da sociedade civil, culminando no surgimento do Estado Social, que passou a fornecer bem-estar social e regular a ordem econômica e social.

¹³ Para Kátia Kozicki embora as democracias contemporâneas convivam com a diferença (através de vários artifícios, como, por exemplo, a ficção do sujeito de direito, concebido como livre e igual perante a lei), não reconhecemos outra em toda sua significação, bem como tratamos diferenças como desvalores, situações a serem toleradas. Nas palavras da autora: “O outro, nesta lógica, já não é o inimigo a ser eliminado, mas também nunca é completamente reconhecido, aceito em toda a sua plenitude” (Kozicki, 1993, p. 142).

Hannah Arendt argumenta que o Estado Social, ao disciplinar legalmente a esfera privada para assegurar o interesse coletivo, aboliu a distinção entre os planos público e privado. O Estado passou a normatizar de forma intensa as relações jurídicas no âmbito privado, algo que antes era inadmissível¹⁴.

No cenário da contemporaneidade, diante de novos balizamentos na relação público-privado, importa o componente democrático nas decisões públicas. Vale dizer, a associação da atividade administrativa com sua concepção democrática, de forma a conferir legitimidade a tais decisões:

O agente estatal é um servo do povo, e seus atos apenas se legitimam quando compatíveis com o direito. Toda a disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática, que sujeita o administrador à fiscalização popular e à comprovação da realização democrática dos direitos fundamentais. É indispensável ampliar o instrumental de controle democrático, indo muito além dos institutos do direito de informação e do direito de petição. É imperioso instituir autoridades políticas e administrativas independentes que sejam investidas de garantias contra os ocupantes do poder e que disponham de competência para fiscalizar a conduta de qualquer exercente de poder estatal. (Justen Filho, 2005, p. 734)

É a partir dessa realidade que se desenvolve, no Estado Democrático de Direito, a gestão pública compartilhada entre o Estado e a sociedade, situada além do sistema da representatividade, assumindo o primeiro a responsabilidade pelo fomento à cidadania ativa, a ser viabilizada pela mobilização social¹⁵, de forma a admitir-se a interferência nos projetos do governo. Assim, desenvolve-se no âmbito do direito administrativo, um modelo de governar que recebe diferentes denominações: administração pública democrática (Oliveira, 2010c), administração consensual (Oliveira, 2010a, p. 90)¹⁶, administração concertada, administração cooperadora, administração dialógica (Maffini, 2010, p. 159), administração pluricêntrica (Aragão, 2001) e administração paritária (Machete, 2007)¹⁷.

Nessa última abordagem, o "Estado-Administração" deixa de ser concebido como um poder que se coloca acima dos cidadãos em sua posição de supremacia jurídica; em vez disso, é considerado como um sujeito de direitos e deveres, assim como os próprios cidadãos

¹⁴ Norberto Bobbio identifica a existência de dois processos paralelos. O primeiro da publicização do privado, do que decorre o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade, representada pelo Estado, que invade e engloba progressivamente a sociedade civil. O segundo, a privatização do público, que representa a revanche dos interesses privados, por meio da formação de grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos (Bobbio, 2014).

¹⁵ Destaca-se a significativa amplitude dessa mobilização, a englobar diferentes sujeitos, muitas vezes com interesses antagônicos, a exemplo de diferentes grupos sociais, as associações, organizações ou movimentos sociais.

¹⁶ Conferir, ainda, Moreira Neto (2007).

¹⁷ Conferir, Oliveira (2010a).

(MACHETE, 2007, p. 36). Portanto, a noção de legalidade objetiva é substituída por uma perspectiva de legalidade democrática, que condiciona o exercício dos poderes administrativos à proteção efetiva dos direitos dos cidadãos.

De fato, a partir da segunda metade do século XX, observa-se um movimento voltado a reivindicar a legitimidade das ações governamentais, o que ocorre, em linhas gerais, por meio da apresentação de alternativas para a participação popular, visando considerar a vontade do povo na tomada de decisões, especialmente aquelas relacionadas às políticas públicas. Nas palavras de Habermas:

De um lado, a carga da legitimação da normatização jurídica das qualificações dos cidadãos desloca-se para os procedimentos da formação discursiva da opinião e da vontade, institucionalizados juridicamente. De outro lado, a juridificação da liberdade comunicativa significa também que o direito é levado a explorar fontes de legitimação das quais ele não pode dispor. (Habermas, 2003, p. 168)

Em virtude do princípio democrático, é imprescindível que as decisões governamentais estejam sujeitas a determinados mecanismos de consulta e verificação junto aos cidadãos, os quais podem ocorrer por meio de diversos mecanismos de participação que permitem a interferência no processo decisório, bem como por meio de mecanismos de controle social que se destinam a fiscalizar a implementação das decisões tomadas.¹⁸

Nas sociedades contemporâneas, especialmente em organizações jurídicas complexas, a legitimidade das ações estatais é tão importante quanto a sua legalidade, sendo necessária a devida justificação racional do poder político. Para isso, torna-se fundamental que o processo político esteja comprometido com a efetivação dos direitos fundamentais, com o estímulo à participação popular e, sobretudo, com a concretização desses direitos.

A democracia participativa deve institucionalizar mecanismos de controle, com o cuidado de que esses controles não obstruam o seu próprio funcionamento, mas sim assegurem que ela opere dentro dos parâmetros adequados. Como colocado por J. J. Calmon de Passos:

[...] não a exclusão do sistema representativo-parlamentar, mas sua ultrapassagem; não a eliminação da intermediação partidária, mas o reconhecimento de sua insuficiência, institucionalizando-se corpos intermediários mais representativos e mais próximos do cidadão e dele mais dependentes; não a desagregação da administração, mas sua descentralização, democratizando-se a decisão regional, local, específica com a participação dos interessados-usuários; não a eliminação da iniciativa privada e da empresa estatal, sim a democratização da empresa, em todas

¹⁸ Nesse sentido, o art. 109 da Constituição Portuguesa: “**Participação política dos cidadãos.** A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos”.

as suas modalidades, colocada, ao lado da propriedade privada e da estatal, como extremos de formas de apropriação, a propriedade pública. (Passos, 1988, p. 92)

A legitimidade da atuação do Estado não decorre mais, tão somente, do sufrágio democrático obtido nas urnas, vinculado ao conceito de democracia formal:

Com estes instrumentos de controle social da Administração Pública é possível garantir a correção do déficit de *legitimidade* e a ampliação do grau de *eficiência* da ação administrativa, assim como um maior grau de *neutralidade* e *racionalidade* nas decisões administrativas. (Moura, 2015, p. 39)

No atual contexto pós-positivista, também se exige do Estado a busca da legitimação de sua atividade por meio da instauração de procedimentos permeados pela efetiva participação popular, que extraiam o seu fundamento valorativo do dever de efetivação de resultados que deem atendimento aos direitos fundamentais das pessoas, ideais consagrados pelos processos democráticos substantivos.

2.2.1 O direito de participação

A participação política pode ser compreendida em diferentes perspectivas. No paradigma liberal, a participação busca fortalecer a sociedade civil como forma de evitar interferências excessivas do Estado. Nesse contexto, a intenção não é necessariamente que os cidadãos participem diretamente das decisões estatais (Gohn, 2001, p. 15). Por outro lado, na concepção corporativista, a participação é impulsionada pelo sentimento de “bem comum” e não por interesses particulares dos indivíduos (Gohn, 2001, p. 16).

Além da realização de eleições, é fundamental estabelecer mecanismos que permitam aos cidadãos participar ativamente das instituições governamentais, garantindo-lhes o direito de expressar suas opiniões e interferir efetivamente nos processos decisórios. Esse direito é considerado fundamental na atualidade, caracterizando-se como um direito de 4ª geração, derivado do princípio que consagra o Estado Social e Democrático de Direito no contexto brasileiro (Schier; Melo, 2017, p. 133).

A Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou Resolução, no âmbito da Cúpula Mundial de 2005, trazendo um sentido de democracia comum às definições atuais, inserido na seguinte cláusula: “135. Reafirmamos que a democracia é um valor universal baseado na vontade livremente expressa das pessoas de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas” (NAÇÕES UNIDAS, 2005).

O direito de participação política é reconhecido também na Convenção Interamericana de Direitos Humanos (art. 23), que estabelece que todos os cidadãos têm o direito de participar na condução dos assuntos públicos, seja diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos. A Carta Democrática Interamericana, adotada pelos Estados-Membros da OEA, proclama, no art. 6º, o significado de participação: “A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia”.

No âmbito constitucional, a democracia representativa se fundamenta na ideia de que “Todo o poder emana do povo, que o exerce pelos seus representantes eleitos ou diretamente” (CF, art. 1º, parágrafo único). Com o propósito de concretizar esse princípio, a Constituição outorga aos cidadãos importantes instrumentos de participação popular, tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular¹⁹.

O plebiscito é uma forma de consulta popular para que a população se manifeste sobre questões políticas específicas. Já o referendo é um mecanismo formal de consulta aos eleitores sobre uma questão determinada. A iniciativa popular permite aos cidadãos apresentarem propostas de interesse coletivo. De fato, a participação da sociedade na fiscalização do cumprimento das normas que regem a função administrativa é fundamental e deve ser amplamente incentivada. O princípio da participação busca aproximar a Administração Pública dos cidadãos, tanto no controle das atividades estatais como na participação efetiva nas decisões que afetarão a coletividade.

Considerando os princípios mencionados acima, é essencial que os agentes públicos, ao enfrentarem questões complexas, busquem superar eventuais limitações através do debate amplo e da coleta de informações junto à sociedade. Essa abertura ao diálogo e à colaboração pode enriquecer o processo decisório e contribuir para uma gestão mais inclusiva e responsiva às necessidades e demandas dos cidadãos²⁰.

Essa medida está plenamente alinhada com o princípio democrático, que visa descentralizar as decisões em diversas áreas, buscando ampliar o processo de participação. Hermes Zaneti Júnior enfatiza que, para alcançar um Estado verdadeiramente democrático, é fundamental que as instâncias de participação democrática sejam tão abrangentes quanto possível, e que os poderes instituídos estejam abertos ao diálogo com esses outros centros

¹⁹ Em outros sistemas democráticos, há o instituto do veto, instrumento pelo qual se permite aos cidadãos exigir que determinada lei seja submetida a voto popular.

²⁰ Conforme, aliás, vem ocorrendo no âmbito dos tribunais, especialmente do Supremo Tribunal Federal, com a admissão da figura do *amicus curiae* e com a designação de audiências públicas que buscam subsidiar os julgadores com informações e diferentes visões acerca dos temas ali sob apreciação.

decisórios da sociedade civil (Zaneti Jr., 2014, p. 128). Já Pontes de Miranda via a democracia como um processo de adaptação social, no qual as vontades poderiam ser avaliadas com base nas proposições populares.

- (i) À expressão de que o povo “quer” e “pensa”, e não só à expressão do que ele “quer”;
- (ii) À verificação do que se precisa esclarecer sobre as proposições submetidas a veredito, depois de se conhecer o erro das respostas em ocasiões anteriores;
- (iii) À documentação necessária para se saber até que ponto seriam sem risco as reações e reformas no sentido de maior participação direta do povo nos negócios públicos (democracia), de maior liberdade e maior igualdade;
- (iv) À fixação do valor da votação como seleção de membros das assembleias;
- (v) À informação sobre a amorfia ou a rigidez dos partidos e suas transformações;
- (vi) À sugestão aos legisladores e ao governo do que se há de incentivar ou criar para maior educação do povo (educação assim volitiva como intelectual). (Miranda, 2002, p. 233)

Em razão do princípio democrático²¹, portanto, as decisões governamentais devem se submeter a certos mecanismos de verificação perante os cidadãos, o que ocorre mediante múltiplos meios de participação, relacionados à interferência no próprio processo decisório, assim como de controle social, comprometido com a fiscalização do quanto decidido e de seu respectivo cumprimento²². Assim, cada cidadão, individual ou coletivamente, exercerá seu papel de sujeito no planejamento, na gestão, no controle das políticas públicas e nas decisões estatais amplamente consideradas. Para Boaventura de Sousa Santos:

Não existe motivo para a democracia assumir uma só forma. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação, apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas. (2002, p. 77)

A participação se configura como um mecanismo para exercer a soberania popular, permitindo que o cidadão, seja diretamente ou por meio de seus representantes, apresente propostas, reivindique direitos, exija o cumprimento de deveres constitucionais e infraconstitucionais, bem como tenha conhecimento de fatos ou medidas adotadas ou a serem adotadas. Diante das deficiências do modelo tradicional de controle administrativo, torna-se

²¹ Quando se aborda a legitimação da atividade pública pela participação social, ou a insuficiência dela, é sempre oportuna a remissão ao trabalho de Sérgio Buarque de Holanda, quando afirma que: “[...] a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido” (Holanda, 1995. p. 160).

²² Desenvolve-se no âmbito do Direito Administrativo, um modelo de governo participativo que recebe diferentes denominações, a exemplo de Administração Pública Democrática, Administração Consensual, Administração Concertada, Administração Paritária, Administração Dialógica, Administração Pluricêntrica.

evidente a necessidade de maior ênfase na criação de espaços e mecanismos para o controle social, permitindo a participação ativa da sociedade na fiscalização da gestão pública e no controle das atividades administrativas.

Além disso, o amadurecimento institucional só será alcançado por meio do fortalecimento de uma cidadania ativa e engajada, que atue em conjunto com a ação administrativa do Estado (Bucci, 2002, p. 10). Contudo, há quem enxergue a participação social como um mero instrumento de legitimação, utilizado para disfarçar decisões administrativas com conteúdos questionáveis, buscando obter aceitação popular e, assim, consolidar uma sistemática em que a obediência seja inquestionável. Nessa perspectiva crítica, o povo encontra-se subjugado por um sistema jurídico concebido para preservar os interesses políticos e econômicos dominantes, mesmo que lhe seja conferido um suposto "poder popular" ou "controle social". Contudo, não são disponibilizados mecanismos efetivos de incentivo e proteção que permitam ao povo exercer verdadeiramente esse poder e se opor às forças dominantes quando necessário. (Guedes; Faria, 2021, p. 256)

2.2.2 Dos meios que resultam na efetiva participação

A legitimação democrática requer a consideração de critérios substantivos e procedimentais. No aspecto substantivo, a democracia se fundamenta na realização de determinados objetivos e na promoção de valores fundamentais, tais como a soberania popular, o respeito aos direitos fundamentais e a valorização do pluralismo.

A democracia material reside na capacidade dos cidadãos de influenciar a vontade política e, portanto, a atuação dos governantes deve ser pautada pelas manifestações dos cidadãos dentro dos limites constitucionais. Nesse sentido, a democracia material vai além da mera satisfação de procedimentos formais para a escolha de representantes políticos, abrangendo a adoção de novos mecanismos de participação nas decisões políticas e a confirmação de que as políticas adotadas estão sendo devidamente executadas (Moreira Neto, 2005, p. 109).

Do ponto de vista procedimental, a democracia se concretiza pela observância de regras processuais estabelecidas (Canotilho, 2003, p. 287-288). Estados formalmente democráticos são aqueles que possuem em suas constituições estruturas institucionais capazes de garantir os valores democráticos, como eleições para mandatos temporários dos governantes, a separação de poderes e a independência do Poder Judiciário. No entanto, na prática, diversos fatores podem comprometer a efetividade da democracia.

Para alcançar uma democracia efetiva, é necessário superar a mera formalidade democrática e promover uma democracia material, que envolva a eliminação das práticas de exclusão e marginalização. Além disso, os cidadãos devem estar plenamente conscientes do seu poder de soberania popular e devem ter condições econômicas que lhes permitam ir além da mera subsistência, garantindo uma participação ativa na vida política do país²³.

Em contextos em que o regime democrático ainda carece de pleno aperfeiçoamento, emerge a responsabilidade do Estado como agente primordial na trajetória da evolução social integral. Um elemento crucial para efetivar a participação cidadã consiste no dever de motivação dos atos administrativos, que deriva diretamente do princípio do devido processo legal. Esse dever implica a obrigação de expor de forma clara os fundamentos que conduzem a determinada decisão, incluindo a indicação de estudos técnicos, econômicos e científicos que tenham embasado a regulamentação em questão (Sundfeld; Câmara, 2011, p. 59). Juarez de Freitas oferece uma explanação esclarecedora acerca do tema:

[...] “motivar”, em nosso modelo, passou a ser, desde o advento do Texto Fundamental, o dever de oferecer o lastro justificativo para os atos administrativos *lato sensu*, tornando-os controláveis em seu demérito, com aprofundada sindicabilidade. Bem por isso, como sustentado, aplica-se ao administrador público o mandamento racionalizante de motivar, indistintamente, os atos administrativos vinculados e discricionários, no desiderato de coibir os excessos e a arbitrariedade por omissão. (Freitas, 2009, p. 422)

Além disso, o procedimento administrativo desempenha um papel fundamental como instrumento de participação na esfera pública. De fato, quando a Administração Pública formaliza todo o itinerário que conduz a uma determinada decisão, acaba por criar as condições necessárias para a efetiva participação dos cidadãos.

Por outro lado, a consolidação da legitimidade democrática requer a ampla disponibilidade de informações, tratadas como um direito fundamental: “é garantido a todos o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário para o exercício profissional” (CF, art. 5º, XIV). Contudo, é igualmente essencial que esse acesso à informação possibilite uma compreensão adequada das informações, o que implica não apenas o uso de mecanismos didáticos, mas também a capacitação dos cidadãos destinatários dessas informações.

De acordo com Clèmerson Merlin Clève e Júlia Ávila Franzoni:

²³ Paulo Bonavides trata da hipotética submissão da mídia pelo capital, um dos maiores inimigos da democracia participativa, quando pondera que, ao dispor da “máquina da informação com que intentam dar aparência de legitimidade aos seus interesses, os estamentos de dominação têm tudo com que perpetuar a servidão social e o confisco dos direitos de expressão” (Bonavides, 2003, p. 9-13).

A transparência, o acesso à informação e a participação são indispensáveis para a compreensão das novas formas de atuação da Administração Pública. Contudo, a participação exigida para um autêntico processo de *accountability* requer habilidades, recursos, dinheiro e tempo, todas as condições materiais distribuídas de forma desigual na sociedade. (Clève; Franzoni, 2013)

Além de seu caráter republicano, a publicidade ou a transparência, em sua acepção mais contemporânea, constitui-se em instrumento fundamental para a efetividade da democracia material e para o exercício indispensável do controle sobre a Administração Pública. Por isso, o ordenamento jurídico no Estado democrático assenta-se no princípio geral da transparência, devendo o sigilo ser excepcional e justificado.

A publicidade dos atos governamentais e dos atos administrativos, tratada constitucionalmente como princípio, é da essência do regime republicano. Segundo Carmén Lúcia Antunes Rocha:

Não basta, pois, que o interesse buscado pelo Estado seja público para se ter por cumprido o princípio em foco. Por ele se exige a não obscuridade dos comportamentos, causas e efeitos dos atos da Administração Pública, a não clandestinidade do Estado, a se esconder, em sua atuação, do povo. (Rocha, 1994, p. 240)

Assim, a transparência constitui-se em instrumento fundamental para a efetividade da democracia material e para o exercício indispensável do controle sobre a Administração Pública. Por isso, o ordenamento jurídico no Estado democrático assenta-se no princípio geral da transparência, devendo o sigilo ser excepcional e justificado. De fato, dentre as causas da tímida participação social, destaca-se a falta de conhecimento sobre as questões públicas ou a falta de compreensão sobre aquilo que se conhece.

Basta ver, por exemplo, que a análise acerca das matérias de natureza orçamentária, porque marcadas por um “emaranhado de rubricas herméticas, siglas e números relacionados a valores” (Ungaro, 2014, p. 67), encontram-se restritas aos detentores de *expertise* técnica da contabilidade pública, embora a sistemática constitucional indique que a inteligência nesta seara não possa estar subordinada aos burocratas da área²⁴.

²⁴ Exemplifica o que se está a dizer a denominada cláusula da “reserva do possível”, segundo a qual a realização dos direitos fundamentais depende, em grande medida, das possibilidades orçamentárias do Estado. Assim, caso comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a aludida limitação material, a imediata efetivação do direito constitucionalmente assegurado. Logo, dada a tecnicidade própria das matérias orçamentárias, este debate deve ser travado à luz da estrita observância ao princípio da transparência e ao acesso à informação, tendo em vista a necessidade de acesso aos dados relativos às disponibilidades financeiras do Estado, para se exercer qualquer espécie de controle sobre a controvérsia.

Sendo assim, a transparência propicia não somente o controle democrático sobre o trabalho dos agentes públicos, como também confere aos cidadãos os instrumentos necessários para lhes permitir a participação efetiva, em igualdade de condições, na tomada de decisões coletivas. O direito de ter acesso à informação encontra-se previsto em diversos tratados e convenções internacionais, dos quais o Brasil é signatário²⁵. Na ordem jurídica interna, o acesso às informações constitui-se em direito fundamental:

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 Estado (CF, art. 5º, XXXIII)²⁶.

No âmbito constitucional, além de garantir os direitos do cidadão, observa-se a instituição de uma nova Administração Pública, caracterizada por significativos avanços, dentre os quais a definição de estruturas orientadoras que promovem a transparência na gestão pública, em consonância com o princípio constitucional da publicidade (CF, art. 37, *caput*). A publicidade, por um lado, atende à necessidade de controle, e, por outro, favorece a deliberação democrática, ao expor publicamente as razões subjacentes às decisões governamentais.

De fato, a publicidade é inerente ao próprio modelo estatal estabelecido pela ordem constitucional, pois não se concebe um Estado Democrático em que o povo, como fonte do poder (CF, art. 1º, parágrafo único), seja privado do conhecimento sobre questões que afetam a todos. Nesse contexto, a publicidade cumpre o papel de assegurar o controle das ações do governo e, ao mesmo tempo, viabilizar o processo democrático ao permitir a exposição das razões que embasam as escolhas públicas.

Dessa forma, decorre do próprio princípio da publicidade, ao qual o Estado Democrático se submete, o imperativo de que as informações sob a custódia do Estado sejam públicas, salvo em situações específicas. O administrador público, como representante do povo, possui o dever

²⁵ Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. 19): “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2005 (arts. 10 e 13): “Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”. Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão de 2000 (item 4): “O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1992 (art. 19): “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”.

²⁶ De maneira similar, o art. 268.2 da Constituição Portuguesa de 1976 assim dispõe: “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas”.

de garantir ampla divulgação sobre a forma, os meios e os resultados da gestão pública. Essa perspectiva é denominada por Canotilho como o “direito de arquivo aberto”:

O direito ao arquivo aberto deve hoje conceber-se não apenas como o direito a obter informações por parte dos cidadãos, mas também como direito a uma *comunicação aberta* entre as autoridades e os cidadãos. A comunicação aberta implicará, entre outras coisas, o dever de a administração *fornecer activamente informações* (ex.: colocar os dados informativos na Internet, criar *sites* adequados, ofertas *on-line*). A isto acresce o chamado dever de *informação informada ou finalística* que pode incluir informações indispensáveis para alicerçar o direito de acesso aos tribunais (informação sobre a composição dos fármacos, sobre a compatibilidade ambiental dos produtos). (Canotilho, 2003, p. 515-516)

A publicidade, assim como a liberdade e a igualdade, constitui-se em pressuposto para a consolidação da democracia, pois a participação pressupõe a informação. Logo, essa fortalece a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. Para Carmén Lúcia Antunes Rocha:

Considerando-se que a Democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito da fiscalização e do controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior ao quanto antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado. (Rocha, 1994, p. 241)

Diversos marcos regulatórios subsequentes procuram conferir concretude ao mandamento constitucional. A Lei 8.159, de 08.01.1991, por exemplo, dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. A LRF (LC 101/2000, com alterações da LC 131/2009) veio a disciplinar os gastos do administrador público e, ainda, a difundir a ideia de transparência na gestão fiscal²⁷ e, a partir daí, institui os denominados Portais da Transparência, obrigatórios à toda Administração Pública, desde 27.05.2013 (LRF, art. 73-B).

²⁷ A LRF, em capítulo próprio, trata da transparência, do controle e da fiscalização da gestão fiscal. Em seus arts. 48 e 48-A, assim dispõe: “Art. 48. 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. Parágrafo único. 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 e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica

Posteriormente, a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) proporciona a consolidação e estabelecimento do marco regulatório referente ao acesso às informações públicas sob a custódia do Estado. Essa legislação delinea procedimentos pelos quais a Administração deve responder aos pedidos de informação feitos pelos cidadãos. Sua aplicação é nacional, abrangendo tanto a Administração Pública direta quanto a indireta, e engloba todos os Poderes do Estado.

O propósito fundamental da Lei é salvaguardar o direito de acesso às informações públicas, e, por conseguinte, qualquer cidadão está autorizado a formular as devidas solicitações, seguindo um procedimento que observará as regras, prazos, mecanismos de controle e vias recursais estipulados. Essa legislação consolida a premissa de que a publicidade é a norma geral, ao passo que o sigilo é a exceção.

A LAI adota o conceito de transparência ativa, o qual determina que a divulgação das informações públicas deva ser realizada de maneira proativa, ou seja, independentemente de solicitações específicas.²⁸ Dessa maneira, estabelece-se a obrigação dos órgãos públicos de, por iniciativa própria, publicar e disponibilizar amplamente informações acerca de suas atividades. Paralelamente, a transparência passiva abrange o direito dos cidadãos de requererem qualquer tipo de informação, mesmo que não apresentem justificativas para tal solicitação, e, como resultado, receberem prontamente uma resposta ou dentro de um prazo estabelecido em lei.

beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários”.

²⁸ “Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo 186, de 9 de julho de 2008. § 4. Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Essa forma de acesso, condicionada à solicitação, não possui preferência sobre a transparência ativa.

Para assegurar o acesso à informação, a Lei prevê a criação de Serviços de Informações ao Cidadão em todos os órgãos e entidades do poder público. Essa unidade terá a responsabilidade de: a) protocolar documentos e requerimentos de acesso à informação; b) fornecer orientações acerca dos procedimentos de acesso, incluindo data, local e forma para consulta; c) informar sobre o andamento de documentos (art. 9º, I). A resposta, se disponível, deve ser oferecida imediatamente ou dentro de vinte dias, prorrogáveis por mais dez dias, caso não esteja disponível. O requerimento não precisa ser justificado, exigindo apenas a identificação do requerente e a especificação da informação solicitada. O serviço de busca e fornecimento das informações é gratuito, com exceção das cópias de documentos.

Contudo, há exceções ao dever de publicidade, como as informações que possam invadir a intimidade e a vida privada dos administrados, conforme disposto no art. 5º, X e LX da CF²⁹, assim como as hipóteses em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade (à vida, à segurança ou à saúde da população) e do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência), conforme dispõe o inciso XXXIII do art. 5º da CF³⁰.

Fundamentada nesse contexto, a Lei 12.527/2011 estabelece exceções à regra de acesso público aos dados pessoais e às informações classificadas como sigilosas pelas autoridades, abrangendo, portanto, informações relacionadas à intimidade, honra e imagem das pessoas, que não são de conhecimento público. Tais informações somente podem ser acessadas pelos próprios indivíduos ou por terceiros em circunstâncias excepcionais.

As informações são classificadas em três categorias de sigilo: a) ultrassecretas, com um prazo de segredo de vinte e cinco anos (podendo ser renovado apenas uma vez); b) secretas, com um prazo de segredo de quinze anos; e c) reservadas, com um prazo de segredo de cinco anos. A classificação do grau de sigilo deve ser feita por uma autoridade pública competente, com base em legislação que defina os critérios para a classificação.

No entanto, não podem ser restritas informações ou documentos que tratem de condutas que violem os direitos humanos praticadas por agentes públicos ou sob ordens de autoridades

²⁹ No âmbito privado protege-se a intimidade como atributo personalíssimo inalienável (“*diritto di essere lasciato soli*”).

³⁰ O art. 4º da Lei 8.159, de 08.01.1991 (que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos), reproduz o mesmo comando. Outras restrições impõem-se à publicidade como “o respeito aos direitos ou à reputação dos demais” e “a proteção da segurança nacional, da ordem jurídica, ou da saúde ou da moral públicas” (art. 13.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica, ratificada pelo Brasil em 25.9.1992).

públicas. No entanto, o requerente deve demonstrar a conexão entre as informações solicitadas e o direito que deseja garantir.

A Lei 12.527/2011 também prevê a responsabilização dos servidores em caso de não cumprimento da lei. Condutas ilícitas incluem recusar fornecer informações, atrasar intencionalmente a divulgação, fornecer informações de maneira incorreta, incompleta ou imprecisa, impor sigilo para benefício próprio ou de terceiros, bem como destruir ou alterar documentos. Essas ações podem configurar infrações ou improbidade administrativa.

Essa estrutura normativa de importância constitucional, alinhada com perspectivas internacionais sobre o assunto, tem como objetivo orientar a atividade administrativa pautada pela transparência.

Nas épocas passadas, não se previa o fenômeno da informatização e, conseqüentemente, a interconexão de indivíduos através de uma rede de computadores, que possibilita a formação de uma associação virtual capaz de exercer considerável poder de expressão e mobilização política. Dessa forma, faz-se referência à nova era informacional, caracterizada pelo surgimento da revolução tecnológica, com reflexos significativos na base material da sociedade³¹.

Castells identifica três razões principais para esse fenômeno:

Um novo mundo está tomando forma neste fim de milênio. Originou-se mais ou menos no fim dos anos 60 e meados da década de 70 na coincidência histórica de três processos independentes: revolução da tecnologia da informação; crise econômica do capitalismo e do estatismo e a conseqüente reestruturação de ambos; e apogeu de movimentos sociais culturais, tais como libertarismo, direitos humanos, feminismo e ambientalismo. A interação entre esses processos e as reações por eles desencadeadas fizeram surgir uma nova estrutura social dominante, a sociedade em rede; uma nova economia, a economia informacional/global; e uma nova cultura, a cultura da virtualidade real. A lógica inserida nessa economia, nessa sociedade e nessa cultura está subjacente à ação e às instituições sociais em um mundo interdependente. (Castells, 2002, p. 412)

Os avanços tecnológicos têm desempenhado um papel fundamental na promoção da transparência dos atos administrativos, permitindo uma maior disseminação de informações e facilitando a interação social e o debate político em escala global, consoante precisa constatação:

As inovações tecnológicas surgem como uma nova forma de inclusão social, aumentando a possibilidade de efetivação da participação do povo e divulgação das informações públicas, além de viabilizar a interação entre governantes e governados.

Essa proximidade entre os cidadãos proporcionadas pelo espaço cibernético permite a maior efetividade dos direitos à medida que trabalha com atores que vivenciam as dificuldades e podem fomentar os debates com questionamentos construtivos,

³¹ Sobre o tema, consultar: Castells (1996).

concretiza, portanto os objetivos traçados na efetivação de uma democracia deliberativa. (ALVES; MACHADO; STIPP, 2017, p. 28).

Por meio das ferramentas tecnológicas, as fronteiras territoriais e linguísticas tornam-se permeáveis, possibilitando uma ampliação significativa dos movimentos sociais. Nesse contexto, é notável que o progresso tecnológico atua como um catalisador essencial para a transparência na gestão pública. A TI torna viável o acesso rápido e abrangente às informações sobre questões de interesse público por parte de todos os cidadãos³².

Retoma-se, assim, ao conceito de transparência ativa para se destacar a divulgação pelos meios eletrônicos. A Administração Pública, submetida ao princípio da publicidade, não deve prestar informações apenas quando provocada. Ao contrário, exige-se do administrador público que, de maneira regular e sistemática, tome as medidas necessárias para que naturalmente as informações cheguem ao conhecimento da população. O modelo ideal de transparência é aquele em que ocorre a divulgação das informações de forma espontânea, a partir da consciência de que a informação pública pertence ao cidadão.

Para tanto, deve a Administração Pública utilizar-se dos meios mais eficientes, com o propósito de conferir pleno acesso às informações pela população, acerca do que se sucede em seu ambiente interno. Dentre esses meios, sobressai-se a divulgação de informações pela *internet*, considerando, para tal assertiva, a ampla difusão que tal canal comunicativo atinge nos mais diversos segmentos sociais.

Nessa perspectiva, os portais da transparência, disponíveis pelos meios eletrônicos, apresentam-se como a primeira ferramenta indispensável para a concretização do direito de acesso. Neles devem constar, dentre outras informações³³: a) endereços e telefones das unidades e horários de atendimento; b) dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; c) informações diárias sobre a execução do orçamento; d) recursos públicos transferidos e sua aplicação; e) admissão, nomeação, demissão, exoneração e aposentadorias de servidores e empregados públicos, incluídos os comissionados; f) atos relacionados à contratação de fornecedores e prestadores de serviços, incluindo os respectivos editais de licitação³⁴. Trata-se, por evidente, de instrumento essencial à divulgação das informações

³² A utilização da tecnologia como instrumento libertário e emancipatório é analisada na obra de Milton Santos (2001).

³³ No âmbito do Estado do Paraná, a LC Estadual 137/2011 explicita o conteúdo mínimo dos Portais da Transparência: a) aquisições e locações de bens móveis e imóveis; b) doações, cessões e operações financeiras de qualquer natureza; c) admissão, nomeação, demissão, exoneração e aposentadorias de servidores e empregados públicos, incluídos os comissionados; d) atos relacionados à contratação de fornecedores e prestadores de serviços, incluindo os respectivos editais de licitação; e) atos relacionados à gestão fiscal.

³⁴ O Decreto 5.482, de 30.06.2005 regulamenta o Portal da Transparência no âmbito do Poder Executivo Federal

públicas, podendo estar associado a uma retomada dos modelos mais aperfeiçoados de democracia direta.

Outro mecanismo de viabilização do acesso concretiza-se com a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular e outras formas de divulgação (art. 9º, II) (Alves, 2013). As audiências públicas, desenvolvidas em ambiente em que se intensifica a dialética, a exposição dos interesses e preferências dos grupos sociais, bem exemplificam a participação social nas decisões administrativas. Por meio delas, os cidadãos podem manifestar suas opiniões, destacando áreas prioritárias de desenvolvimento ou levando a conhecimento novas demandas (Alves, 2013, p. 213).

De fato, a Administração Pública, não raras vezes, depara-se com limitações de conhecimento no manejo de questões marcadas pela mais elevada complexidade. Por outro lado, há situações que envolvem interesses contrapostos, de intensa conflituosidade, ainda que todos de relevância pública. Esta litigiosidade, muitas vezes, importa em difíceis ponderações entre valores de grande significado social e, por isso, é formulada a crítica de as decisões não se mostrarem suficientemente legitimadas.

Sustenta-se que em ambas as situações as audiências públicas, realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil organizada e da comunidade, podem se mostrar adequadas na perspectiva de conferir ao administrador público maior domínio dos fatos para a formação de sua convicção, tornando a atuação mais eficiente e, ao mesmo tempo, porque submetida ao debate, mais legítima e, na mesma medida, receptiva à comunidade³⁵.

A partir do que se ouve, o que inclui reivindicações, posições técnicas, críticas e propostas, a Administração Pública, após o indispensável tratamento das informações colhidas, disporá de rico material para a formulação de seu plano de atuação, não somente relacionado ao caso concreto, como também, de forma mais ampla, inspirando o próprio planejamento estratégico. As audiências públicas viabilizam também a participação da sociedade civil organizada por meio dos conselhos de políticas públicas (Alves, 2013, p. 219).

Há diversas previsões legislativas espalhadas pelo ordenamento jurídico, que preveem a realização de audiências e consultas públicas sobre os mais variados temas, dentre as quais merece destaque: 1. O art. 39 da Lei n. 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), que determina a realização de audiência pública, como fase inicial, nos processos licitatórios de elevados montantes financeiros; 2. Os arts. 9º, § 4º e 48, *parágrafo único*, I da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF), que preveem a realização de audiências públicas como

³⁵ O art. 58, § 2º, da CF/1988, prevê a realização de audiências públicas pelas comissões do Congresso Nacional.

instrumento de transparência da gestão fiscal do Poder Público; 3. Os arts. 31 a 34 da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal), que regulam as possibilidades de consultas públicas sobre matérias de interesse geral.

Destaca-se, neste ponto, a abrangência do processo orçamentário pelo controle social no processo orçamentário:

Abrange a participação da sociedade no âmbito do processo financeiro, exteriorizada na *consulta popular* ou *deliberação pública*, promovida durante o planejamento orçamentário, e na *gestão colaborada dos recursos financeiros*, capaz de garantir uma atuação responsável e democrática dos poderes públicos no atendimento dos *reais* interesses do grupo social.

Exerce-se, ainda, o controle financeiro-orçamentário pela comunidade mediante a fiscalização popular das contas públicas, a propositura da *ação popular* e as denúncias de irregularidade aos Tribunais de Contas, que permitem a correção das medidas implementadas aos resultados esperados da política fiscal e a responsabilização dos agentes públicos.

Guarda peculiar importância no que tange às políticas públicas, uma vez que através da atividade financeira exercida pelo Estado são obtidos e geridos os recursos indispensáveis à fruição dos bens e interesses sociais e com a previsão das despesas nas leis orçamentárias são programados os dispêndios necessários para a promoção dos direitos sociais. (Moura, 2015, p. 38)

Além disso, o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257/2001, atribui à política urbana a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, mediante o planejamento e a gestão democrática (art. 2º). Para tanto, prevê a existência de órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, além de conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43).

A gestão democrática seria efetivada “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Lei 10.257/2001, art. 2º, II).

A Lei 14.210/2021 introduziu o Capítulo XI-A (arts. 49-A a 49-G) na Lei 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal) para disciplinar a Decisão Coordenada, conceituada normativamente como “a instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela

instrução técnico-jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente” (art. 49-A, § 1º)³⁶. Afinal:

Quanto mais se conhece o objeto da política pública, maior é a possibilidade de efetividade de um programa de ação governamental; a eficácia de políticas públicas consistentes depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos. Isto é verdadeiro especialmente no campo dos direitos sociais, como saúde, educação e previdência, em que as prestações do Estado resultam da operação de um sistema extremamente complexo de estruturas organizacionais, recursos financeiros, figuras jurídicas, cuja apreensão é a chave de uma política pública efetiva e bem-sucedida. (Bucci, 2006, p. 249)

O instituto da decisão coordenada pretende incentivar os órgãos e entidades a desenvolverem esforços colaborativos, com o propósito de obterem soluções dialogadas, a partir do envolvimento do polo ativo (sujeitos a quem se atribuem os atos administrativos) e do polo passivo (pessoas privadas atingidas pelos atos). Volta-se a questões nas quais se mostre relevante a articulação de atores diversos ou na hipótese de ocorrer “discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório” (art. 49-A, incs. I e II)³⁷.

Desse processo decisório poderão participar não apenas os órgãos e entidades diretamente envolvidos, como também os interessados que atendam aos requisitos do art. 9º da Lei 9.784/1999. Os órgãos e entidades deverão apresentar “documento específico sobre o tema atinente à respectiva competência” (art. 49-E), que subsidiará os debates e será considerado nas respectivas deliberações, das quais será lavrada ata, a ser subscrita por todos os órgãos e entidades participantes, da qual constarão, além do relatório e síntese: a) o registro “das orientações, das diretrizes, das soluções ou das propostas de atos governamentais relativos ao objeto da convocação”; b) posicionamento expresso dos participantes “para subsidiar futura atuação governamental em matéria idêntica ou similar”; e c) “decisão de cada órgão ou entidade relativa à matéria sujeita à sua competência” (art. 49-G, incs. IV, V e VI).

A decisão coordenada pretende permitir a participação de todos os interessados na futura decisão administrativa, conferindo maior agilidade a processos decisórios complexos, que abrangem mais de um órgão ou entidade administrativa. Ao mesmo tempo em que aperfeiçoa o diálogo e a participação democrática na formação dos atos administrativos, também reduz conflitos, porquanto prioriza soluções consensuais.

³⁶ De maneira análoga, o Código de Procedimento Administrativo português (Decreto-Lei 4/2015) prevê a “conferência procedimental”, assim definida em seu art. 77º: “1 - As conferências procedimentais destinam-se ao exercício em comum ou conjugado das competências de diversos órgãos da Administração Pública, no sentido de promover a eficiência, a economicidade e a celeridade da atividade administrativa”.

³⁷ É vedada sua instalação em processos licitatórios, ou que envolvam poder sancionador ou autoridades de Poderes distintos (art. 49-A, § 6º, incs. I, II e III).

2.2.3 Accountability

O conceito de *accountability* refere-se à responsabilidade e prestação de contas por parte dos indivíduos ou instituições que detêm poder ou autoridade. Envolve a obrigação de prestar esclarecimentos, justificar ações e assumir responsabilidade pelas consequências das decisões tomadas. No contexto político, a responsabilidade implica que os detentores de cargos públicos sejam responsáveis perante o público e estejam sujeitos a controle e supervisão para garantir a transparência de suas ações.

De acordo com o cientista político Guillermo O'Donnell (1998), o conceito de *accountability* refere-se à responsabilidade, prestação de contas e transparência das instituições governamentais perante a sociedade e os cidadãos. O'Donnell enfatiza a importância da *accountability* como um mecanismo fundamental para assegurar a legitimidade e a efetividade das instituições democráticas.

Ademais, O'Donnell (1998) destaca que a *accountability* não se restringe apenas aos mecanismos formais de controle, como eleições e instituições de fiscalização, mas também abrange a atuação da sociedade civil na vigilância do governo e na cobrança por respostas às suas demandas. A *accountability* é, portanto, uma dimensão crítica para o funcionamento efetivo e legítimo das democracias modernas.

Existem diferentes tipos de *accountability* que se referem a diferentes formas e mecanismos pelos quais os agentes públicos e instituições governamentais são responsabilizados perante a sociedade e os cidadãos. Conforme O'Donnell (1998), os principais tipos de *accountability* são os seguintes. A *accountability* horizontal refere-se à responsabilização entre os poderes do Estado, ou seja, o controle mútuo entre os órgãos e instituições do governo. Nesse contexto, o Poder Legislativo exerce um papel fundamental ao fiscalizar as ações do Poder Executivo, por exemplo, por meio de CPIs e audiências públicas. A *accountability* vertical diz respeito à responsabilização das autoridades públicas perante a sociedade civil e os cidadãos. Nesse caso, os cidadãos têm o direito de cobrar transparência, prestação de contas e respostas das instituições governamentais sobre suas ações e decisões (O'Donnell (1998)).

Pode-se falar, ainda, em *accountability* social, que envolve a participação ativa da sociedade civil na fiscalização e monitoramento das ações governamentais (Mainwaring; Welma, 2003). Organizações não governamentais, movimentos sociais, grupos de interesse e a mídia são alguns dos atores que desempenham um papel importante na *accountability* social. Por sua vez, a *accountability* eleitoral refere-se à responsabilização dos agentes públicos por

meio do processo eleitoral (Mainwaring; Welma, 2003), no mesmo sentido colocado por O'Donnell (1998) em relação à vertical. Os cidadãos têm o poder de eleger e destituir seus representantes por meio do voto, o que cria um mecanismo de *accountability* importante em democracias.

No mais, a *accountability* burocrática diz respeito à responsabilização dos funcionários públicos pela forma como desempenham suas funções. Isso pode envolver processos disciplinares, avaliações de desempenho e outros mecanismos internos de controle (Mainwaring; Welma, 2003). Por fim, a *accountability* jurídica envolve a responsabilização legal dos agentes públicos por atos ilegais ou violações dos direitos dos cidadãos. Isso pode incluir processos judiciais e a aplicação da lei de acordo com o devido processo legal (Mainwaring; Welma, 2003).

Esses diferentes tipos de *accountability* são fundamentais para garantir a transparência, a legitimidade e a responsabilidade das instituições governamentais em uma sociedade democrática. Eles contribuem para assegurar que o poder seja exercido de forma responsável e em benefício do interesse público.

2.3 Administração Pública Democrática

Embora deva ser reconhecido o avanço trazido pelo Estado de Direito, submetendo o exercício da atividade administrativa ao princípio da legalidade, não se desconsidera que a origem da Administração Pública remonta a uma estrutura patrimonial e autoritária de poder, marcada pela posição de supremacia em relação aos particulares, do que seria inerente um verticalizado sistema de poderes e prerrogativas.

Na verdade, a herança patrimonialista encontrou, nos contornos trazidos pelo Direito Administrativo Francês, do que o desnivelamento na relação entre a Administração e o Particular se mostra um bom exemplo, um potente instrumento de institucionalização e de consolidação. Segundo Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 458):

O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real”. A sociedade e a política brasileiras são, em suma, caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a sociedade

civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma.

A concepção clássica do Direito Administrativo parte da Administração como agressiva dos direitos dos cidadãos, atuando de forma unilateral e autoritária, perante a qual o particular, destituído de direitos subjetivos, ocupa a posição de mero “objeto” do poder soberano (Silva, 2003, p. 150). Esse viés, não raras vezes, acentua o comprometimento da eficiência estatal com interesses particularistas, em prejuízo de um ideal de concretização de direitos coletivos. Para Maria da Conceição Tavares:

As raras passagens pela democracia política nunca conseguiram estabelecer um estado de direito com instituições capazes de conter dentro delas o seu próprio aperfeiçoamento e a moldura de regulação das lutas das oligarquias regionais e das lutas dos movimentos sociais. [...] as elites de poder brasileiras não permitiram até hoje uma acumulação política de forças e uma participação societária popular, capazes de produzir uma verdadeira ordem democrática. (Tavares, 1999, p. 453-457)

A postura sectarista, em certos casos com aspecto democrático, apresenta-se como "populismo e clientelismo", resultando na interpenetração ou subversão das lógicas da ação estatal por lógicas societárias particularísticas que influenciam a atuação do Estado de maneira não oficial, informal e privada (Santos, 1995, p. 61-62).

Infelizmente, persiste a racionalidade autoritária que deu origem ao Direito Administrativo. Tradicionalmente, o regime jurídico administrativo baseia-se na supremacia do interesse público sobre o particular, o que resulta em prerrogativas concedidas à Administração Pública e estabelece uma relação verticalizada entre ela e os cidadãos.

A partir dos anos 1930, foi instituído um modelo organizacional burocrático, fundamentado em competências administrativas previamente definidas, cuja legitimidade de atuação se dava pelo controle do processo. Nas décadas seguintes, buscou-se modernizar a atividade administrativa, adotando modelos de descentralização e experimentando o modelo gerencial, caracterizado pela eficiência dos resultados e pela flexibilidade dos processos.

Sucedem que, até mesmo como consequência do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo³⁸, faz-se a releitura de diversos institutos, à luz dos princípios constitucionais³⁹:

³⁸ O regime jurídico administrativo atual não pode prescindir de uma concepção vinculada à matriz constitucional. Sobre o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, consultar: Barros (2008, p. 31-63).

³⁹ Segundo Paulo Bonavides: “O teorema político da sociedade nacional contemporânea já não é tanto o da legalidade – qual fora nos séculos XVIII e XIX – formulado com a evidência da racionalidade e das leis codificadas, senão o da constitucionalidade, que busca um poder legítimo maior, derivado de princípios e premissas constitucionais” (2003, p. 279). Sobre a noção de princípios estruturantes, parte-se da doutrina de

Com a implementação do Estado Democrático de Direito, volta-se a busca por legitimação da atividade administrativa em dois vértices: a *constitucionalização*, mediante a releitura das categorias administrativas à luz da Constituição, e a *democratização*, que reconduz a atribuir legitimidade pela participação do cidadão na Administração Pública. (Moura, 2015, p. 38)

Em obra de fôlego, Eduardo Cambi incursiona sobre a transição de um Estado de Direito, fundado no respeito à lei, que sucedeu ao Estado Policial, para o Estado de Direitos Fundamentais:

Atualmente, não basta falar em Estado de Direito ou o “Estado sob o regime do Direito”, conceito este desenvolvido a partir do século XIX, em oposição ao Estado Policial ou o “Estado sob o regime de Polícia”, característico do século XVII, uma vez que, no Estado de Direito, era suficiente o respeito à lei, *sem se preocupar com o seu conteúdo*: a lei se impunha mesmo se redundasse em medidas pessoais, concretas e retroativas, que poderiam coincidir com a vontade de um ditador ou de um partido político. No atual estágio de desenvolvimento jurídico, os direitos fundamentais representam os elementos definidores e legitimadores de todo o ordenamento jurídico positivo, proclamando um concreto e objetivo sistema de valores de aplicação imediata e de vinculação do poder público. Definem uma cultura jurídica e política, limitando o poder do Estado. Por isso, o moderno Estado de Direito democrático e constitucional deve ser denominado de *Estado de Direitos Fundamentais*. O Estado de Direito é uma categoria *interdependente* dos direitos fundamentais, porque somente são soberanas as leis que constituam manifestação externa das exigências de racionalidade e de liberdade, não da vontade arbitrária daqueles que detêm o poder. (2016, p. 24).

É relevante destacar que a CF de 1988 trouxe diversas inovações ao ordenamento jurídico, especialmente no que diz respeito ao desenho institucional das relações democráticas. Os princípios fundamentais da dignidade humana, pluralismo político e cidadania, foram consagrados, e os espaços de participação popular na gestão pública foram estabelecidos como meios para fortalecer a sociedade civil, tanto como agente impulsionador de demandas sociais, quanto como resistência às violações dos princípios constitucionais.

A constitucionalização mencionada confere uma dimensão abrangente à estrutura constitucional, expandindo seu conteúdo material e axiológico por todo o ordenamento jurídico. O Estado Democrático de Direito, que se desenvolveu como resultado do avanço do constitucionalismo, aproximou as ideias do constitucionalismo da própria ideia de democracia, o que implica que elementos democráticos determinam a constituição do Estado.

Em vez de considerar uma polarização entre os interesses da Administração Pública e os interesses dos cidadãos, conforme descrito por Raymundo Faoro como um antagonismo

Canotilho, que os define como as diretrizes normativas fundamentais, constitutivas e indicativas “das ideias directivas básicas de toda a ordem constitucional” (2003, p. 1173-1174).

velado entre Estado e nação, governo e povo, é relevante identificar mecanismos que permitam que os cidadãos sejam verdadeiros detentores do destino do Estado e que a Administração Pública seja a instituição voltada para a realização desse propósito, com foco na execução dos objetivos de interesse coletivo (Bucci, 2006, p. 26-27). Nesse sentido, é possível o realinhamento da supremacia do interesse público, em virtude da necessidade de reconhecimento de uma Administração Pública verdadeiramente democrática⁴⁰, caminhando-se de um modelo marcadamente autoritário, para um modelo mais consensual, democrático e de construção plural das decisões administrativas, o que pode ser sintetizado com o significado do termo Administração Pública Democrática.

2.3.1 Decisões administrativas construídas e não impostas

Conforme a clássica distinção de Seabra Fagundes, o Estado ao legislar estabelece o Direito Positivo, ao administrar aplica a lei de ofício e ao julgar, aplica a lei contenciosamente por meio de um processo judicial (Fagundes, 1967, p. 16-17). No exercício da função administrativa, a aplicação da lei de ofício não ocorre de maneira automática, pois demanda acomodação das diferentes situações individuais. Ou seja, parte-se da generalidade da lei para alcançar as situações concretas (Fagundes, 1967, p. 19-20).

Essa abordagem introdutória serve para explorar a possibilidade de a Administração Pública individualizar adequadamente as normas legais, estabelecendo situações jurídicas específicas, sem a participação direta dos próprios indivíduos nos atos que concretizam seus direitos (Rocha; Gomes, 2021, p. 73). Nesse sentido:

O poder popular constituinte não se esvai com o encerramento dos trabalhos da Assembleia Constituinte e posterior promulgação da Constituição. Ele não é substituído pela Administração Pública e chamado a sair de sua letargia em eleições bianuais ou em referendos e plebiscitos esporádicos. Não há como a Administração cumprir sua função de aplicar o Direito, satisfazendo o interesse público ao individualizar a lei em situações jurídicas particulares, tendo ouvidos mudos a esse próprio público. (Rocha; Gomes, 2021, p. 78):

A concretização dos princípios constitucionais requer a realização de escolhas, muitas vezes não completamente delineadas pela ordem jurídica, devido à existência de um significativo campo de interpretação das normas. Por conseguinte, as decisões administrativas serão legítimas somente se forem orientadas por critérios democráticos.

⁴⁰ Sobre o modelo de Estado democrático de direito e democracia na contemporaneidade, consultar: Bobbio (1986); Canotilho (2003, p. 243-281); García de Enterría (1998, p. 31-163); Miranda (2012, p. 239-256).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto propõe um Direito Administrativo que atue como instrumento para efetivar a democracia substantiva. Essa abordagem fundamenta-se no princípio da responsividade, que visa garantir a legitimidade das ações públicas ao conciliar a expressão da vontade popular, obtida democraticamente, com a racionalidade na atuação governamental (Moreira Neto, 2011, p. 24). Um ideal busca assegurar coerência entre o comportamento do agente público e os anseios dos cidadãos.

A abordagem de Samia Saad Gallotti Bonavides vai ao encontro da consolidação da justiça ou democracia substantiva sob uma perspectiva de recomposição de ordem estrutural. O contrário disso seria um enfoque meramente individual, “ocultando-se causas sociais das situações que são tratadas como meros desajustes no comportamento individual. A responsabilidade do Estado, quanto às promessas não cumpridas, desaparece atrás das inúmeras justificativas fincadas em teses não comprovadas dos deformados atributos e características que sempre são encarados como problemas relacionados a cada indivíduo” (2020, p. 59).

E prossegue:

Em qualquer situação, estando em jogo os interesses individuais ou os coletivos, separa-se da cadeia causal, as responsabilidades que são estruturais, o que é absolutamente equivocado, diante da evidenciada conformação social a partir da compreensão relativa aos enganos de uma contratualização social que produz desigualdades, como regra (2020, p. 59-60).

Enfatiza-se, pois, a importância de abrir o processo decisório à participação popular, com a finalidade de obter mais elementos, tanto em termos quantitativos como qualitativos, a fim de tomar decisões que atendam efetivamente ao interesse público. Esse método visa conferir maior racionalidade às decisões administrativas, minimizando interferências baseadas em juízos intuitivos, autoritários ou informações incompletas.

Nesse sentido, o processo administrativo assume relevância como um instrumento que permite a todos os cidadãos conhecer e participar das decisões administrativas. Vale ressaltar que o processo administrativo deve ser instaurado e instruído, mesmo na ausência de disputas, para possibilitar a participação cidadã.

Essa necessidade decorre não apenas da manifestação da soberania popular nas decisões administrativas, mas também da constatação de que o agente público enfrenta limitações naturais ao compreender plenamente todo o contexto fático, caracterizado pela complexidade de interesses conflitantes, que devem ser cuidadosamente ponderados em suas decisões.

Propugnar por uma participação popular como requisito procedimental das decisões e atos administrativos não se justifica apenas pelo pressuposto de que, num Estado

de Direito Democrático, a Administração Pública pode e deve ser exercida por todos e por qualquer um, mas também pela constatação de que não existe um administrador iluminado, capaz de tudo prever e abarcar, protegendo e promovendo, por conta própria, a exaustiva gama de interesses públicos consolidados na Constituição de 1988. (Rocha; Gomes, 2021, p. 87)

Na ordem constitucional, há disposições normativas que asseguram a consolidação da Administração Pública democrática, dentre as quais se destacam: a) a indispensabilidade da publicidade dos atos administrativos, sem que disso resulte a autopromoção dos agentes públicos; b) o dever de a Administração prestar informações, independentemente do interesse subjacente (CF, art. 5º, XXXIII); c) o direito de petição, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (CF, art. 5º, XXXIV, “a”)⁴¹; d) o direito de obtenção de certidões (CF, art. 5º, XXXIV, “b”); e) o direito à provocação judicial para o controle dos atos administrativos via mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas data* e ação popular (CF, art. 5º, LXIX, LXXI, LXXII e LXXIII); f) o direito de participação nos colegiados de órgãos públicos relativos aos respectivos interesses profissionais ou previdenciários (CF, art. 10); g) o direito de participação do usuário de serviços públicos na Administração Pública direta e indireta (CF, art. 37, § 3º); h) o direito à provocação do controle externo, pela via dos Tribunais de Contas, em face de irregularidades (CF, art. 74, § 2º); i) o direito de participação na fixação da política agrícola (CF, art. 187); j) o direito à participação comunitária na gestão democrática e descentralizada da seguridade social, da saúde, assistência social e ensino público (CF, arts. 194, *parágrafo único*, VII; 198, III; 204, II; e 206, VI); k) o direito de participação na proteção do patrimônio cultural (CF, art. 216, § 1º e 216-A, X); l) o direito de participação na defesa do meio ambiente (CF, art. 225); m) o direito de participação na assistência à saúde e do adolescente (CF, art. 227, § 1º; n) o direito de participação na gestão do Fundo de Combate à Pobreza (ADCT, art. 82).

Mais recentemente, a Emenda Constitucional 108/2020 tratou das etapas de monitoramento e avaliação das políticas públicas⁴². Acrescentou parágrafo único ao art. 193 da CF, assentando que “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais,

⁴¹ A origem do direito de petição remete à Idade Média, na Inglaterra, por meio do *Right of Petition*, consolidando-se no *Bill of Right*, de 1689, que permitiu aos súditos que dirigissem petições ao rei.

⁴² O Decreto 9.203/2017, do Executivo Federal, dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal. Importa destacar: a) aferição de custos e benefícios na avaliação das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas; b) implementação de processo decisório orientado por evidências, fundadas em dados científicos. A partir dessas diretrizes, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, em 2018, foram organizados dois guias para avaliação de políticas públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante* e Guia Prático de Análise *Ex Post*.

assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”.

No plano infraconstitucional, merece destaque a edição de uma série de instrumentos legislativos que fomentam a participação popular e o controle social da Administração Pública, dos quais são exemplos: a) a Lei sobre a criação de OS (Lei Federal 9.637/1998); b) a Lei sobre a criação de OSCIP (Lei Federal 9.790/1999); c) o Estatuto da Criança e do Adolescente e a criação dos Conselhos Tutelares (Lei Federal 8.069/1990); d) a Lei que regula a participação da comunidade na gestão do SUS (Lei Federal 8.142/1990); e) a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal 8.742/1993); f) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal 9.394/1996); g) a Lei que regulamenta o FUNDEB e o seu respectivo Conselho (Lei Federal 14.113/2020); h) a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011).

Com o mesmo escopo, no plano infraconstitucional, destacam-se, ainda: a) a participação dos usuários na prestação dos serviços concedidos (Lei 8.987/95); b) a necessidade de audiência pública para a tomada de decisões que afetam consumidores e agentes econômicos envolvidos no setor elétrico (Lei 9.427/96); c) os espaços de participação previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)⁴³; d) a previsão do *amicus curiae* na seara do controle de constitucionalidade (Lei 9.886/99).

Oportuna, ainda, a menção às experiências havidas em torno do modelo de orçamento participativo. Entretanto, deve ser ressaltado que tal metodologia, muitas vezes aplicada em comunidades ainda carentes de uma série de questões, inclusive de informações, acaba por não atingir todo o seu potencial, podendo sucumbir aos interesses de grupos políticos. Consigne-se que as alterações que se operaram na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei 13.655/2018, especificamente no art. 29⁴⁴, trouxeram a previsão da consulta pública como mecanismo de fomento à realização de consultas públicas em qualquer órgão ou poder para a elaboração de atos normativos⁴⁵.

⁴³ O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257/2001, atribui à política urbana a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, mediante o planejamento e a gestão democrática (art. 2º). Para tanto, prevê a existência de órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, além de conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43). A gestão democrática seria efetivada “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, II).

⁴⁴ A Lei do Processo Administrativo já previa que: “Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, autorizar consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a interessada” (Lei 9.784/99, art. 28). No mesmo sentido, a Lei das Agências Reguladoras (Lei 13.848, de 25.06.2019, art. 6º, § 3º).

⁴⁵ O Decreto 9.191, de 01.11.2017, estabelece normas e diretrizes para a elaboração de atos normativos a serem promulgados pela Presidência da República e, nesse ambiente, regulamenta o processo de consulta pública.

De fato, o crescimento da atividade normativa pelo Poder Executivo faz com que seja reproduzida a ideia de participação também nesta seara, o que se concretiza com a adoção de algumas práticas, dentre as quais se destacam as consultas públicas. Por meio delas, busca-se o estímulo ao diálogo com as estruturas decisórias estatais e, com isso, oferece-se elementos para o diagnóstico e identificação dos desafios que poderão ser sopesados e superados.

Podem ser observados os seguintes reflexos positivos decorrentes do modelo de Administração Pública democrática: a) maior publicidade e transparência na condução dos assuntos de interesse coletivo; b) maior espaço de informação aos cidadãos sobre as diretrizes dos órgãos administrativos, o que enseja tanto a informação dos cidadãos, como habilita o órgão administrativo a decidir de forma mais acertada e justa, uma vez que passa a dispor de maior conhecimento acerca da situação subjacente à decisão administrativa; c) criam espaços de efetiva negociação, em que as decisões administrativas passam a ser tomadas a partir da harmônica ponderação entre os interesses envolvidos, na ótica da reciprocidade de concessões.

Gustavo Binenbojm sustenta que a abertura à participação nos processos decisórios contribui para a consecução de três importantes finalidades públicas: a) respeito ao direito do contraditório e ampla defesa dos interessados; b) aumento do nível de informação da Administração sobre os reflexos de determinada medida administrativa, sob a ótica dos cidadãos e previamente ao agir administrativo; c) alcance de um grau mais elevado de consensualidade e legitimação das decisões administrativas (2008, p. 77).

A participação popular da sociedade civil na formulação, acompanhamento da execução e controle das decisões do Poder Público apresenta-se como um dos mais fecundos traços de consolidação do modelo de Administração Pública democrática. Com isso, a definição do interesse público não estaria adstrita, isoladamente, à esfera de competências de determinados agentes públicos, “mas decorreria de uma opção consciente dos cidadãos, da procura de metas coletivas e definidas, opção informada pelo conhecimento dos meios disponíveis para o alcance de tais metas, que a elas passariam a estar vinculados” (Bucci, 2006, p. 40).

A concretização desse ideal reclama, inclusive, a efetiva ampliação dos canais de diálogo entre os governos e a sociedade civil, asseguratórios da participação social na atividade e na decisão administrativa, com o fortalecimento da atuação de comissões e conselhos sociais e populares e a aproximação da sociedade civil ao debate democrático sobre as políticas públicas que impactam na vida da comunidade política.

2.3.2 Novas formas de participação

O perfil democrático, assumido pela Administração Pública, sinaliza para a atuação de novos sujeitos sociais, responsáveis pela superação das práticas do simples representativismo. Augustín Gordillo destaca a necessidade de serem instituídas novas formas de participação social, considerando a insuficiência dos esquemas clássicos da democracia representativa.

Ya no basta el imperio de la autoridad de quien ejerce ocasionalmente el poder; ya no satisface la voz de mando, sea quien fuere el que manda y mucho menos si no es una autoridad electiva. Ahora se intenta conseguir una sociedad cada vez más participativa. Los esquemas clásicos de democracia representativa no se rechazan, pero se postulan como insuficientes: hay que crear nuevas y adicionarles normas de participación del pueblo en el poder, de modo que su influencia em él no se limite a la elección de candidatos electorales. (Gordillo, 2003, p.ii-13/14)

As novas formas de participação não excluem, de forma alguma, os instrumentos clássicos do sistema representativo. Ao contrário, há uma relação de complementaridade entre ambos.

Importa, ainda, a abordagem acerca do controle social. Nesse sentido, paralelamente à participação, o controle social desenvolve-se na perspectiva da fiscalização exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil sobre o exercício da função administrativa.

O controle social do poder não é forma de exercício do poder político. O agente privado, no exercício do controle do Poder Público, não produz regra nova de Direito, mas, simplesmente, aplica norma preexistente. A participação popular somente existe quando a pessoa privada contribui para a criação de normas jurídicas, com o dever de acatamento por toda a coletividade.

Como se sabe, na democracia direta se enfatiza o momento da tomada de decisão, defendendo que todos os cidadãos tenham igual influência efetiva na tomada de decisões coletivas. Na democracia participativa, a ênfase situa-se no valor intrínseco da participação, considerando-a como uma atividade satisfatória por si só. A participação aumenta a eficácia da política e promove a compreensão, pelos cidadãos, de seus próprios interesses e responsabilidades políticas. Na democracia deliberativa, destaca-se o processo pelo qual as decisões são tomadas. Os teóricos deliberativos argumentam que a decisão política depende da justificação das decisões por meio da deliberação entre cidadãos livres e iguais.

Nas três perspectivas da democracia – direta, participativa e deliberativa – pode-se reconhecer os princípios da participação, inclusão e controle do governo concebidos na teoria da poliarquia de Dahl (1997). Cada uma das três abordagens destaca diferentes aspectos da

democracia, refletindo a diversidade de mecanismos e valores presentes em um sistema político democrático. Ademais, há elementos que estão em consonância com a teoria da *accountability* de O'Donnell (1998), destacando a importância da participação e do controle pelos cidadãos sobre o governo para a consolidação de uma democracia efetiva e responsável.

A questão que se sobleva, aqui, é que Dahl valoriza a participação como uma atividade satisfatória em si mesma, independentemente dos resultados das decisões. Esse aspecto pode ser interpretado como uma manifestação do princípio da inclusão, que busca garantir a participação ativa e significativa dos cidadãos nas questões políticas. Por sua vez, O'Donnell aduz que a participação dos cidadãos na política aumenta sua eficácia e compreensão de seus próprios interesses e responsabilidades políticas. E esse é o ponto que interessa na presente tese, não apenas normativamente falando, sobretudo como ferramenta teórica de análise. Ao se envolverem ativamente na esfera política, os cidadãos têm maior capacidade de monitorar e responsabilizar os atores políticos, garantindo que suas vozes e interesses sejam levados em consideração nas decisões governamentais.

2.3.3 A Administração Democrática na jurisprudência

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 622⁴⁶, fixou a tese da inconstitucionalidade de “norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”. No caso, tratava-se do Decreto Federal 10.003/2019⁴⁷, concluindo-se serem incompatíveis com a Constituição Federal as regras previstas no Decreto que, ao disciplinar o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda), terminava por frustrar a participação das entidades da sociedade civil na formulação e no controle da execução de políticas públicas em favor de crianças e adolescentes.

Ponderou-se que a referida disciplina, ao conferir ao Poder Executivo o controle da composição e das decisões do Conanda, neutraliza o órgão como instância crítica de controle e, por isso, contraria norma constitucional que exige a participação e, portanto, coloca em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (CF, art. 204, II, c/c o art. 227, § 7º)⁴⁸.

⁴⁶ ADPF 622/DF, relator Min. Roberto Barroso, julgamento virtual finalizado em 27.2.2021.

⁴⁷ Decreto 10.003/2019: “Art. 2º Ficam dispensados todos os membros do Conanda na data de entrada em vigor deste Decreto”.

⁴⁸ “Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (...) Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à

Com a mesma linha de argumentação, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional o art. 7º-A do Decreto 4.877/2003, com redação dada pelo Decreto 9.908/2019⁴⁹, que previa a nomeação “pro tempore”, pelo Ministro da Educação, de dirigentes de instituições de ensino federais. Considerou que a nomeação desses dirigentes é atribuição do Ministro da Educação, porém, essa competência é vinculada, sendo exercida a partir de indicação pela comunidade escolar, com base em processo eleitoral do qual participam os corpos docente e discente e os servidores, em atenção aos princípios do pluralismo, da gestão democrática do ensino e da autonomia das entidades autárquicas (CF, art. 206, III, V e VI). Assim, ao substituir a atuação da comunidade, suprime a gestão democrática da entidade de ensino e restringe o pluralismo de ideias, fundamento da organização do Estado Democrático de Direito (STF. ADI 6543/DF, relatora Min. Cármen Lúcia, julgamento virtual finalizado em 26.3.2021).

Verifica-se, portanto, que a indispensabilidade da participação social vem sendo reconhecida pela jurisprudência.

criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (...) § 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”.

⁴⁹ Decreto 4.877/2003: “Art. 7º-A O Ministro de Estado da Educação poderá nomear Diretor-Geral pro tempore de Centro Federal de Educação Tecnológica, de Escola Técnica Federal e de Escola Agrotécnica Federal quando, por qualquer motivo, o cargo de Diretor-Geral estiver vago e não houver condições de provimento regular imediato. Parágrafo único. O Diretor-Geral pro tempore será escolhido dentre os docentes que integram o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal com, no mínimo, cinco anos de exercício em instituição federal de ensino”.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são um campo essencial de estudo e análise no âmbito da Economia, Ciência Política e da Administração Pública. Essas políticas são ações governamentais que visam solucionar ou mitigar problemas sociais, econômicos, ambientais e culturais que afetam a sociedade como um todo. A elaboração e implementação de políticas públicas envolvem um processo complexo e multidisciplinar, que inclui desde a identificação dos problemas até a avaliação dos resultados alcançados.

Por isso, nesta tese, além da concepção oferecida pela literatura jurídica sobre o tema, considera-se o vasto material de pesquisa nesses outros campos do conhecimento, a exemplo da produção do IPEA, uma instituição de referência no estudo e análise de políticas públicas no Brasil. Por meio de pesquisas e estudos, o IPEA busca compreender os desafios enfrentados pelo país e propor soluções baseadas em evidências para os problemas sociais e econômicos.

Nesse sentido, no decorrer deste trabalho, exploram-se as principais pesquisas realizadas pelo mencionado Instituto no campo das políticas públicas, analisando seus resultados e conclusões sobre Conselhos de políticas públicas. Também, examina-se como essas pesquisas têm contribuído para o debate público e para a tomada de decisão no governo, influenciando a agenda política e subsidiando a formulação de políticas mais efetivas e inclusivas. A partir dessas análises, pode-se compreender melhor o papel crucial que as políticas públicas desempenham na promoção do bem-estar social e no desenvolvimento sustentável do país.

3.1 Planejamento estatal

3.1.1 Aspectos introdutórios

O planejamento estatal é método que, mediante os recursos financeiros disponíveis, apresenta os meios para a consecução de determinados objetivos, estabelecendo previsão das ações que se pretende adotar, conferindo a elas certa racionalidade. Trata-se de procedimento ordenado e sistemático, em função de objetivos preestabelecidos e, portanto, está relacionado à técnica de tomada de decisão que enfatiza a escolha de objetivos e aponta os meios mais apropriados para sua consecução⁵⁰.

⁵⁰ Não se confundem os conceitos de planejamento e planificação. O planejamento refere-se à coordenação necessária entre as esferas de decisões políticas e o mercado, respeitando-se o princípio da livre iniciativa. Por outro lado, a planificação da economia diz respeito à concepção socialista, a qual pressupõe a inexistência do mercado.

Segundo Hely Lopes Meirelles é “o estudo e estabelecimento de diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos” (Meirelles, 1995. p. 636). O planejamento, portanto, vem a ser uma atividade estatal, instrumentalizada por lei (plano), desenvolvida por um processo interventivo e sistemático, tendo por objetivo a ordenação do processo econômico e social (Adri, 2007, p. 97-123). Vale dizer, o planejamento, a partir de um plano, operacionaliza um processo de intervenção e regulação, idealizado sob o ângulo macroeconômico, executado por meio de atos políticos e jurídicos, com o fim de obter o “melhor funcionamento da ordem social” (Grau, 1978. p. 64).

O plano não se confunde com a política pública. A proximidade entre os conceitos está no fato de que, frequentemente, as políticas públicas se exteriorizam por meio de planos. O instrumento normativo do plano é a lei, na qual estão contidos os objetivos da política e os instrumentos institucionais de sua realização. Em seguida, sucedem-se normas da alçada do Executivo. Destaca-se a relevância estatal na formulação do planejamento, por meio da atuação integrada dos diferentes entes federativos. Para Gilberto Bercovici:

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado.

As reformas estruturais são o aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento. Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população. (Bercovici, 2005, p. 51-52)

Gilberto Bercovici elenca, dentro da estrutura administrativa brasileira atual, três obstáculos à prática do planejamento. O primeiro está em que a formatação do Estado não é unificada e coesa, contando com diversas divisões internas, cada qual com interesses políticos distintos. Tal fato dificulta o trabalho dos técnicos em estabelecer a unidade das políticas econômicas e sociais (Bercovici, 2005, p. 77-78).

O segundo obstáculo decorre do tratamento dado ao planejamento pelas leis orçamentárias, por meio dos instrumentos de controle fiscal. As restrições estabelecidas terminam por reduzir o planejamento ao orçamento e, com isso, desfigura-se o planejamento, ao impedir que fixe as diretrizes para a atuação do Estado (Bercovici, 2005, p. 77-78):

Esta limitação da atividade planejadora exclusivamente às dotações orçamentárias é agravada pelas restrições impostas, recentemente, à atuação do Estado em todos os níveis pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000). Independentemente do mérito de buscar o controle dos gastos públicos, impedindo o seu desperdício, esta lei, visivelmente, impõe uma política de equilíbrio orçamentário a todos os entes da Federação. A única política pública possível passa a ser a de controle da gestão fiscal.

Por fim, Bercovici menciona o terceiro obstáculo, consistente nas mudanças paradigmáticas do Estado Brasileiro, conferindo-lhe feições do Estado Regulador, com reflexos na estrutura da Administração Pública, que assume o perfil gerencial. Para ele, “a regulação significou o desmonte da estrutura do Estado, o sucateamento do Poder Público e o abandono de qualquer possibilidade de implementação de uma política deliberada de desenvolvimento nacional” (Bercovici, 2005, p. 85).

As consequências de tal falta de racionalidade são observadas na insuficiência de implementação de políticas públicas destinadas à universalização dos serviços essenciais e, como decorrência última, no baixo desenvolvimento econômico.

A atividade planejadora estrutura-se a partir dos princípios da racionalidade, da previsibilidade e da continuidade (art. 2º, *caput*, Lei 4.320/64). Nesse sentido, projetam-se os reflexos de determinadas medidas – ainda em fase de conjectura – nas mais diversas situações. Em suma, consiste em se fazer prévio diagnóstico socioeconômico ao se implementar certa conduta e, assim, estabelecer os instrumentos a serem utilizados para se atingir as metas previamente definidas.

O planejamento reúne as visões política, econômico-financeira e jurídica, de forma a coordenar as disponibilidades orçamentárias, aplicando-as às metas previamente estabelecidas.

O objetivo seria sempre eleger as políticas que melhor utilizem os recursos públicos, o que pressupõe o fortalecimento dos sistemas de planejamento e das instituições, além de criar mecanismos para incrementar a participação de todos os interessados, especialmente da sociedade civil organizada, nas decisões sobre a utilização dos recursos existentes.

A atividade de planejamento pressupõe, assim, a definição de objetivos de políticas públicas e a escolha dos respectivos instrumentos para a melhor utilização dos recursos, sendo certo que a implementação do quanto planejado, após identificadas as prioridades, dá-se por meio da implantação de políticas públicas.

3.1.2 Finanças públicas

A eficiência do processo de planejamento público transcende a mera definição de objetivos e instrumentos a serem utilizados, requerendo, ademais, uma gestão financeira

responsável dos recursos. A gestão financeira abrange o orçamento anual, as metas plurianuais, as despesas de capital e a continuidade de projetos de programação continuada.

Embora a atividade de planejamento não se esgote no bom gerenciamento dos recursos públicos, seus regramentos são os instrumentos mais importantes para se atingir os objetivos esperados.

Nesse sentido, para o exercício da função de planejamento, as leis orçamentárias assumem especial importância. São elas previstas constitucionalmente, em capítulo específico, a saber: i) o plano plurianual (CF, art. 165, § 1º); ii) a lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 165, § 2º); e iii) o orçamento anual. Por meio dessas leis, procura-se conferir ordem aos gastos públicos, pois, até então, as leis que versavam sobre finanças públicas tinham caráter meramente formal e não se destinavam aos seus verdadeiros fins de planejamento das receitas e das despesas.

Há traços paralelos entre as leis orçamentárias e o princípio do planejamento, o que se depreende, dentre outros fatores, do próprio ordenamento jurídico que disciplina a elaboração, pelos entes federativos, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento (CF, art. 165). Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe novos instrumentos de planejamento: i) anexo de metas fiscais (art. 4º, § 1º); ii) anexo de riscos fiscais (art. 4º, § 3º); e iii) relatório resumido de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal (art. 48, *caput*).

Nota-se que o planejamento não é um mecanismo inédito no ordenamento jurídico brasileiro, pois desde o Decreto-Lei 201/67 já havia a sugestão de que os entes federativos realizassem planejamento. A grande novidade da lei foi tornar o planejamento obrigatório e prever instrumentos para cobrá-lo, de forma tal que o planejamento, atividade essencialmente política, passa também a ter que atender a determinados requisitos técnicos.

O orçamento público⁵¹, documento basilar das finanças públicas, é expresso por meio de lei que autoriza os gastos do Estado, correlacionados com a receita necessária à sua cobertura. Constitui-se na previsão de receitas e despesas para determinado período, tendo como fator norteador as diretrizes e os objetivos dos planos. Por meio do orçamento, é possível identificar, e daí sua importância para o planejamento, o rol de projetos e atividades que o governo pretende realizar, detectando as metas e os resultados esperados.

O plano plurianual contém os objetivos e as metas da administração para as despesas de capital nos quatro anos subsequentes. Tal plano reúne as diretrizes, metas e objetivos que a Administração Pública deve perseguir. É de se destacar que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento serão elaborados em conformidade com o plano

⁵¹ Refere-se aqui ao gênero orçamento público, do qual são espécies o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o orçamento anual.

plurianual (CF, art. 165, § 4º). Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão (CF, art. 167, § 1º).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) representa novidade trazida pela Constituição de 1988. Ela funciona como orçamento de transição para compatibilizar o plano plurianual com a Lei Orçamentária Anual (LOA). Veicula, a LDO, as metas e as prioridades da administração, orientação na elaboração da lei orçamentária anual, alterações na legislação tributária e política de aplicação das agências oficiais de fomento, além do disposto no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que se destacam o anexo de metas fiscais e o de riscos fiscais.

Impõe-se ao administrador que apresente as metas e, em momento posterior, divulgue a “avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior” (LRF, art. 4º, § 2º), demonstrando a intenção do legislador em dar eficácia às leis orçamentárias, não havendo mais espaço para leis cumpridoras de meras formalidades.

No anexo de metas fiscais constarão as “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes” (LRF, art. 4º, § 1º). Obtém-se o resultado primário pela diferença entre receitas e despesas em determinado período – se positivo, haverá o superavit primário; do contrário, déficit primário. O resultado nominal é calculado pela diferença entre a dívida pública em certo momento e outro posterior.

No anexo de riscos fiscais, “serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem” (LRF, art. 4º, § 3º).

A Lei Orçamentária Anual deverá estar em harmonia com as leis antes mencionadas. Considerando a existência do plano plurianual e da Lei de Diretrizes, resta ao orçamento anual a condição de norma descritiva, compreendendo a previsão de todas as receitas a serem arrecadadas no exercício, assim como as despesas a serem executadas no mesmo período (CF, art. 165, § 5º a § 7º). Compreenderá o orçamento fiscal, de investimentos e da seguridade social (CF, art. 165, § 5º).

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orçamentária Anual deverá conter também anexo demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes da Lei de Diretrizes (LRF, art. 5º). Desse modo, o orçamento deixa de ser apenas o rol das despesas e receitas e transforma-se em instrumento de plano de desenvolvimento.

3.1.3 Políticas públicas: de definição e estágios

Entende-se por políticas públicas os programas de ação governamental, estabelecidos com a finalidade de coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006, p. 241). Para Ana Paula de Barcellos:

A Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais. As políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente, mas envolvem gasto de dinheiro público. As escolhas de matéria de gastos e políticas públicas não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas constitucionais. (Barcellos, 2008, p. 816)

O estudo das políticas públicas no campo do Direito pressupõe a admissão de que efetivamente existe uma “interpenetração entre as esferas jurídica e política”, processo que ocorre “seja atribuindo-se ao direito critérios de qualificação jurídica das decisões políticas, seja adotando-se no direito uma postura crescentemente substantiva e, portanto, mais informada por elementos da política” (Bucci, 2006, p. 241-242).

As políticas públicas adequadamente coordenadas e socialmente eficientes estão a depender de sua qualidade técnica, ainda que se reconheça que as decisões exclusivamente técnicas certamente não serão satisfatórias, porque dissociadas dos “problemas de dominação política em sua magnitude real” (Bucci, 2006, p. 244). Em síntese, os entraves jurídicos e administrativos, embora encontrem sérios problemas de gestão, constituem-se, essencialmente, em um problema político (Bucci, 2006, p. 244).

Pondera-se, contudo, que as soluções estritamente políticas não são igualmente desejadas. Na verdade, a relação de forças que se estabelece após o processo eleitoral terá efetividade, sobretudo sob o prisma da sensibilidade social, em função da “conformação institucional que ela venha a imprimir ao processo de tomada de decisões, no funcionamento concreto do aparelho do Estado” (Bucci, 2006, p. 244).

As políticas públicas encerram um processo de escolha. Em outras palavras, dentre tantas finalidades, há que se definir quais seriam as realmente indispensáveis; dentre tantos meios, há que se mensurar a disponibilidade orçamentária efetivamente adequada e quais os instrumentos jurídicos seriam válidos para sua respectiva consecução.

Sob o prisma metodológico, as políticas públicas percorrem as seguintes etapas até sua conclusão: a) diagnóstico: elaborado a partir de análise técnica, sendo oportuna a participação dos centros de pesquisa e dos destinatários do serviço; b) programação: o diagnóstico deve ser

pautado na agenda pública, a depender do nível de prioridade; c) discussão e decisão: fase que merece o envolvimento de pesquisadores, organizações e servidores públicos, com o propósito de encontrar soluções para o problema detectado; d) execução e controle, e; e) avaliação e revisão: de forma a permitir a identificação de avanços e retrocessos na estratégia empregada, permitindo o constante aprimoramento.

Odete Medauar, por exemplo, descreve a “grade sequencial” das políticas públicas, desde a sua concepção até a avaliação de seus resultados:

Na literatura sobre o tema, são mencionadas, com algumas variações, as fases ou *grade sequencial* das políticas públicas: a) identificação do problema e sua inserção na agenda governamental; b) formulação do plano ou programa ou estratégia para sua solução (p. ex.: quais métodos, meios, atores, prazos etc.); c) previsão e alocação de recursos financeiros e provisão de outros recursos; d) implantação; e) análise dos resultados e, se for o caso, encerramento do programa ou projeto. (Medauar, 2014, p. 192)

De acordo com a literatura de Ciência Política e Administração Pública, veiculada pelo IPEA (2014), os estágios ou ciclos das políticas públicas compreendem uma sequência de fases que orientam o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas governamentais. Esses estágios são:

- a) Formulação.** Nesta etapa, identificam-se os problemas ou desafios que requerem ação governamental, realizando diagnósticos e análises da situação para definir os objetivos e as alternativas de políticas a serem adotadas.
- b) Implementação.** Consiste na efetivação das políticas aprovadas na fase anterior. Neste estágio, são definidos os programas e projetos que viabilizarão a concretização dos objetivos estabelecidos, além de serem mobilizados os recursos e agentes envolvidos na execução das ações governamentais.
- c) Monitoramento.** Esta etapa envolve a observação constante da implementação das políticas, a fim de verificar se estão sendo executadas conforme o planejado e se estão alcançando os resultados esperados. É uma fase de acompanhamento contínuo para identificar eventuais desvios e corrigir problemas.
- d) Avaliação.** Na avaliação, analisam-se os resultados e impactos das políticas públicas após a sua execução. Esta fase busca verificar se os objetivos foram alcançados, se houve eficácia e eficiência nas ações e quais foram os efeitos sociais e econômicos da política implementada.

e) **Retroalimentação.** Este estágio se refere à utilização dos resultados das avaliações para retroalimentar o processo de formulação de políticas. As lições aprendidas e os ajustes necessários são incorporados ao ciclo de políticas públicas para aprimorar futuras ações governamentais.

Esses estágios não necessariamente seguem uma ordem linear e podem ser revisitados ao longo do tempo, vez que a formulação e implementação de políticas públicas são processos dinâmicos e complexos (IPEA, 2014).

O êxito das políticas públicas, ressalta-se, está condicionado à existência, à correta destinação e ao bom gerenciamento dos recursos públicos. Daí a relevância dos controles que devem incidir sobre esta atividade estatal, para o que deve ser considerado que as políticas públicas não se tratam de “protocolares agendas daquilo que os governos pretendem realizar, isto é, simples programas governamentais, não de Estado” (Freitas, 2014, p. 20), já que “a liberdade administrativa, em matéria de políticas públicas, só pode ser exercida ‘em razão e nos limites’ das prioridades constitucionais” (Freitas, 2014, p. 23). Nesse sentido: STF. AgReg. no RE com Agravo 639.337–SP. Rel. Min. Celso de Mello. J. 23.08.2011.

Sob outro prisma, as políticas públicas podem ser visualizadas na perspectiva do procedimento, do qual resulta a escolha racional de prioridades. Nesse ambiente, o governo assume posição de coordenação, voltada à “interação entre sujeitos ou entre estes e a Administração, com o exercício do contraditório” (Bucci, 2006, p. 264), de maneira que o exercício da discricionariedade administrativa, inerente ao campo da atividade administrativa de que se está a tratar, possa considerar a individualização e a confrontação entre os interesses concorrentes.

Daí porque dizer que as políticas públicas, em seu viés procedimental, significam uma “forma de controle prévio de discricionariedade na medida em que exigem a apresentação dos pressupostos materiais que informa a decisão, em consequência da qual se desencadeia a ação administrativa” (Bucci, 2006, p. 265). Assim, a decisão administrativa, motivada pelos respectivos elementos materiais que a embasaram, bem como suas implicações, seria eficientemente apresentada aos interessados.

Com a concepção da procedimentalização, o conceito de discricionariedade técnica, segundo o qual as decisões, de alta complexidade, deveriam ser tomadas pelos administradores, porque delas conhecem, ficaria, de certa forma, rarefeito. Vislumbra-se, nesta forma de ver, o potencial de os cidadãos participarem da tomada de decisões, sendo certa que tal situação pode ser observada em três momentos marcantes da referida processualidade (Bucci, 2006, p. 266):

[...] o da formação, o da execução e o da avaliação. O primeiro momento é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não-coincidentes com aqueles. O segundo momento compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. E finalmente o terceiro momento no processo de atuação da política pública é o da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados.

Exatamente por isso, “o adjetivo ‘pública’, justaposto ao substantivo ‘política’, deve indicar tanto os destinatários como os autores da política” (Bucci, 2006, p. 269). E assim se qualifica quando contemplar os anseios da sociedade e resultar de um processo público, aberto aos interessados. Seu êxito, observado em sua capacidade de tornar-se instrumento do desenvolvimento, está a depender do “amadurecimento da participação democrática dos cidadãos” (Bucci, 2006, p. 266) e subordina-se à “qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa” (Bucci, 2006, p. 266).

3.2 O desenvolvimento impulsionado pelas instituições

Inegável a necessidade de avanço do processo de desenvolvimento, com o propósito de que assuma intensidade suficiente a propiciar condições para a construção de um modelo que responda satisfatoriamente às necessidades fundamentais das pessoas.

Eduardo Cambi e Jairo Néia Lima sustentam o reconhecimento do direito fundamental à inclusão social, consistente no acesso a um espaço político e social de oportunidades e proteção. Esclarecem que para além do assistencialismo, propõe-se, com tal concepção, que o “ser humano seja sujeito da sua própria história, liberto das dependências que sequer supunha sofrer e de poder interferir democraticamente nas decisões que afetam a sua vida e a coletividade, por meio de direitos específicos como a educação, saúde e cultura, entre outros direitos fundamentais, que detêm essa capacidade emancipadora” (2014, p. 09).

Sabe-se que as carências materiais, do que decorre “a fome e as dramáticas consequências que dela derivam para os milhões de pessoas que a sofrem (‘escravizadas’, incapacitadas, muitas vezes, de ter sequer consciência dos seus direitos) não é uma consequência da *falta de bens*, da *escassez* (como quer a ciência econômica dominante)”, mas da falibilidade das instituições estatais que não assegura os direitos elementares e falha em seu papel de agente de “*organização da sociedade*” (Nunes, 2021, p. 182-183).

Importa, neste ponto, a menção à Declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o direito ao desenvolvimento, de 04 de dezembro de 1986, na qual foram positivadas todas as dimensões do termo desenvolvimento. Trata-se de documento subscrito por 146 Estados, o qual explicita, em sua parte introdutória, a premissa de que o “desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos”. Consta da norma internacional:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (ONU, 1948)

Tem-se por certo que, por razões fáticas e jurídicas, o desenvolvimento há de ser impulsionado pelo Estado, ainda que não se desconsidere a existência, no próprio segmento privado, de outros agentes propulsores. É que o Estado, por seus fundamentos basilares, reúne certos atributos éticos que lhe legitimam a promover direitos e estabelecer maior igualdade nas relações sociais, até porque a concretização da dignidade humana, a partir de certa coesão social, apresenta-se como sua própria *raison d'être*.

É nessa perspectiva que se vislumbra pontos de convergência com a epítome do pensamento de Lévinas. Explica-se: o Estado, diante da responsabilidade que lhe é confiada; frente ao seu papel aglutinador dos anseios de toda sociedade; em vista da regulação que estabelece entre o “eu” e “o outro”; e, como garantidor da justiça nas relações humanas, a contrapor-se ao modelo individualista da sociedade contemporânea; consubstancia, de certa forma, o conceito filosófico de alteridade.

Quer-se destacar, sob esse prisma, o papel do Estado e de suas Instituições, cujo poder tem origem na própria sociedade, como agentes fomentadores do desenvolvimento, por meio da formulação e implementação das políticas públicas. A partir do exercício correto de suas funções surgem oportunidades de vida digna às pessoas menos favorecidas.

3.2.1 Fundamentos do desenvolvimento

O pensamento de Lévinas pode ser sintetizado na relação do *eu* com o *outro*. Esse vínculo parte da premissa ética, segundo a qual não se admite que seja estabelecido nesse vínculo uma aproximação pela posse, hipótese rechaçada que implicaria no desaparecimento do sujeito e na sua redução a simples objeto. Apregoa, o pensador, a possibilidade da existência autêntica do *outro*, a desafiar a objetivação de sua existência, apesar da essência não

cognoscível, porque interiormente detentora de um universo indecifrável, diverso do conteúdo interpretativo do *eu*.

Por conseguinte, nessa relação, espera-se a capacidade de resposta social ao apelo por justiça, a ser avaliada pelo nível de respeito e compreensão nesse relacionamento. Esse fenômeno que reivindica uma responsabilidade incondicional do *eu* com o *outro* é pormenorizado pelo autor sob a noção do que denomina como “alteridade”.

Para Lévinas, a linguagem seria o primeiro gesto ético, o acolhimento do rosto do *outro* (“face-a-face”), aquilo que se apresenta na palavra e traduz desejo, bondade e justiça. Vale dizer, “uma aparição no rosto sem face do outro para que se compreenda a infinitude da alteridade, o próprio infinito, e para que se experimente a assimetria absoluta” (Haddock-Lobo, 2010, p. 79).

A justiça se concretiza quando os homens se lembram dos rostos sem face, sem identidades, “quando o amor do próximo e sua proximidade apelam à razão, que se torna bondade, e quando a filosofia se transforma em sabedoria do amor” (Haddock-Lobo, 2010, p. 90).

Para Carla Silene Cardoso Lisbôa Bernardo Gomes:

O convite de Lévinas é para a superação da dimensão meramente profética do dever que o Eu tem, de assumir sua responsabilidade pelo *outro* e pelos outros – comportamentos até então impostos ou pela racionalidade, ou pela religião ou pela mística – e pela real concretização do sentido do humano que, segundo ele, se dá no acolhimento, na responsabilização pelo próximo. (Gomes, 2008, p. 82)

Esse estágio civilizatório é atingido pelo processo de desenvolvimento, em cujo âmbito se constroem mais direitos, mais oportunidades, mais igualdade material, enfim, mais dignidade.

Nessa construção se vislumbra indiscutível protagonismo estatal, a quem se confiam as políticas públicas, voltadas à superação das desigualdades. É do que se passa a tratar.

Inicialmente, uma diferenciação mostra-se pertinente: o crescimento econômico não equivale ao desenvolvimento. Crescimento é, tão somente, a elevação da renda e do Produto Interno Bruto (PIB), sem, contudo, estar associado a mudanças estruturais importantes, seja porque essas já ocorreram, seja porque o crescimento é transitório e não se sustentará, caracterizando, na verdade, um surto, um ciclo e não um processo.

No desenvolvimento, o crescimento faz-se concomitantemente a profundas alterações na estrutura política, institucional e social. Essas modificações darão sustentabilidade ao processo, permitindo que novas fases de evolução sejam atingidas (Nusdeo, 2002. p. 17).

Importante a ressalva histórica de que, até os anos 1960, desenvolvimento e crescimento econômico eram utilizados como sinônimos. Hoje, o termo desenvolvimento pressupõe a aproximação integrada entre o econômico e o social. Para Amartya Sen:

[...] a avaliação do desenvolvimento não pode ser dissociada da vida que as pessoas podem levar e da verdadeira liberdade que desfrutam. O desenvolvimento dificilmente pode ser visto apenas com relação ao melhoramento de objetos inanimados de conveniência, como um aumento do PIB (ou da renda pessoal) ou a industrialização – apesar da importância que possam ter como meios para fins reais. (Sen, 2011. p. 380)

O contrário disso é o subdesenvolvimento, caracterizado pela baixa renda *per capita* e pela significativa desigualdade na distribuição das riquezas, fazendo com que grande percentual de seus frutos seja detido por pequena parcela da população. Nessas economias, os padrões de consumo e de qualidade de vida são reduzidos e as instituições funcionam mal. Os processos de desenvolvimento, portanto, propõem-se a superar essas deficiências estruturais.

A eficiência dos sistemas econômicos é tratada em duas dimensões. A primeira, a dimensão estática, tem como principal preocupação que o sistema econômico, tanto no que diz respeito à sua infraestrutura, quanto aos seus recursos humanos, opere em sua plena capacidade de produção. A segunda, a dimensão dinâmica, para além do bom aproveitamento da capacidade produtiva que se dispõe, importa-se com sua expansão, de forma a atender demandas vitais de significativa parcela de pessoas excluídas. “Esta seria a eficiência dinâmica, por importar uma permanente e autossustentada evolução em toda a estrutura não apenas econômica, mas social e cultural dos países onde se implantasse o processo desenvolvimentista” (Nusdeo, 2005. p. 350-351).

Com essa vinculação última, o desenvolvimento se constituiria em processo de longo prazo, induzido por políticas públicas em três campos interligados: o econômico, o social e o político. Extrai-se da obra de Fábio Konder Comparato:

O elemento econômico consiste no crescimento endógeno e sustentado da produção de bens e serviços. Endógeno, porque fundado nos fatores internos de produção e não, portanto, de modo predominante, em recursos advindos do exterior. Crescimento sustentado, porque não obtido com a destruição dos bens insubstituíveis, constituintes do ecossistema.

O elemento social do processo desenvolvimentista é a aquisição da progressiva igualdade de condições básicas de vida, isto é, a realização, para todo o povo, dos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural, como o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à habitação, o direito de fruição dos bens culturais.

Enfim, o desenvolvimento integral comporta, necessariamente, um elemento político, que é a chave da abóbada de todo o processo: a realização da vida democrática, isto é, a efetiva assunção, pelo povo, do seu papel de sujeito político,

fonte legitimadora de todo poder e destinatário do seu exercício. (Comparato, 2004, p. 395-396)

O desenvolvimento, segundo a teoria neoclássica, é visto como resultado natural do funcionamento do mercado e, assim, atribui-se ao mercado a capacidade de solucionar os problemas econômicos, inclusive o do desenvolvimento. O contraponto a essa Escola é sintetizado por Calixto Salomão Filho, para quem há três correntes na literatura econômica que se posicionam criticamente em relação ao neoclassicismo: a) teóricos das imperfeições do mercado, que não negam o mercado, mas sim o método de sua análise, limitando-se ao estudo de suas falhas para, assim, evitá-las; b) escola da nova economia institucional, que vincula o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento das instituições sociais, e; c) a terceira corrente que se dedica a temas envolvendo questões de pobreza e de desenvolvimento e procura destacar a importância dos valores dentro da teoria econômica (Salomão Filho, 2002, p. 31).

Registre-se, neste ponto, o vínculo das políticas públicas com a superação das desigualdades, considerando, para que assim ocorra, a indispensável construção social de tal situação, porque a “igualdade, em contraste com tudo o que se relaciona com a mera existência, não nos é dada, mas resulta da organização humana, porquanto é orientada pelo princípio da justiça. Não nascemos iguais, tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais” (Arendt, 1989, p. 335).

Importa dizer, aqui, que a atuação do Estado nesse processo destina-se à promoção do desenvolvimento econômico e social, por meio de políticas públicas, instituídas com fundamento na superação das desigualdades, na universalidade dos serviços públicos e na redistribuição das riquezas. Em uma perspectiva filosófica: na alteridade, a ser concretizada na busca por uma sociedade justa, pronta para realizar as condições do “outro”.

3.2.2 Teoria do desenvolvimento

O processo de desenvolvimento econômico e social é visto de variadas formas. Para a teoria da modernização (Bresser-Pereira, 2005, 2009, 2014a, 2014b), o processo de desenvolvimento poderia ser compreendido como uma série de estágios sucessivos de crescimento econômico pelos quais todos os países deveriam passar.

Os teóricos da modernização afirmavam que o subdesenvolvimento de uma sociedade era causado pelas características ou estruturas econômicas, políticas, sociais e culturais tradicionais e se refletia nelas. Para progredirem, as sociedades subdesenvolvidas teriam de

passar pelo mesmo processo de evolução do tradicionalismo para a modernidade que as sociedades mais desenvolvidas haviam experimentado anteriormente.

Presumia-se que a ocidentalização, a industrialização e o crescimento econômico gerariam as precondições para a evolução de uma maior igualdade social. Durante esse processo, o Estado serviria de agente primário da mudança social.

Com base na teoria da modernização, os teóricos da Escola de Direito e Desenvolvimento pregam que a difusão do direito dos países desenvolvidos contribuiria para a modernização dos países em desenvolvimento. Em suma, sustenta-se que o direito seria pré-requisito para o bom funcionamento da economia industrial, pois essa concepção considera o direito capaz de nortear o comportamento humano e, por meio desse mecanismo, alcançar o desenvolvimento.

Inserida nessa linha de pensamento, a chamada Nova Economia Institucional considera o funcionamento das instituições do setor público e das organizações do setor privado fator essencial para o desenvolvimento dos países. A justificativa está em que a interação entre as instituições públicas e as organizações privadas fomentaria o incremento das atividades socialmente relevantes.

A teoria da dependência, de inspiração marxista, preencheu o vazio deixado pelo enfraquecimento da teoria da modernização em meados da década de 1970. Essa teoria foi elaborada no mundo em desenvolvimento, fundamentalmente por estudiosos latino-americanos.

Em oposição à teoria da modernização, a qual enfocava exclusivamente fatores internos aos países em desenvolvimento como causas do insucesso para o desenvolvimento, a teoria da dependência defendia que as origens do subdesenvolvimento poderiam ser encontradas na estrutura do sistema capitalista.

As teses da CEPAL conferiam fundamentação científica ao intervencionismo existente no Brasil desde 1930, reforçando o modelo de Estado como promotor do desenvolvimento, com ênfase na integração do mercado interno e na internalização dos centros de decisão econômica. Nessa linha, a superação do subdesenvolvimento demanda política de longo prazo, com decidida intervenção planificadora por parte do Estado (Bercovici, 2005. p. 48-50).

Celso Furtado conciliou análises históricas sobre a formação da estrutura produtiva da sociedade brasileira com a interpretação estruturalista, defendida pela Cepal, de que o subdesenvolvimento latino-americano seria uma condição específica e não mera reprodução da trajetória percorrida pelos países capitalistas centrais (Furtado, 2000, p. 197). Transcreve-se:

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a natureza das atuais economias subdesenvolvidas, necessário se torna levar em conta essa peculiaridade. (Furtado, 2000, p. 197)

Celso Furtado posicionava-se pela participação direta do Estado na concretização de estratégias desenvolvimentistas de longo prazo, razão pela qual o planejamento econômico assumia notória relevância.

Os partidários da teoria da dependência compreendem que os colonizadores exploraram os recursos naturais e o trabalho das áreas colonizadas, venderam a elas seus produtos e impediram que competissem com produtos feitos pelos países colonizadores.

Destaca-se que o fim da colonização não pôs fim a esse sistema de exploração. Países em desenvolvimento foram incorporados ao sistema do mercado mundial em evidente desvantagem, pois careciam de base industrial estabelecida e de tecnologia atualizada de transporte e infraestrutura de comunicação. Desenvolver os aspectos necessários envolvia a atração de investidores estrangeiros, a obtenção de empréstimos financeiros do ocidente e a aquisição de equipamentos industriais e tecnologia ocidentais.

Significativa parcela do desenvolvimento resumia-se à produção de bens para a exportação aos países desenvolvidos, em detrimento do que era produzido para o próprio consumo interno. Essa política econômica fez com que os países em desenvolvimento dispusessem de bases produtivas pouco diversificadas, sujeitas às expectativas dos países importadores. A constituição econômica era de tamanha fragilidade que sujeitava tais países à condição de grande vulnerabilidade, expondo-os às barreiras comerciais estabelecidas para a proteção da produção interna dos países desenvolvidos.

Em suma, a imagem projetada pela teoria da dependência era a de um centro ocidental e uma periferia em desenvolvimento, em que a riqueza do primeiro é baseada na manutenção da última em estado de permanente dependência e subdesenvolvimento.

3.2.3 O adequado funcionamento das instituições como fator essencial ao desenvolvimento

Uma das evidências da contemporaneidade é a indispensabilidade das Instituições para o desenvolvimento dos países. A elas são confiadas as funções de promover a estabilidade política e as oportunidades econômicas. Quando as Instituições não funcionam adequadamente, proliferam-se práticas contrárias à ordem jurídica.

Ao tratar de fracasso de nações, Daron Acemoglu e James A. Robinson (2012) demonstram que as origens da prosperidade não se encontram na geografia ou na cultura, mas na existência ou não de instituições inclusivas. Em um Estado ineficiente, típico dos países menos desenvolvidos, o poder político é exercido por uma pequena elite, que toma as decisões segundo seus interesses, retroalimentando suas riquezas.

Em consequência, na dimensão social, prevalece a pobreza, a corrupção, a ausência de liberdade política e a insuficiência das políticas públicas educacionais. Defendem que há maior probabilidade de êxito das Instituições quando o país contar com um sistema político pluralista e aberto, marcado pela diminuição da concentração do poder.

O núcleo da análise dos autores é a contraposição entre instituições inclusivas e instituições extrativistas. As primeiras estimulam o desenvolvimento econômico, promovem a participação social e equalizam a distribuição de renda. As segundas obstam o desenvolvimento e perpetuam um círculo vicioso de concentração do poder político e econômico (2012, p. 59):

Para serem inclusivas, as instituições econômicas devem incluir segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão. (Acemoglu; Robinson, 2012, p. 59)

Observa-se o necessário comprometimento que se espera das Instituições na consecução dos serviços públicos (Acemoglu; Robinson, 2012, p. 59-60):

Para ter seu bom funcionamento garantido, a sociedade requer também outros serviços públicos: estradas e uma rede para o transporte de bens; infraestrutura pública para que a atividade econômica tenha condições de florescer; algum tipo de regulamentação básica para a prevenção de fraudes e má conduta, sobretudo por parte das autoridades. Embora muitos dos serviços públicos possam ser prestados pelos mercados e por cidadãos particulares, o grau de coordenação necessário para seu funcionamento em larga escala, em geral, requer a intervenção de uma autoridade central. Assim, o Estado apresenta vínculos inexoráveis com as instituições econômicas, como impositor da lei e da ordem, da propriedade privada e dos contratos, e em geral como prestador fundamental de serviços públicos. As instituições econômicas inclusivas precisam do Estado e dele fazem uso.

As políticas públicas constituem-se em instrumento para o desenvolvimento econômico-social, na medida em que se voltam à satisfação das necessidades coletivas essenciais. É nesse sentido que se apresenta a discussão acerca do papel desenvolvimentista do Estado, sobretudo em segmentos econômicos de relevante interesse social, estabelecendo políticas públicas veiculadoras de maior igualdade material e, exatamente por isso, promovedoras de justiça na

relação “com o outro”, a edificar verdadeira consciência ética coletiva ou, simplesmente, alteridade.

As políticas públicas desempenham um papel fundamental como instrumento para o desenvolvimento econômico-social de um país (IPEA, 2014). Por meio dessas políticas, o Estado pode intervir na economia e na sociedade, buscando corrigir falhas de mercado, promover a igualdade de oportunidades e alcançar metas sociais e econômicas. Investimentos em infraestrutura, educação, saúde e programas de transferência de renda são exemplos de políticas públicas que visam melhorar a qualidade de vida da população e promover a inclusão social. Além disso, as políticas públicas podem estimular a atividade econômica ao fomentar setores estratégicos, atrair investimentos, criar empregos e aumentar a produtividade do país.

A formulação e implementação eficaz de políticas públicas requer uma análise cuidadosa dos problemas a serem enfrentados, a participação ativa de diversos atores sociais e a alocação adequada de recursos (IPEA, 2014). A partir de diagnósticos precisos, o Estado pode definir prioridades e estabelecer metas realistas para o desenvolvimento econômico-social. Além disso, é essencial a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação para acompanhar os resultados das políticas implementadas e possibilitar ajustes e melhorias ao longo do tempo. Quando bem planejadas e executadas, as políticas públicas têm o potencial de impulsionar o crescimento econômico, reduzir desigualdades sociais e promover um ambiente propício para o desenvolvimento sustentável e inclusivo da sociedade (IPEA, 2014).

3.3 Políticas Públicas Educacionais

A dignidade humana pressupõe o desenvolvimento mínimo de potencialidades individuais propiciado, dentre outras maneiras, pela oferta de educação de qualidade⁵², considerada direito de todos e dever do Estado (CF, art. 205), a ser assegurada por meio de “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (CF, art. 23, V). O acesso ao ensino, em condições adequadas, constitui-se em pressuposto para o atingimento das finalidades do Estado brasileiro (CF, arts. 1º e 3º) e, por isso, o acesso à educação básica obrigatória e gratuita (CF, art. 208, I) é tido como direito público subjetivo (CF, art. 208, § 1º).

Frente a esse dever, há previsão de patamares mínimos de gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino, em relação ao que se destaca que a preocupação não reside apenas

⁵² Destaca-se a relevância da educação, observada em seu caráter emancipatório, porque comprometida com a realização de um dos três pilares que constituem os objetivos consagrados constitucionalmente: o pleno desenvolvimento da pessoa, ao lado de seu preparo para o exercício da cidadania e de sua qualificação para o trabalho (CF, art. 205).

no quanto se gasta, como também, especialmente, no modo como se gasta. Além disso, é prevista a responsabilização pessoal do agente público a quem compete a formulação e a implantação das políticas educacionais.

Apesar de tais fatores impulsionadores da qualidade do serviço de educação, o PISA⁵³, de acordo com o Relatório Nacional PISA 2018 – Resultados Brasileiros⁵⁴, a “média de proficiência dos jovens brasileiros em letramento em Leitura no Pisa 2018 foi de 413 pontos, 74 pontos abaixo da média dos estudantes dos países da OCDE (487)”. A respectiva tabela é a seguir reproduzida:

Figura 1. Relatório do Brasil no PISA 2018. Leitura.

MÉDIAS, INTERVALOS DE CONFIANÇA E PERCENTIS DAS PROFICIÊNCIAS
DOS PAÍSES SELECIONADOS – LEITURA – PISA 2018

PAÍS	RANKING ¹	MÉDIA	EP ²	IC ³	INTERDECIL ⁴
Canadá	4-8	520	1,8	517-524	388-646
Finlândia	4-9	520	2,3	516-525	387-643
Coreia	6-11	514	2,9	508-520	377-640
Estados Unidos	10-20	505	3,6	498-512	361-643
Portugal	20-26	492	2,4	487-497	362-613
Média OCDE ⁵	--	487	0,4	486-488	354-614
Chile	42-44	452	2,6	447-457	331-572
Uruguai	46-52	427	2,8	422-433	299-552
Costa Rica	46-54	426	3,4	420-433	323-534
México	49-57	420	2,7	415-426	314-530
Brasil	55-59	413	2,1	409-417	286-548
Colômbia	54-61	412	3,3	406-419	300-532
Argentina	60-66	402	3,0	396-407	274-529
Peru	61-66	401	3,0	395-406	283-523
Panamá	70-72	377	3,0	371-383	265-493
República Dominicana	76-77	342	2,9	336-347	241-453
Espanha ⁶	--	--	--	--	--

Fonte: Elaborado por Daeb/Inep, com base em dados da OCDE.

⁵³ O Programme for International Student Assessment (PISA) é desenvolvido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo coordenado no Brasil pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

⁵⁴ BRASIL. Relatório Brasil no PISA 2018. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_examens_da_educacao_basica/relatorio_brasil_no_pisa_2018.pdf. Acesso em 15.nov.2023.

A tabela subsequente “mostra a série histórica do Pisa em letramento em Leitura desde 2000, quando a escala desse domínio foi desenvolvida pela primeira vez”:

Figura 2. Relatório do Brasil no PISA 2018. Série histórica. Leitura.

MÉDIAS E MEDIDAS DE ERRO-PADRÃO POR EDIÇÃO DOS PAÍSES SELECIONADOS –
LEITURA – PISA 2018 (continua)

PAÍS	2000			2003			2006		
	MÉDIA	EP ¹	EP ²	MÉDIA	EP ¹	EP ²	MÉDIA	EP ¹	EP ²
Canadá	534	1,6	4,3	528	1,7	8,0	527	2,4	5,8
Finlândia	546	2,6	4,8	543	1,6	7,9	547	2,1	5,7
Coreia	525	2,4	4,7	534	3,1	8,4	556	3,8	6,5
Estados Unidos	504	7,0	8,1	495	3,2	8,4	-	-	-
Portugal	470	4,5	6,1	478	3,7	8,6	472	3,6	6,3
Chile	410	3,6	5,4	-	-	-	442	5,0	7,2
Uruguai	-	-	-	434	3,4	8,5	413	3,4	6,3
Costa Rica	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México	422	3,3	5,2	400	4,1	8,8	410	3,1	6,1
Brasil	396	3,1	5,1	403	4,6	9,0	393	3,7	6,4
Colômbia	-	-	-	-	-	-	385	5,1	7,3
Argentina	418	9,9	10,7	-	-	-	374	7,2	8,9
Peru	327	4,4	6,0	-	-	-	-	-	-
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	-
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Espanha*	493	2,7	4,9	481	2,6	8,2	461	2,2	5,7

Em matemática, a média de proficiência “foi de 384 pontos, 108 pontos abaixo da média dos estudantes dos países da OCDE (492)”:

Figura 3. Relatório do Brasil no PISA 2018. Matemática.

MÉDIAS, INTERVALOS DE CONFIANÇA E PERCENTIS DAS PROFICIÊNCIAS DOS PAÍSES SELECIONADOS – MATEMÁTICA – PISA 2018 (continua)

PAÍS	RANKING ¹	MÉDIA	EP ²	IC ³	INTERDECIL ⁴
Coreia	5-9	526	3,1	520-532	393-651
Canadá	10-16	512	2,4	507-517	392-629
Finlândia	12-18	507	2,0	503-511	399-612
Portugal	23-31	492	2,7	487-498	362-614
Média OCDE	-	489	0,4	489-490	370-605
Espanha	32-37	481	1,5	479-484	365-593
Estados Unidos	32-39	478	3,2	472-485	357-598
Uruguai	54-60	418	2,6	413-423	307-529
Chile	55-60	417	2,4	413-422	311-528
México	60-63	409	2,5	404-414	311-510
Costa Rica	61-66	402	3,3	396-409	308-499
Peru	62-67	400	2,6	395-405	293-511
Colômbia	66-70	391	3,0	385-397	290-499
Brasil	69-72	384	2,0	380-388	277-501

Em ciências, a média “foi de 404 pontos, 85 pontos abaixo da média dos estudantes dos países da OCDE (489)”:

Figura 4. Relatório do Brasil no PISA 2018. Ciências Sociais.

MÉDIAS, INTERVALOS DE CONFIANÇA E PERCENTIS DAS PROFICIÊNCIAS DOS PAÍSES SELECIONADOS – CIÊNCIAS - PISA 2018

PAÍS	2006			2009			2012			2015			2018	
	MÉDIA	EP ¹	EP ²	MÉDIA	EP ¹									
Coreia	522	3,4	4,9	538	3,4	4,9	538	3,7	5,5	516	3,1	4,0	519	2,8
Canadá	534	2,0	4,0	529	1,6	3,9	525	1,9	4,4	528	2,1	2,6	518	2,2
Finlândia	563	2,0	4,0	554	2,3	4,3	545	2,2	4,6	531	2,4	2,7	522	2,5
Portugal	474	3,0	4,6	493	2,9	4,6	489	3,7	5,5	501	2,4	4,0	492	2,8
Espanha	488	2,6	4,3	488	2,1	4,2	496	1,8	4,4	493	2,1	2,3	483	1,6
Estados Unidos	489	4,2	5,4	502	3,6	5,1	497	3,8	5,5	496	3,2	4,1	502	3,3
Chile	438	4,3	5,5	447	2,9	4,6	445	2,9	4,9	447	2,4	2,8	444	2,4
Uruguai	428	2,7	4,4	427	2,6	4,4	416	2,8	4,9	435	2,2	2,7	426	2,5
México	410	2,7	4,4	416	1,8	4,0	415	1,3	4,2	416	2,1	2,6	419	2,6
Costa Rica	-	-	-	430	2,8	4,6	429	2,9	4,9	420	2,1	2,6	416	3,3
Colômbia	388	3,4	4,9	402	3,6	5,1	399	3,1	5,1	416	2,4	2,8	413	3,1
Peru	-	-	-	369	3,5	5,0	373	3,6	5,4	397	2,4	2,8	404	2,7
Brasil	390	2,8	4,5	405	2,4	4,3	402	2,1	4,5	401	2,3	2,8	404	2,1
Argentina	391	6,1	7,0	401	4,6	5,8	406	3,9	5,6	-	-	-	404	2,9
Panamá	-	-	-	376	5,7	6,7	-	-	-	-	-	-	365	2,9
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	332	2,6	3,0	336	2,5

Fonte: Elaborado por Daeb/Inep, com base em dados da OCDE.

Tal quadro desperta enorme preocupação, pois a ausência da proteção eficiente na política pública voltada à oferta da educação obrigatória, para além de violar direitos elementares, submete as crianças e os adolescentes a danos significativos, trazendo-lhes consequências negativas nos aspectos neurológico, social, pedagógico e econômico, além de apresentar-se como impeditivo ao exercício da cidadania.

3.3.1 Do dever de ofertar serviços educacionais

O art. 227 da CF assegura uma série de direitos às crianças e aos adolescentes, dentre os quais a educação, ao mesmo tempo em que estabelece o dever de se conferir prioridade absoluta na implantação de políticas públicas voltadas à sua efetividade. Vale ressaltar que essa norma constitucional, por tratar de direitos fundamentais, tem aplicação imediata, consoante a determinação do § 1º do art. 5º da CF e, portanto, independe de regulamentação: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reforça os deveres constitucionais (art. 4º). Por sua vez, o art. 1º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) institui a doutrina da proteção integral, concebida a partir de um sistema de proteção prioritária dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, oponíveis ao Estado, à família e à sociedade. Determina a atuação conjunta, para que seja disponibilizada à população infanto-juvenil toda assistência necessária para o seu completo desenvolvimento. Dentre os direitos que compõem esse sistema inclui-se, evidentemente, o direito à educação.

Em decorrência da posição doutrinária assumida, o Estatuto elenca a obrigatoriedade em se assegurar todas as oportunidades e facilidades para o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social das crianças, em condições de liberdade e de dignidade (art. 3º). Em seu art. 4º preconiza:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à **educação**, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

[...]

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (Lei 8.069/90, destacou-se)

Ressalva-se ser inviável a invocação de razões de ordem financeira para a negativa à efetivação de tal direito, diante de seu tratamento constitucional prioritário e absoluto. A propósito, no julgamento da ADPF nº 45, o Min. Celso de Mello, apesar de reconhecer que as políticas públicas não subsistem sem recursos, veda que a manipulação da atividade financeira crie “obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência”.

É o mesmo que sustenta o Min. Herman Benjamin:

No campo dos direitos individuais e sociais de absoluta prioridade, o juiz não deve se impressionar nem se sensibilizar com alegações de conveniência e oportunidade trazidas pelo administrador relapso. A ser diferente, estaria o Judiciário a fazer juízo de valor ou político em esfera na qual o legislador não lhe deixou outra possibilidade de decidir que não seja a de exigir o imediato e cabal cumprimento dos deveres, completamente vinculados, da Administração Pública. Se um direito é qualificado pelo legislador como absoluta prioridade, deixa de integrar o universo de incidência da reserva do possível, já que a sua possibilidade é, preambular e obrigatoriamente, fixada pela Constituição e pela lei. (STJ. REsp. 440.502/SP. Rel. Min. Herman Benjamin. J. 15.12.2009)

Importa a menção de que a reserva do possível encontra limitação insuperável no conjunto de direitos fundamentais que integram o núcleo do denominado mínimo existencial. Insere-se nesse conceito:

[...] um complexo de prerrogativas **cuja concretização** revela-se **capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição** de direitos sociais básicos, *tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança.* (STF. AgReg. no RE com Agravo 639.337-SP. Rel. Min. Celso de Mello. J. 23.08.2011)

A doutrina de Clèmerson Merlin Clève é bastante precisa:

O conceito de mínimo existencial, do mínimo necessário e indispensável, do mínimo último, *aponta para uma obrigação mínima do poder público*, desde logo sindicável, tudo para evitar que o ser humano perca sua condição de humanidade, possibilidade sempre presente quando o cidadão, por falta de emprego, de saúde, de previdência, de educação, de lazer, de assistência, vê confiscado seus desejos, vê combalida sua vontade, vê destruída sua autonomia, resultando num ente perdido num cipal das contingências, que fica à mercê das forças terríveis do destino. (Clève, 2003. p. 27)

Barcellos (2007) analisa a Teoria da Reserva do Possível no contexto das políticas públicas que instrumentalizam a efetivação de direitos fundamentais, dentre as quais as que se comprometem com a oferta da educação:

Prosseguindo no exemplo da educação, é certo que todos os recursos previstos nos arts. 195, 198, par. 2º e 212 da Constituição terão de ser investidos em serviços de educação pelos diferentes entes federativos. Se esse investimento, porém, não for suficiente para produzir o resultado esperado – a oferta de educação fundamental gratuita para toda a população –, outros recursos além desse mínimo terão de ser aplicados em políticas públicas até que a meta seja alcançada. Por outro lado, se o resultado em questão for atingido com um investimento menor do que o mínimo previsto constitucionalmente, o restante dos recursos continuará a ser aplicado em educação, agora na realização de outras metas previstas pelo texto constitucional, como, e.g., a progressiva universalização do ensino médio etc. (Barcellos, 2007, p. 21)⁵⁵

Perfeitamente delineado no ordenamento jurídico, portanto, o dever de o Estado assegurar o acesso à educação de qualidade, não lhe sendo possível opor-se a tal obrigação, por razões estritamente financeiras.

Essa orientação terminou sendo recentemente sedimentada perante o Supremo Tribunal Federal, com a fixação do entendimento contido no Tema 548/STF, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC, publicado em 20.04.2023. É a redação da tese:

1. A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.
2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.
3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

As políticas públicas educacionais submetem-se a certa principiologia específica. Inicia-se com a igualdade de condições de acesso e de permanência na escola (CF, art. 206, I). Trata-se de princípio que representa manifestação de política de justiça social, para o que se considera que não há oportunidades de disputa paritária no mercado de trabalho e de pleno exercício da cidadania, caso a formação intelectual não seja assegurada de maneira uniforme.

Outro aspecto está relacionado à qualidade do ensino (CF, art. 206, VII), diretriz também consagrada pela Meta 7 do Plano Nacional de Educação, a qual fixa uma série de estratégias para seu atingimento. Quer isso significar que não basta a oferta quantitativa, mas

⁵⁵ Faz-se a ressalva de que o texto é anterior à EC 59/2009 e, por isso, a ausência de menção à obrigatoriedade da educação na fase pré-escolar e no ensino médio.

imprescindível também que sejam agregados aspectos qualitativos ao serviço, a serem supervisionados pelo Poder Público.

É exatamente por essa razão que, a despeito de o ensino ser livre à iniciativa privada, sua prestação está a depender de autorização governamental, assim como sua qualidade deverá ser avaliada pelo Poder Público (CF, art. 209, II).

O Decreto 10.656/2021, que disciplina a Lei 14.113/2020, especifica parâmetros de qualidade para a educação infantil:

Art. 24 As instituições conveniadas deverão, obrigatória e cumulativamente:

[...]

§ 2º. Para fins do disposto no art. 7º da Lei nº 14.113, de 2020, o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade pelo órgão normativo do sistema de ensino responsável pela creche e pela pré-escola deverá adotar como princípios:

I - continuidade do atendimento às crianças;

II - acompanhamento e avaliação permanentes das instituições conveniadas; e

III - revisão periódica dos critérios utilizados para o estabelecimento do padrão mínimo de qualidade das creches e pré-escolas conveniadas. (Decreto 10.656/2021)

A partir desse controle, e para que seja assegurada a qualidade do serviço, poderá ocorrer a desativação de cursos e habilitações, a intervenção na instituição, a suspensão temporária de prerrogativas ou o descredenciamento (CF, art. 209; LDB, art. 7º).

Outro vetor das políticas públicas educacionais converge para a valorização dos profissionais do ensino (CF, art. 206, V). Natural que professores qualificados e com adequadas condições de trabalho estejam mais motivados e, portanto, apresentem superior desempenho, contribuindo positivamente na qualidade do ensino.

A valorização do profissional da educação é assegurada por meio do acesso exclusivo à carreira pelo concurso público e pela instituição de plano de carreira. Com o mesmo propósito estabeleceu-se o piso salarial para os profissionais da educação escolar pública (CF, art. 206, VIII)⁵⁶.

Em consonância com a diretriz constitucional, o art. 67 da LDB assegura o ingresso no magistério público, exclusivamente, por meio de concurso público (inc. I), o qual poderá contar, inclusive, com a assistência técnica da União (§ 3º). Ainda, a estratégia 18.1 do PNE consiste em estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, noventa por cento, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e cinquenta por cento, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não

⁵⁶ A Lei 11.738/2008 pretende equalizar, em âmbito nacional, o piso salarial do magistério público da educação básica (ADCT, art. 60, III, “e”; Lei 11.738/08, art. 1º).

docentes sejam ocupantes de cargo de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ainda prevê o aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; a progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e, condições adequadas de trabalho. No mesmo sentido, a Meta 15 do PNE vigente.

Há, ainda, outro componente a ser enfrentado: a gestão democrática do ensino público (CF, art. 206, VI), vetor que segundo Singer, na perspectiva da relação estabelecida entre aluno-escola, significa:

A democratização do processo educativo deveria ir além, tratando de construir em cada escola uma verdadeira comunidade de todos os envolvidos, em que a natural superioridade dos professores e administradores fosse compensada por respeito pela vontade e pelos sentimentos dos outros membros, sobretudo dos mais jovens e mais fracos. A reforma democrática deveria se preocupar com as críticas neoliberais aos serviços sociais do Estado, pois, mesmo discordando das propostas produtivistas, é preciso reconhecer que as críticas têm base na realidade. A reforma democrática teria de ter engenhosidade suficiente para combinar um processo educativo não mercantilizado com o combate ao paternalismo, à ineficiência e ao corporativismo. (Singer, 1995, p. 15)

Conforme postula Dewey (1916), a educação é intrinsecamente um processo social e, portanto, deve ser guiada por princípios democráticos de participação e deliberação coletiva. A concepção de educação como um direito humano fundamental, consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), também implica a participação ampla e efetiva dos membros da sociedade na formulação de políticas educacionais.

Essa forma de legitimação é disciplinada no art. 14 da LDB, contemplando-se, dentre outras, a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

Nesse sentido, a gestão democrática da educação compreende a participação de todos os componentes envolvidos no processo educativo (Estado, escola, diretor, professor, aluno, pai, comunidade). Constituem-se em instrumentos complementares de apoio dessa diretriz: a proposta pedagógica da escola, o Conselho de Escola, o Plano Municipal da Educação, os Conselhos de Controle Social e o Regimento Escolar.

Fundamental para garantir a representatividade dos diversos segmentos da sociedade nos conselhos, a previsão de que os integrem profissionais da educação, pais, alunos, gestores e outros membros da comunidade (Santos, 2007). Com a representatividade, assegura-se que

as decisões tomadas pelos conselhos reflitam a pluralidade de interesses e visões presentes na sociedade.

De modo mais amplificado, a Meta 19 do PNE contempla a gestão democrática, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. Nas respectivas estratégias, menciona-se o estímulo aos grêmios estudantis e a correspondente articulação com os conselhos escolares.

Decretos e resoluções também estabelecem mecanismos para fortalecer a participação efetiva da sociedade civil, tais como o Decreto nº 6.094, de 2007, que prevê a participação da sociedade civil na elaboração e monitoramento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Brasil, 2007); e a Resolução nº 2, de 2012, que estabelece diretrizes para a participação popular na formulação, implementação e avaliação das políticas de educação (Brasil, 2012).

3.3.2 Dos parâmetros que regem os gastos em educação

Os gastos mínimos em educação devem obedecer às diretrizes do § 3º do art. 212 da CF. Absolutamente necessário, portanto, que os órgãos de controle verifiquem o cumprimento de tais diretrizes, inclusive para fins de eventual responsabilização dos agentes públicos nas diferentes esferas.

Um dos balizamentos para o exercício do controle encontra-se consubstanciado na Recomendação CNMP nº 44, de 27 de setembro de 2016, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever do gasto mínimo em educação, atentando-se para a principiologia que será a seguir examinada.

A primeira diretriz firmada seria a universalidade de acesso ao ensino obrigatório, vetor esse de caráter eminentemente quantitativo. Nesse sentido, no PNE, foram fixadas as Metas 1 e 3 acerca da universalização da educação básica de 0 a 17 anos, para fins de cumprimento dos incs. I, II e IV do art. 208, sob pena de, na hipótese do caráter obrigatório de frequência, caracterizar a situação da oferta irregular do ensino a que se refere o § 2º também do art. 208 da Constituição da República.

A segunda diretriz consiste na qualidade do ensino, buscando-se padrões mínimos, “definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (LDB, art. 4º, IX).

Nessa linha de raciocínio, deve ser ressaltado que ao gestor não cabe a discricionariedade de limitar-se ao atendimento meramente formal dos percentuais estipulados, sendo a ele imposto, do mesmo modo, o dever de garantir padrões razoáveis de qualidade do serviço público de educação. Segundo Élica Graziane Pinto:

[...] não basta o cumprimento matemático do dever de gasto mínimo se a ele corresponder regressividade imotivada de indicadores e índices oficiais de desempenho durante o período examinado. Gastar formalmente o montante mínimo de recursos vinculados, mas não assegurar o padrão mínimo de qualidade, é gastar mal (lesão aos princípios de finalidade e eficiência), além de configurar oferta irregular de ensino nos moldes do art. 208, § 2º combinado com o art. 206, VII, ambos da CR/1988. (Pinto, 2015, p. 26/27)

Para a objetivação do que vem a ser ensino de qualidade, a Estratégia 7.21 do PNE prevê que a União, em colaboração com os entes federados, estabeleceria, no prazo de dois anos, parâmetros mínimos de aferição da qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumentos para adoção de medidas capazes de elevar a qualidade do ensino. Atualmente, a qualidade é aferida por indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB⁵⁷ e o PISA.

São fatores que interferem na qualidade do ensino: a adoção do período integral, a elevação do percentual de professores efetivos⁵⁸, a formação dos profissionais (priorizando-se a elevação do percentual de professores com nível de ensino superior), a menor relação entre o número de professores e o de alunos, a disponibilidade de material didático e de apoio, a harmonização dos currículos com a realidade local, a adoção de sistemas de avaliação, a mensuração objetiva dos insumos, nos termos do Parecer nº 08/2010, do Conselho Nacional de Educação.

A terceira diretriz pauta-se em critérios de equidade, o que recomenda que, apesar dos diferentes níveis de arrecadação entre os entes federados, há que ocorrer o rateio equivalente dos recursos, por meio de critérios definidos pelo Ministério da Economia e pelo Ministério da Educação, instituindo o caráter solidário de responsabilidade entre os entes federados.

⁵⁷ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro a partir da combinação entre a proficiência dos estudantes, obtida no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e o indicador de taxa de aprovação, obtido por meio do Censo Escolar, tendo influência na eficiência do fluxo escolar.

⁵⁸ A estratégia 18.1 do Plano Nacional de Educação consiste em estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, noventa por cento, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e cinquenta por cento, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargo de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

A partir de tais diretrizes, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) regulamentou as obrigações normativas extraídas dos artigos 206, 208, 212 e 214 da CF, com fundamento nesse último dispositivo, que assim anuncia: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos [...]”.

O PNE apresenta-se na forma de um conjunto de quatorze artigos, vinte metas e duzentos e cinquenta e quatro estratégias, a serem observados pelos gestores, sob pena de caracterização de irregularidade de oferta do ensino, a que faz menção o § 2º do art. 208 da CF.

Destaca-se o art. 10 do PNE que determina aos entes federados que assegurem dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias definidas no Plano, a fim de viabilizar sua plena execução.

Por outro lado, a Estratégia 20.6 do PNE prevê a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implantação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ.

O CAQ, objeto da Estratégia 20.7, é previsto como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

Todos esses parâmetros devem orientar a atuação do gestor e, por igual razão, devem ser considerados no processo de verificação das escolhas a ser realizado pelo Ministério Público e outros órgãos de controle, considerando-se, sempre, que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa na responsabilização⁵⁹ da autoridade competente (CF, art. 208, § 2º).

⁵⁹ O Projeto de Lei nº 7.420/2006, de autoria da Deputada Federal Raquel Teixeira, em trâmite perante o Congresso Nacional, pretende instituir a “Lei de Responsabilidade Educacional”, com previsão de responsabilização do chefe do Poder Executivo, cujo ente estiver com baixo índice no IDEB.

3.3.3 Dos efeitos decorrentes da oferta irregular do ensino

A relevância da proteção da primeira infância vem sendo objeto de sucessivos estudos de natureza transversal, havendo consenso de que a educação e o cuidado nessa etapa da vida trazem benefícios biológicos, pedagógicos, econômicos e sociais. A tutela desses interesses constitui-se no objeto de diversas legislações, dentre as quais o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente e, mais recentemente, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2018).

Sob o enfoque pedagógico, estudos indicam que a educação infantil favorece o desenvolvimento integral da criança. Produz reflexos positivos no aproveitamento do ensino fundamental, tanto no que diz respeito ao nível de aprendizagem, quanto ao combate à evasão escolar.

Em uma abordagem econômica, há que se ressaltar o melhor preparo da criança para, na vida adulta, exercer atividade profissional. A relevância da educação infantil, em seus diversos aspectos, tem sido objeto de pesquisas, sendo de se destacar os estudos desenvolvidos pelo economista James Heckman, ganhador do Prêmio Nobel da Economia, no ano 2000. Constatou o cientista que a frequência de crianças na educação infantil foi determinante para a obtenção de rendas mais elevadas na fase adulta, reduzindo a suscetibilidade à prisão, à gravidez precoce e à dependência de programas governamentais de transferência de renda. Conclui ser a educação infantil o melhor investimento social existente e, além disso, quanto menor for a idade da criança destinatária da alocação dos recursos públicos, maior será o retorno para ela e para a sociedade⁶⁰.

Socialmente, no caso das famílias que não dispõem de condições financeiras para contratar os serviços de pessoas habilitadas a cuidar de seus filhos, considerando a hipótese bastante comum de tanto o pai, quanto a mãe, exercerem atividades laborais, as crianças acabam por permanecer em casa, sozinhas, sem a assistência de quem quer que seja ou, quando muito, na companhia de irmãos mais velhos ou de pessoas sem qualificação para as assistirem. Esse quadro, além do prejuízo para a formação intelectual, expõe a criança ao estado de notória vulnerabilidade, caracterizando a situação de risco, a que todos estão obrigados a prevenir (Lei 8.069/90, art. 70)⁶¹.

⁶⁰ Referência constante de pesquisa da Fundação Getúlio Vargas a respeito da educação infantil. Disponível em https://www.cps.fgv.br/cps/simulador/infantil/apresentação/Quali_SumarioPreEscola.pdf. Acesso em 12.07.2020.

⁶¹ Interessante a observação de Maria Regina Fonseca Muniz: “O homem ignorante não respeita seu semelhante, está acima da lei e não consegue enxergar nada além de si mesmo. A ignorância, a que se refere, não é apenas a falta de instrução, mas a falta de uma educação solidária, consciente e responsável. Só assim conseguirá assimilar e respeitar os direitos do outro. Aí está, portanto, uma das razões por que a *educação está acima de qualquer outro direito social*” (Muniz, 2002).

3.3.4 As desigualdades sociais e qualidade da Educação no Brasil

Recentemente, o IPEA fez uma publicação abordando as políticas públicas de educação no Brasil, com foco nas desigualdades sociais e nos desafios enfrentados pelo sistema educacional (IPEA 2023). Destaca os indicadores mais comuns relacionados à qualidade da educação, como a baixa aprendizagem e a dificuldade dos alunos em atingir os níveis adequados. Para além, discute a expansão da educação em tempo integral como uma proposta para melhorar a qualidade da educação básica. Também, são abordadas as desigualdades no ensino superior e como isso afeta a conclusão dos estudos. Os problemas recorrentes relacionados à qualidade da educação, mencionados nas seções, são:

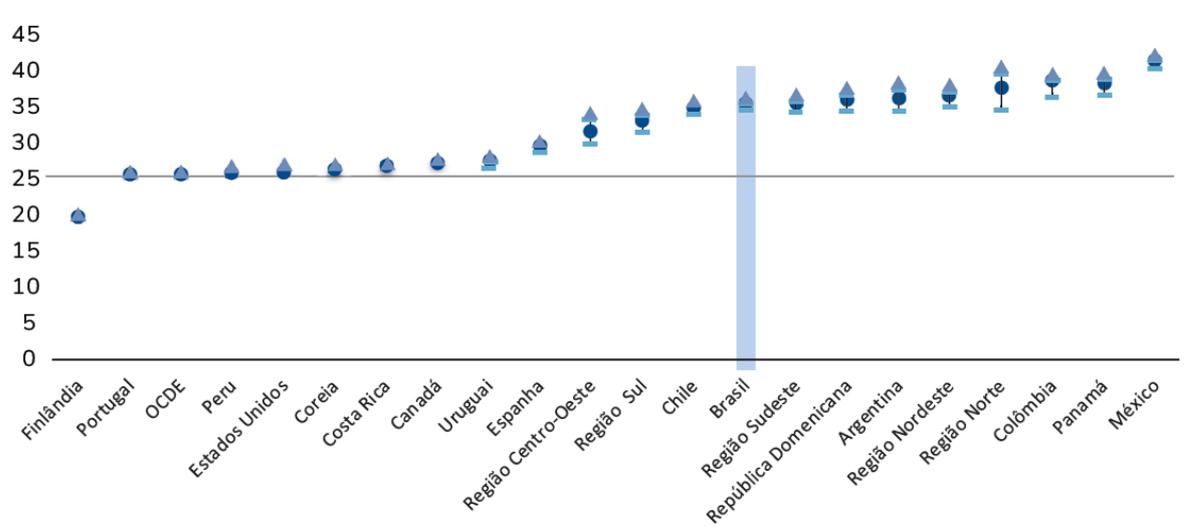
- a) **Baixa aprendizagem dos alunos.** Apesar do intenso debate e da adoção de políticas públicas para lidar com a baixa aprendizagem revelada pelos alunos, uma parte importante não consegue atingir os níveis adequados de aprendizagem para determinadas idades ou fases do estudo concluídas.
- b) **Desigualdades sociais.** As profundas desigualdades sociais que assolam o Brasil têm impacto direto na qualidade da educação. A falta de recursos e oportunidades afeta especialmente os alunos menos favorecidos, dificultando seu acesso a uma educação de qualidade.
- c) **Crises econômicas e sanitárias.** As crises econômicas e sanitárias, como a pandemia da COVID-19, têm causado percalços na educação. Essas crises elevam as desigualdades sociais e dificultam a obtenção de recursos para o enfrentamento dos desafios educacionais.
- d) **Dificuldade em obter recursos.** A dificuldade em obter recursos para a gestão das políticas educacionais é um problema constante. A falta de investimento adequado na educação afeta a qualidade do ensino e compromete o desenvolvimento dos alunos.
- e) **Falta de padrão de qualidade.** É destacado que não basta promover uma discussão genérica sobre qualidade da educação; mas, antes, é necessário definir um padrão de qualidade a ser atingido pelas escolas e redes de ensino. A falta desse padrão dificulta a avaliação e o aprimoramento da qualidade educacional.

Esses são alguns dos problemas persistentes, relacionados à qualidade da educação, mencionados na publicação do IPEA (IPEA 2023). A baixa aprendizagem dos alunos pode ser resultante de vários fatores, incluindo a qualidade do ensino, a falta de recursos e o ambiente

de aprendizagem. As políticas públicas, voltadas para a educação, muitas vezes se concentram em elevar a taxa de matrículas; mas isso, não necessariamente, traduz-se em melhor aprendizagem. É importante que as políticas educacionais também se concentrem em melhorar a qualidade do ensino e a eficácia da aprendizagem.

Observa-se que o Relatório Nacional PISA 2018 – Resultados Brasileiros⁶², “o tamanho médio da turma no Brasil (36,0 estudantes) está entre os resultados mais elevados, acima do Peru (26,0 estudantes), Costa Rica (27,1 estudantes) e Uruguai (27,4 estudantes). Entre as regiões geográficas, verifica-se que a região Centro-Oeste (32,0 estudantes) apresenta o menor quantitativo e a região Norte (38,0 estudantes), o maior”. O respectivo gráfico é a seguir reproduzido:

Figura 5. Relatório do Brasil no PISA 2018. Tamanho médio das turmas.



A desigualdade social é um fator significativo que afeta a educação. Estudantes de famílias de baixa renda tendem a ter menos acesso a recursos educacionais de qualidade, o que pode limitar suas oportunidades de aprendizado. Ademais, eles também podem enfrentar desafios adicionais, como insegurança alimentar e dificuldades de acesso à saúde, que podem afetar adversamente seu desempenho acadêmico. Crises como a pandemia de COVID-19 têm

⁶² BRASIL. Relatório Brasil no PISA 2018. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_brasil_no_pisa_2018.pdf. Acesso em 15.nov.2023.

um impacto profundo na educação. A transição para o aprendizado remoto tem sido um desafio para muitos estudantes, especialmente aqueles sem acesso adequado à tecnologia. Além disso, a incerteza econômica pode levar a cortes no financiamento da educação, o que pode exacerbar os problemas de aprendizado.

A falta de financiamento adequado é um problema significativo na educação. Sem recursos suficientes, pode ser difícil manter a qualidade do ensino, fornecer materiais de aprendizado adequados, e manter um ambiente de aprendizagem propício. O financiamento adequado é essencial para garantir que todos os estudantes tenham a oportunidade de aprender e alcançar seu potencial. A ausência de um padrão de qualidade bem definido pode tornar difícil avaliar a eficácia das escolas e dos sistemas de ensino. Um padrão claro permite que as escolas saibam o que é esperado delas e fornece um marco para avaliar seu desempenho. Sem tal padrão, pode ser difícil identificar áreas de melhoria e trabalhar para melhorar a qualidade da educação.

4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Compreende-se como absoluto o Estado, cuja capacidade de decidir e agir encontra-se imune a qualquer forma de revisão ou contenção. Portanto, na fase absolutista, não havia controle, até porque a intenção era justamente que o poder não sofresse limitação.

Sucessivamente a esse modelo, o Estado de Direito funda-se na supremacia da ordem jurídica, à qual ele mesmo, corporificação institucionalizada da soberania coletiva, vem a se submeter. Em consequência, o controle assume importante papel na gestão da coisa pública e, assim, para todas as atividades da Administração se prevê uma forma controle.

Sobre a referida transição (UNGARO, 2014, p. 63):

A via evolutiva da dinâmica estatal vai da plena irresponsabilidade à múltipla responsabilização das pessoas jurídicas e físicas incumbidas de titularizar os mandatos delegados pela sociedade, em modelagem estrutural que se torna cada vez mais complexa e intrincada, desde a clássica tripartição delineada por Montesquieu como estratégia organizacional de freios e contrapesos, em que o poder controla e limita o próprio poder, principalmente mediante a distribuição de funções políticas entre três entes distintos e reciprocamente interrelacionados – o legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Na verdade, o sistema democrático e o modelo republicano não admitem a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade, que representam fatores de preservação da ordem democrática e que constituem elementos de concretização da ética republicana, por cuja integridade todos, sem exceção, devemos velar, notadamente aqueles investidos em funções no aparelho de Estado.

Uma das principais referências sobre controle da administração pública, pelo ângulo da Ciência Política, Gruber (1986) argumentou que o controle da administração pública é um aspecto essencial da democracia. Segundo a autora, os cidadãos e as instituições democráticas devem ter a capacidade de supervisionar e influenciar as ações dos administradores públicos. Gruber destaca a importância do controle burocrático e do equilíbrio entre a autonomia administrativa e a responsabilidade política. Argumenta que, enquanto a autonomia pode permitir que os administradores usem sua experiência e conhecimento especializado para implementar políticas de forma eficaz, também é necessário haver mecanismos para garantir que eles sejam responsáveis perante o público e os eleitos (Gruber, 1986).

Controlar o poder é impor limites aos governantes e, dessa forma, orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis. O controle é a própria fiscalização, velando para que os

recursos públicos sejam aplicados de forma responsável, eficiente e moral. O controle pode ensejar a revisão das atividades administrativas.

Atenta-se para o especial relevo que assume a atividade de controle, em função do elevado grau da intervenção social e econômica exercida pelo Estado na contemporaneidade. Esse fenômeno se explica pela necessidade de ações afirmativas para a efetivação de direitos fundamentais, pelas demandas nesse sentido advindas da sociedade civil organizada, pela indispensabilidade da atuação no domínio econômico, com o propósito de corrigir falhas de mercado e promover a superação de cíclicas crises econômicas e pela vocação assistencialista em favor das pessoas em condições de vulnerabilidade.

A assertiva é ilustrada por Marcos Augusto Perez (2016, p. 69):

A verdade é que, tendo que assumir funções que vão da saúde às telecomunicações; da educação aos portos ou aeroportos; da vigilância sanitária à defesa nacional; da previdência social à intervenção urbanística, entre muitas e muitas outras que, ainda que não sejam prestacionais, importam em regular ou normatizar condutas dos múltiplos agentes econômicos para eliminar falhas e assimetrias de mercado ou para impor condutas de interesse público que o mercado por si só não consegue realizar, torna-se impossível que o administrador público seja um carimbador autômato, um mero verificador de fatos concretos para aplicação do direito posto ou a *longa manus* da vontade do legislador e disso decorre a crescente importância do controle. (Perez, 2016, p. 69):

No exercício do controle, há que se verificar se o ato administrativo atende aos parâmetros da legalidade, da legitimidade e da economicidade. A legalidade é a vinculação da atuação administrativa à lei. A legitimidade é a conformidade da ação do Estado com a vontade política dominante na sociedade, vale dizer, é a verificação do atendimento do interesse público pelas políticas públicas, o que, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, seria "a conformidade da ação do Estado com a vontade política dominante na sociedade, recolhida pelos meios igualmente por ela aceitos" (2006, p. 558). A economicidade é realização do interesse público, estabelecendo-se a menor relação custo/benefício.

A atividade de controle obedece a certos princípios. De acordo com o Princípio da Segregação das Funções, as funções administrativas devem ser segregadas entre vários agentes, órgãos ou entes. Pelo Princípio da Independência Técnico-Funcional, o controlador, seja ele interno ou externo, não pode depender do auxílio de outros órgãos para a realização do mister de controle. Em decorrência do Princípio da Relação Custo-Benefício, deve o administrador ter em mente a relação entre o custo da restrição/correção da atividade de controle e o benefício que ela trará. O Princípio da Qualificação Adequada preceitua que o controle deve se dar por área de conhecimento e, assim, os órgãos de controle devem estar preparados com equipe

técnica multidisciplinar para a realização de fiscalização efetiva. E, a aplicação do Princípio da Aderência a Diretrizes e Normas implica em que os atos da Administração Pública jamais podem desvincular-se das normas, sob pena de nulidade do negócio jurídico. Além das normas codificadas, deverão ainda ser observadas normas esparsas e os estatutos de cada pessoa jurídica de direito público.

No Brasil, o controle possui fundamento constitucional. O art. 70 da Constituição Federal estabelece o dever de prestar contas: *“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária”*.

O exercício do controle, a par de seu caráter de prevenção aos ilícitos, pode levar à revisão das atividades administrativas, por meio da anulação do ato administrativo. Em outro plano, enseja a responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos⁶³.

O controle da Administração Pública está fundado em um conjunto de normas, dentre as quais, algumas merecem destaque.

No plano internacional, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada no Brasil em 18.05.2005 e a Convenção Interamericana contra a Corrupção ratificada pelo Brasil em 25.06.2002. Os países signatários comprometeram-se a proibir, dentre outras, as contas não registradas e as transações inadequadamente identificadas. Essas convenções contêm diretivas ao setor privado, especialmente no que se refere ao aprimoramento das normas contábeis e de auditoria, ao estabelecimento de sanções aos administradores e no fortalecimento do controle interno.

No plano nacional, a Lei da Ação Popular, a Lei da Ação Civil Pública, a Lei de Combate à Improbidade Administrativa, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei 12.813, de 16.05.2013, que disciplina o Conflito de Interesses. E, digna de registro, a Lei 12.846, de 01.08.2013 (que entrou em vigor a partir de 01.02.2014), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública.

Importa consignar que as políticas públicas, instrumentos estatais comprometidos com o acesso aos direitos fundamentais, possuem custo elevado, o que permite concluir que somente se sustenta e se justifica, caso comprovada a conformidade entre o montante investido e os resultados obtidos.

⁶³ A responsabilização pode se dar em diversas esferas, independentes entre si, a saber: i) no campo civil; ii) no campo penal; iii) no campo da responsabilidade administrativa ou funcional; iv) no campo da responsabilidade política; e, v) no campo da responsabilidade por improbidade administrativa, tendente a punir os atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º), que causem prejuízo ao erário (art. 10) ou que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Vale dizer que a *accountability* é componente essencial para a manutenção do sistema democrático e de uma administração pública eficiente. O controle da administração pública desempenha papel crucial na promoção da *accountability* por várias razões. O controle da administração pública garante, por exemplo, que os atos dos servidores públicos e das instituições governamentais sejam transparentes. Essa prática vem a permitir que os cidadãos e outras partes interessadas conheçam como o governo opera e toma decisões (O'Donnell, 1998). O controle permite, ainda, que os atos dos servidores públicos sejam examinados, questionados ou corrigidos e, inclusive, responsabilizados por suas ações e decisões, se necessário (O'Donnell, 1998).

O controle opera na prevenção de abusos de poder ou má gestão na administração pública. Ele estabelece vigilância aos limites sobre o que os servidores públicos podem fazer e fornece mecanismos para lidar com possíveis abusos. Por meio do controle, a administração pública pode ser orientada a operar de maneira mais eficiente e eficaz (O'Donnell, 1998). O controle pode identificar áreas onde recursos estão sendo desperdiçados ou onde as políticas não estão funcionando como pretendido, permitindo que as correções sejam feitas tempestivamente. Quando a sociedade constata que há um sistema eficaz de controle em vigor, é mais provável que confie na administração pública. Isso pode levar a uma maior participação cívica e um sistema democrático mais saudável (O'Donnell, 1998). Portanto, o controle da administração pública é fundamental para a *accountability*, pois permite que a administração pública opere de maneira transparente, responsável e eficaz, promovendo a confiança da população junto ao governo.

4.1 Espécies de controle

Há variadas modalidades de controle. Quanto ao órgão que o exerce, o controle pode ser classificado em administrativo, legislativo ou judicial. Quanto ao momento em que é exercido, pode ser classificado em prévio, concomitante ou posterior. O controle social é exercido por algum sujeito que não integra a estrutura estatal.

Dois grandes sistemas estatais de controle podem ser visualizados no que se refere à Administração Pública (CF, arts. 70 a 75): o controle interno e o controle externo. Extrai-se das referidas normas constitucionais a ampla dimensão do controle, a abranger a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tendo como parâmetros de verificação a legalidade, a legitimidade e a economicidade.

O controle interno é aquele exercido pelo próprio ente público, consubstanciando-se no exercício do poder da autotutela, fundado no interesse em zelar pela regularidade e conformidade de suas próprias ações. Em sua essência, permite a fiscalização, correção e revisão dos atos e comportamentos administrativos pela Administração Pública.

O controle externo busca a regularidade formal e a adequação substantiva ao interesse público, por meio do exercício das funções legislativa e jurisdicional do Estado que recaem sobre a função administrativa, gerando o controle legislativo e judicial sobre os atos e comportamentos administrativos, voltado à correspondente fiscalização e revisão.

Assim atua, exemplificativamente, o Legislativo, quando aprova ou não as contas do titular do Executivo. Assim atua, exemplificativamente, o Judiciário, quando, mediante provocação, aprecia a juridicidade dos atos dos outros Poderes.

Ambos os sistemas de controle atuam de modo integrado e simultâneo.

4.1.1 Controle interno

Há imposição constitucional a toda estrutura de Poder de manter sistema de controle interno (CF, arts. 70 e 74), daí derivando a necessidade de sua adequada implantação e fortalecimento. O dever-poder de controle interno alcança toda autoridade administrativa, relativamente a qualquer ato praticado por ela própria ou por seus subordinados. Ao controle interno incumbe a missão de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública (LRF, arts. 54 e 59).

Os principais instrumentos para o controle interno são os recursos administrativos; a supervisão ministerial, compreendida como o controle que os ministérios exercem sobre entidades da administração descentralizada⁶⁴; as representações, e; os processos decisórios, que antecedem os atos administrativos que afetam os interesses dos indivíduos ou da coletividade.

Com o sistema de controle interno viabilizam-se diversas providências de caráter preventivo, destacando-se: a) instituição e padronização dos procedimentos de controle, garantindo estabilidade e documentação da atividade administrativa, mediante fixação de rotinas e desenvolvimento de mecanismos de captação e monitoramento de informações e dados; b) zelo pela aplicação adequada dos recursos públicos, acionando os setores e órgãos da estrutura administrativa que venham, eventualmente, praticar alguma irregularidade ou inconsistência, corrigindo-as de modo efetivo, através da autotutela administrativa; c) garantia

⁶⁴ Recentemente, observou-se, na estrutura da Administração Pública, a larga criação de órgãos de correção interna (controladorias). Incumbe a elas a realização de auditorias e controles de ofício, o recebimento e processamento de representações etc.

de publicidade dos atos e comportamentos administrativos realizados, permitindo inclusive o acesso centralizado de informações pelo Ministério Público.

O sistema de controle interno instituído pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a despeito da multiplicidade de órgãos e setores neles existentes, deve dispor de órgão central que faça a constante gestão, operacionalização e avaliação das funcionalidades do sistema (CF, art. 70).

Os servidores que exercem funções relacionadas ao controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer ilegalidade, dela deverão dar imediata ciência ao respectivo Tribunal de Contas e aos demais órgãos de controle (ex.: Ministério Público), sem prejuízo da adoção das providências administrativas, sob pena de responsabilização solidária (CF, art. 74, § 1º).

4.1.2 Controle pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas

O Poder Legislativo exerce o controle político, que se inicia pela própria inspiração de projetos de lei que estabelecem as diretrizes para o planejamento e a organização administrativa e chega até a análise das decisões administrativas, abrangendo a adequação quanto ao mérito, a oportunidade e conveniência e o interesse público.

Exerce, também, o controle financeiro, que se constitui na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da pessoa jurídica de direito público e das entidades da administração direta e indireta.

Entre suas atribuições, destaca-se a de julgar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo; apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo e da administração indireta; verificar a aplicação das subvenções; o impacto das renúncias de receita na gestão do executivo; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira,

orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades.

Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo. Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

Para o exercício de suas atribuições, o Poder Legislativo poderá: a) requisitar relatórios e informações; b) convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada; bem como c) sustar atos normativos do executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (CF, art. 48, inc. V).

As investigações confiadas ao Poder Legislativo poderão se dar pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, que reúnem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, para apuração de fato determinado e por prazo certo⁶⁵. No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença⁶⁶.

A Comissão Parlamentar de Inquérito encaminhará relatório circunstanciado, com suas conclusões, para as devidas providências, entre outros órgãos, ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais.

⁶⁵ A Lei 1.579, de 18.03.1952, com a redação dada pela Lei 13.367, de 2016, disciplina as Comissões Parlamentares de Inquérito, assegurando-lhes poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo.

⁶⁶ Caberá ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, por deliberação desta, solicitar, em qualquer fase da investigação, ao juízo criminal competente medida cautelar necessária, quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens.

O controle a cargo do Poder Legislativo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 71). Oportuna é a transcrição de trecho do voto do Min. Carlos Ayres Britto sobre o tema:

Quando a Constituição diz caber ao Tribunal de Contas da União auxiliar o Congresso Nacional, no exercício da função de controle externo, não está dizendo ser ele mero órgão auxiliar, mas sim que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, não se fará senão com o auxílio do TCU, prestigiando a participação desse Tribunal, verdadeiramente tida pela Constituição como inafastável e imprescindível, sem daí se deduzir um vínculo de subalternidade hierárquica.

Ora, entre tantas competências importantes a ele adjudicadas pela Constituição, a referência a parecer comparece apenas em uma oportunidade: quando da prestação anual de contas do Presidente da República. No mais, o TCU decide, e não mereceria o nome de tribunal se não fosse para exercer competências decisórias (STF. MS 24.510-7, Rel. Min. Ellen Gracie, publicação DJ 19.03.2004).

Cabe aos Tribunais de Contas a emissão de parecer prévio sobre as contas do governo (CF, art. 71, I). Decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Decidir sobre consulta. As contas serão julgadas irregulares quando houver: a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico; c) infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; d) dano ao erário, decorrente de ato de gestão, ilegítimo ou antieconômico; e) desfalque ou desvio. No caso de ato administrativo: a) sustar a execução do ato impugnado; b) comunicar a decisão ao Congresso Nacional; c) aplicar multa. No caso de contrato administrativo, comunicar o Congresso Nacional. A este cabe sustar, se não resolver em 90 dias, o TCU poderá sustar o contrato.

4.1.3 Controle pelo Poder Judiciário

Compete ao Judiciário o exame da compatibilidade do ato com a finalidade da norma, não se limitando ao exame da legalidade estrita. A atuação do Poder Judiciário se dá mediante provocação, especialmente pelas ações constitucionais, tais como o Mandado de Segurança, a Ação Popular, a Ação Civil Pública, o Mandado de Injunção, o *Habeas Data*.

A ação popular (CF, art. 5º, LXXIII) constitui-se, também, em forma de participação direta do cidadão na vida pública e de provocação do controle judicial de atos lesivos do direito coletivo. A procedência da ação implica na nulidade dos atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas ou privadas subvencionadas pelo Poder Público, nas hipóteses de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos e desvios de

finalidade, além da condenação dos responsáveis e beneficiários em perdas e danos (Lei 4.717/65, art. 2º e 11).

O mandado de segurança coletivo é espécie de ação constitucional exercida pela população por intermédio de entidades constituídas para representá-la. São legitimados para impetrar o *mandamus* coletivo: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (CF, art. 5º, LXX, *a e b*).

A ação civil pública está prevista na Lei 7.347/85, que disciplina ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. É uma forma de a população exercer o controle do ato administrativo por intermédio de entidades constituídas para representá-la.

O controle exercido pelo Poder Judiciário não pode substituir a avaliação de conveniência e oportunidade, típicas do administrador. Cabe ao Judiciário o exame da compatibilidade do ato com a finalidade da norma.

No que se refere ao controle realizado pelo Judiciário, importante salientar o que tem sido chamado de ativismo judicial, conceito que se refere à disposição ou tendência de um juiz ou Tribunal em aplicar a lei de maneira que avance determinados valores sociais, políticos ou econômicos, ou que se envolva em questões que são tradicionalmente consideradas do âmbito do Legislativo ou do Executivo. Essa prática pode ser contrastada com a postura de “contenção judicial”, em que os juízes evitam a interferência em questões políticas ou a tomada de decisões que possam ter grandes implicações políticas ou sociais.

O ativismo judicial é um tópico controverso e o termo é frequentemente usado para criticar decisões judiciais que são categorizadas como excessivamente interventoras ou que estão alinhadas com uma ideologia política particular (Koerner, 2013). Os críticos do ativismo judicial argumentam que representa usurpação do papel do Legislativo e do Executivo, e que juízes devem se limitar a interpretar a lei, não a fazer leis. Argumentam, também, que o ativismo judicial pode levar à falta de responsabilidade democrática, já que os juízes não são eleitos e, portanto, não são diretamente responsáveis perante o povo.

Destaca-se o Tema 698 no *leading case* RE nº 684.612/STF, sob a ótica dos artigos 2º e 196 da Constituição Federal, em que a questão posta a julgamento é se o Poder Judiciário tem a prerrogativa de ordenar a implementação de políticas públicas emergenciais para garantir o direito à saúde, substituindo o julgamento de oportunidade e conveniência do Poder Executivo na realização do ato administrativo, e sem especificar as fontes de receita orçamentária

necessárias para cumprir a obrigação determinada. Segundo a tese discutida, a interferência do Poder Judiciário em políticas públicas destinadas a efetivar direitos fundamentais, na ausência ou em caso de grave deficiência do serviço, não constitui violação ao princípio da separação dos Poderes.

Em regra, a decisão judicial deve, antes que impor medidas específicas, deve indicar os objetivos a serem atingidos e ordenar que a administração pública elabore um plano e/ou disponibilize os meios adequados para alcançar o resultado desejado. Em situações relacionadas à saúde, a falta de profissionais pode ser resolvida por meio de concursos públicos ou, por exemplo, pelo redirecionamento de recursos humanos e pela contratação de OS e OSCIP.

A discussão em torno do Tema 698 reflete a complexidade e a relevância da judicialização de políticas públicas no Brasil (Oliveira, 2019), exigindo uma análise cuidadosa e ponderada para assegurar tanto a proteção dos direitos fundamentais quanto a preservação do princípio da separação dos Poderes. A judicialização de políticas públicas é um tema amplamente debatido no meio acadêmico, em especial no âmbito do Direito, Ciência Política e Administração Pública, e diferentes autores apresentam perspectivas variadas sobre o assunto. Em geral, os estudiosos discutem sobre como o aumento da intervenção do Judiciário em decisões políticas e administrativas afeta a dinâmica do poder, a implementação de políticas públicas, a proteção de direitos e o funcionamento da democracia (Oliveira, 2019).

Ativismo judicial e judicialização de políticas públicas são dois conceitos relacionados, mas distintos, que descrevem a interação entre o Judiciário e as outras esferas do governo e burocracias do Estado, bem como seu impacto nas políticas públicas (Koerner, 2013; Oliveira, 2019). Ativismo judicial ocorre quando juízes e tribunais adotam postura proativa na interpretação da Constituição e das leis, muitas vezes expandindo seus próprios poderes e influenciando diretamente na formulação e implementação de políticas públicas (Koerner, 2023). Críticos argumentam que o ativismo judicial pode violar o princípio da separação dos poderes, usurpando funções que seriam do Legislativo ou do Executivo.

A judicialização de políticas públicas refere-se ao aumento da intervenção do Judiciário em questões que tradicionalmente pertenciam ao domínio do Executivo ou Legislativo, especialmente em relação à implementação de políticas públicas. Frequentemente ocorre em resposta a falhas identificadas por parte dos outros poderes na proteção de direitos e na implementação de políticas (Oliveira, 2019).

Trata-se de fenômenos que, de um lado, sinalizam o crescente papel do Judiciário nas sociedades contemporâneas; de outro, interferem na dinâmica do poder, na forma de implementação de políticas e na intensidade da proteção de direitos.

4.1.4 Controle pelo Ministério Público

A Constituição de 1988 contempla a Instituição do Ministério Público no Capítulo IV (“Das Funções Essenciais à Justiça”), integrante do Título IV (“Da Organização dos Poderes”). O desenho constitucional confere ao Ministério Público definitivo rompimento com o estreito vínculo outrora mantido com o Poder Executivo, quando lhe incumbia, dentre outras funções, a respectiva representação judicial, comprometida com a satisfação dos interesses públicos classificados como secundários, não raras vezes colidentes com o próprio interesse público primário.

Nesse sentido, foi-lhe assegurada a autonomia administrativa e financeira, garantindo a independência funcional de seus membros e o tratamento simétrico com a carreira da magistratura.

O Ministério Público tem o dever funcional de defender a ordem jurídica (CF, art. 127, *caput*) e, para tanto, compete-lhe o ajuizamento das medidas voltadas à coibição de abusos ou ilegalidades, o que abrange o controle de constitucionalidade e a função de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (CF, art. 129, II).

Dentre outras funções que lhe são constitucionalmente conferidas, destaca-se que o controle da administração pública pelo Ministério Público no contexto brasileiro é elemento fundamental para a preservação da legalidade e a proteção dos interesses sociais (Leonel, 2017). O Ministério Público detém atribuições constitucionais específicas que o legitimam a fiscalizar e atuar judicialmente em questões relacionadas à administração pública, como a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/88). Essas atribuições conferem ao Ministério Público papel proeminente na promoção da legalidade e na prevenção de abusos por parte do poder público (Arantes, 2002; Almeida; Cambi; Moreira, 2019; Mancuso, 2019).

A autonomia do Ministério Público é pilar para o desempenho efetivo de suas atribuições de controle da administração pública. Sempre atuais as lições de Gilberto Giacoia:

Porém, ao ganhar autonomia funcional e singular *status* institucional, em sintonia com o mundo democrático – portanto, muito ao contrário do que alguns pregam tratar-se de uma anomalia jurídica ou de um fenômeno meramente local -, adquiriu posição que lhe permite o desempenho eficaz da função de controle dos demais poderes, especialmente dos executivos hipertrofiados. (2007, p. 282)

A CF/88 assegura essa autonomia, garantindo independência funcional aos membros do Ministério Público, permitindo-lhes atuar sem subordinação a outros Poderes. Essa

independência é essencial para que o Ministério Público exerça suas atribuições de maneira imparcial, sem interferências externas que possam comprometer sua missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais (Kerche, 2009).

A atuação do Ministério Público no controle da administração pública reveste-se de extrema importância para a manutenção da transparência, responsabilidade e eficiência na gestão pública (Viegas et. al. 2022b). A Instituição contribui para a construção de uma administração mais ética e alinhada aos princípios constitucionais. Ainda, sua atuação previne a impunidade, promove a responsabilização de agentes públicos por condutas indevidas e resguarda a sociedade contra possíveis abusos do poder estatal. Em síntese, o controle da administração pública pelo Ministério Público é essencial no sistema de freios e contrapesos do Estado brasileiro (Loureiro; Abrucio; Pacheco, 2010). Sua autonomia, aliada às atribuições constitucionais, confere-lhe legitimidade como guardião da legalidade e defensor dos interesses da sociedade, desempenhando papel fundamental, juntamente à sociedade, no controle da administração pública.

É evidente a pertinência de o Ministério Público zelar pelo adequado funcionamento dos Conselhos (Berclaz, 2013). Essa competência se extrai, dentre outros exemplos, do controle social na área da educação, em relação ao qual foi expedida a Recomendação CNMP nº 44, de 27.09.2016, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo na educação, fazendo alusão ao “regular e autônomo funcionamento dos conselhos e fóruns (municipais, estaduais e nacional) de acompanhamento e controle social da área de educação, para que lhes sejam garantidas condições materiais e finalísticas de cumprir tempestivamente seu papel institucional [...]” (art. 4º, inc. XIX).

Luíza Cristina Frischeisen descreve com lucidez a interlocução entre o Ministério Público e a sociedade civil com a finalidade convergente de promover a solução de conflitos de interesse social:

Existem muitos mecanismos para se antecipar ao Judiciário. Até porque o Judiciário funciona com a lógica de “procedente” e “improcedente” e a administração governamental trabalha com várias demandas e tem que definir qual é a prioritária. Portanto a cobrança deve ser feita através do Inquérito Civil Público, com o MP em parceria com a sociedade civil, e não através de ação judicial, porque na ação é necessário definir o que deve ser implementado e em que prazo. O Judiciário deve ser procurado depois de vencidas estas etapas, senão pode haver um indeferimento que, ao invés de facilitar, dificulta toda a mobilização. Esta é também uma questão de oportunidade e conveniência. (2000, p. 81)

Assim, embora não tenha assento no Conselho do FUNDEB, o Ministério Público tem papel fundamental na fiscalização e promoção da transparência e legalidade das atividades desenvolvidas no âmbito das competências do Colegiado. Nesse sentido, para assegurar o adequado funcionamento do Conselho, o Ministério Público pode adotar medidas como

acompanhar, como órgão autônomo de controle externo, atividades, reuniões e decisões tomadas pelo Conselho, assegurando que estejam em conformidade com a legislação vigente, sem que interfira na dinâmica política do Conselho (Berclaz, 2013).

De outro lado, como órgão de controle da administração pública, deve assegurar, junto ao poder público, que o Conselho opere de maneira ideal, em termos de estrutura e, também, transparência perante o Conselho, com divulgação adequada de suas ações, decisões e utilização dos recursos, de forma a otimizar o desempenho das funções do Colegiado.

E, por fim, o Ministério Público poderá promover a participação da sociedade civil nas atividades, mediante ações de conscientização e fornecimento de informações sobre como os cidadãos podem se envolver no Conselho, sempre, sem que interfira na dinâmica política do Conselho (Berclaz, 2013).

Ademais disso, Ministério Público deve apurar eventuais irregularidades no âmbito do Conselho ou face do Colegiado, em caso de suspeita de atos que se afigurem irregulares ou ilegais, adotando as medidas necessárias, tais como propor ações judiciais ou recomendar a implementação de medidas corretivas em casos de irregularidades, visando restaurar a legalidade e a integridade das ações do Conselho (Berclaz, 2013). Ao adotar essas e outras medidas, aqui arroladas não de forma exaustiva, o Ministério Público contribui para assegurar o adequado funcionamento do Conselho do FUNDEB.

Lado outro, a não observância do direito de participação, porque contrária à ordem jurídica, ao menos em relação à sua procedimentalização, pode ensejar a nulidade do ato administrativo, medida que também deverá ser deduzida pelo Ministério Público, em decorrência de sua função constitucional de defesa do regime democrático (CF, art. 127).

A vinculação do Ministério Público à defesa do regime democrático, especialmente sua configuração como cláusula pétrea no Texto Constitucional, é destacada pelo Min. Carlos Ayres Britto:

A democracia é o mais pétreo dos valores. E quem é o supremo garantidor e fiador da democracia? O Ministério Público. Isto está dito com todas as letras no artigo 127 da Constituição. Se o MP foi erigido à condição de garantidor da democracia, o garantidor é tão pétreo quanto ela. Não se pode fragilizar, desnaturar uma cláusula pétrea. O MP pode ser objeto de emenda constitucional? Pode. Desde que para reforçar, encorpar, adensar as suas prerrogativas, as suas destinações e funções constitucionais. (2004, p. 476).

Logo, o Ministério Público, na condição de defensor do regime democrático, deve zelar pela efetiva participação social nas decisões administrativas, promovendo as medidas voltadas

ao controle de constitucionalidade dos atos normativos e de nulidade dos atos administrativos em geral, na hipótese de ser violado o direito de participação.

4.2 Controle social

Há duas acepções completamente distintas do termo *controle social*. A primeira significa o controle que determinado sujeito, detentor de certa autoridade, exerce sobre o tecido social, no caso, aquele que o Estado exerce sobre os cidadãos. Tal controle, em regra, é exercido por mecanismos repressivos, a exemplo do Direito Penal, que tipifica condutas tidas por reprováveis, cominando sanções àqueles que incorrerem em tais condutas.

Em uma segunda acepção, que aqui interessa, o controle social é aquele exercido pelo tecido social sobre algum sujeito, inclusive a Administração Pública. Está fundado no interesse do conjunto de cidadãos ou de cada um deles individualmente em verificar o adequado uso e a correta destinação dos recursos obtidos pela via coercitiva da tributação e, assim, de forma mais ampla, fiscalizar as ações do Estado, com a finalidade de corrigir atos lesivos a direitos individuais ou coletivos e apurar responsabilidades.

Por outro lado, o controle social está comprometido em apresentar contribuições para a elaboração e implementação de políticas públicas. Em outras palavras, “a participação da sociedade no acompanhamento da execução e avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas implementadas, no tocante ao alcance de seus objetivos, processos executórios desenvolvidos e resultados, quantitativamente e qualitativamente considerados” (Mourão; Ferreira; Piancastelli, 2021, p. 153).

Abrange, o controle social, um conjunto de instrumentos, empregados pela sociedade, capazes de induzir a conformação da Administração Pública à determinadas diretrizes, com o propósito de que sejam concretizadas as demandas sociais.

O controle social possui uma acepção *lato sensu*, compreendida como toda forma não institucionalizada de manifestação da sociedade voltada à fiscalização do Estado, abrangendo as manifestações decorrentes do exercício da liberdade de expressão e reunião, dentre outras.

Sob a égide informal compreende a mobilização organizada dos indivíduos em grupos de caráter *permanente* – associações, entidades e afins – ou *temporário* – passeatas, protestos ou outros – que buscam mediante a expressão de *opinião* ou *reivindicação* influenciar na atuação dos poderes públicos ou fomentar o debate político na sociedade. (Moura, 2015, p. 37)

Há, também, a acepção *stricto sensu*, centrada nos mecanismos institucionalizados, sobre os quais incidem regulações jurídicas referentes à sua forma de atuação, do que são exemplos a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, as ações de controle da constitucionalidade e os conselhos gestores de políticas públicas.

4.2.1 Participação e controle

Participação e controle social são conceitos que naturalmente se entrelaçam, pois são marcados pela atuação dos sujeitos integrantes da sociedade democrática, fundada na cidadania, na soberania popular e no princípio republicano. Entretanto, tais conceitos não se confundem, porque enquanto a participação popular acontece no momento da tomada de decisões e, portanto, antes ou simultaneamente à elaboração do ato; o controle, desenvolvido após a deliberação havida, pode ocorrer tanto no momento da análise da decisão tomada (exame de compatibilidade com outras normas), quanto no da execução de tais decisões. A “participação social está localizada no cerne do controle social, por isso, o controle social pressupõe participação, mas a participação não pressupõe controle” (Bitencourt; Beber, 2015, p. 251).

É a síntese dessa diferenciação:

[...] 1) na participação, a competência é originária; no controle, é uma competência por sobre outra, porque a participação social pressupõe a tomada de decisão, logo, remete à competência de um ou mais órgãos/autoridades em determinada escolha – uma unidade de sentido; 2) na participação, as alternativas são levantadas (algumas vezes já postas) e escolhidas com base em discursos de fundamentação e aplicação sem que exista a escolha pronta; no controle, a escolha já foi feita e se trata de substituí-la; portanto, há uma menor margem de conformação da decisão daquele que é competente para controlar, preponderando os discursos de aplicação (haja vista que se discutem todas as possibilidades de interpretação da norma e das possibilidades fáticas); 3) na participação, a complexidade das alternativas possíveis em uma decisão é maior, já que há mais liberdade temática, jurídica e procedimental, dado o seu caráter mais amplo; no controle, a complexidade das alternativas é menor, visto que o horizonte de alternativas é jurídico, possuindo mecanismos e formas já autorizadas pelo direito. (Bitencourt; Reck, 2019, p. 115)

Aponta-se para a necessidade do exercício simultâneo da participação e do controle. Segundo essa perspectiva:

O papel dado à participação popular na gestão e controle da Administração Pública como pressuposto essencial do pluralismo político característico do Estado de Direito Democrático, no qual Administração e cidadão passam a ser vistos como sujeitos iguais de uma relação jurídica e onde a defesa do direito deixa de ser prerrogativa exclusiva do Estado e passa a ser fruto da relação de tensão entre o povo e a Administração, exige uma superação da ideia de controle popular dos atos administrativos como ação de natureza posterior e adstrita à verificação de conformidade legal.

Não é só no controle ulterior que residiria a participação popular nos atos administrativos. É preciso ampliar a perspectiva do que esse entende por controle popular da administração, para nela incorporar a ideia de gestão e direção, ao lado da fiscalização e vigilância. Dessa forma, o foco de atenção do controle dos atos administrativos não estaria na dicotomia entre vinculação e discricionariedade, mas na qualidade e quantidade de participação popular durante o procedimento

administrativo de decisão e criação dos atos administrativos. (Rocha; Gomes, 2021, p. 84)

O controle social, além de sua importância para a construção das decisões administrativas, exerce relevante papel como meio de prevenção e enfrentamento da corrupção, de consecução da integridade. De igual forma, contribui para a formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas.

Certo é que a corrupção, de tristes marcas na formação histórica da sociedade brasileira, é causadora de deletérios efeitos não somente para a Administração Pública, na medida em que privada de recursos essenciais para a implantação de políticas públicas; como também para a própria estabilidade do regime democrático, uma vez que a espúria exacerbação dos poderes político e econômico enseja desequilíbrio representativo das legítimas forças sociais; e, ainda, na própria manutenção da ordem econômica, porque se passa a considerar, em contexto de ilicitudes na gestão pública, o custo de transação advindo da corrupção, impedindo, não raras vezes, que o agente econômico, que não o contabiliza, seja aliado dos procedimentos de concorrência pública.

O controle social, em síntese, exerce as funções de legitimação das decisões, de produção de novas informações, de seleção de argumentos, de exercício da cidadania, de descentralização do processo decisório, de substituição das decisões, de criar confiança nas instituições, de formação de padrões para a Administração Pública e de bom governo.

Dentre as funções, destaque-se: 1) função de legitimação das decisões já tomadas, pois a existência do controle social é uma forma de validar a existência do poder em termos democráticos, na medida em que amplia as possibilidades de a sociedade manter-se no processo de decisão, atuando em cada agir estatal; 2) função de produção de novas informações, porque o exercício do controle exige a produção de novas informações, gerando oscilação no sistema com a produção de novas possibilidades; 3) seleção de argumentos, uma vez que o controle seleciona os argumentos relevantes e, a partir deles, produz contra-argumentos, isso tudo como um processo em constante retroalimentação; 4) função de exercício de cidadania, já que o controle social requer que o cidadão tenha interesse pela coisa pública, exige que se mantenha na postura de fiscalizar e seja partícipe do processo de tomada de decisão, realizando uma função essencial para a cidadania política; 5) função de descentralização do processo de decisão, visto que, a partir do controle social, estabelece-se um diálogo entre cidadão e instituições, o qual passa a ser partícipe do processo democrático; 6) função de substituição, pois o exercício de controle permite que a administração pública possa ter substituída sua decisão a partir de outros e melhores argumentos racionais; 7) função de criar confiança nas instituições, porque aquele que exerce o controle social e acompanha as mudanças, a partir de sua atuação, acredita, amplia a confiança nas instituições que representam os interesses públicos; 8) função de formação de padrões para administração pública, propiciando a estabilidade de modos de atuação do poder público, uma vez que a administração pública sabe da expectativa de cumprimento de suas ações e da fiscalização que sobre ela incide; 9) função de bom governo, uma vez que é impossível em um

paradigma democrático imaginar o bom governo distante da sociedade, e, entre os princípios do bom governo, está a participação cidadã na cogestão das demandas sociais, e o bom governo tem de se coadunar com a gestão pública compartilhada. (Bitencourt; Reck, 2019, p. 116)

Nesse contexto, o Estado assume o papel de “articulação das práticas sociais nas quais estão imbuídos os novos sujeitos sociais. Assim, o Estado adquire por missão criar oportunidades de participação para cidadãos, voltadas especialmente para a gestão e fiscalização dos atos do Poder Público” (Bitencourt; Beber, 2015, p. 247).

As insuficiências do modelo tradicional de controle administrativo reforçam a necessidade de maior atenção à previsão de espaços e mecanismos de controle social, com a participação da sociedade na fiscalização da gestão pública e no controle da atividade administrativa.

4.2.2 As insuficiências do controle social

Constata-se a evidente insuficiência dos mecanismos de controle social atualmente existentes, em razão, sobretudo, da elevada dependência do poder institucionalizado, especialmente porque todas as constatações de supostas irregularidades, após necessário encaminhamento, estarão a depender da decisão dos poderes instituídos (BITENCOURT; RECK, 2019, p. 127):

Em termos exemplificativos, pode-se pensar em um cidadão que, querendo exercer os mecanismos de controle, propõe uma ação popular e dependerá tanto do fornecimento de provas pelo poder que pretende controlar, bem como ao final a decisão será jurídica (e todas as relações de poder que também denotam do exercício da função judicial). Poderia o cidadão registrar uma denúncia via ouvidoria ao Tribunal de Contas, contudo, tal situação ficará na extrema dependência do órgão para apuração dos fatos, punição dos envolvidos, distante do olhar do cidadão que a provocou; mesmo os Conselhos, quando não acatadas as suas decisões ou não atendidas as suas demandas, tendem a recorrer ao Ministério Público para tentar garantir o cumprimento de suas decisões. Uma denúncia ou pedido de *impeachment* ou de CPI, por exemplo, dependerá da aceitação e encaminhamentos legais por parte do poder político.

Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck aponta que, para além da apatia dos atores sociais e da falta de mecanismos eficazes, o problema mais grave, que mais afeta o controle social, seria a confiança nas instituições (BITENCOURT; RECK, 2019, p. 128). Trazem no texto o quadro de confiança do brasileiro nas instituições, segundo o IBOPE, divulgado em 2018:

Figura 6. ICS - Instituições

ICS – Instituições

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Corpo de Bombeiros	88	85	86	83	77	73	81	83	86	82
Igrejas	76	73	72	71	66	66	71	67	72	66
Polícia Federal								66	70	65
Forças Armadas	71	69	72	71	64	62	63	65	68	62
Escotas Públicas	62	60	55	55	47	56	57	56	63	57
Polícia	52	52	55	54	48	48	50	52	57	53
Meios de Comunicação	71	67	65	62	56	54	59	57	61	51
Bancos	61	60	59	57	51	53	53	55	58	50
Organizações da Sociedade Civil	61	61	59	57	49	51	53	52	56	50
Ministério público								54	54	49
Poder Judiciário, Justiça	52	53	49	53	46	48	46	46	48	43
Sistema Público de Saúde	49	47	41	42	32	42	34	34	41	38
Sindicatos	46	44	44	44	37	43	41	40	44	35
Governo da cidade onde mora	53	50	47	45	41	42	33	32	38	34
Eleições, Sistema Eleitoral	49	56	52	47	41	43	33	37	35	33
Governo Federal	53	59	53	53	41	43	30	36	26	25
Congresso Nacional	35	38	35	36	29	35	22	22	18	18
Partidos Políticos	31	33	28	29	25	30	17	18	17	16
Presidente da República	66	69	60	63	42	44	22	30	14	13

Fonte: (BITENCOURT; RECK, 2019, p. 128)

Constatam que as instituições mais representativas e, por isso, tendentes a ser mais informativas e transparentes, são aquelas que menos gozam da confiança da população, a exemplo do Congresso Nacional; “enquanto instituições como igrejas, empresas e bancos privados se destacam. Curioso é que as instituições públicas confiáveis são aquelas menos conhecidas pelo cidadão em relação a seu funcionamento e das quais menos participa do processo de decisão” (BITENCOURT; RECK, 2019, p. 128). Prosseguem (p. 129):

Por oportuno, basta mencionar, por exemplo, que não há espaços de interlocução, como é o caso da Polícia Federal, forças armadas e corpo de bombeiros para a participação do cidadão. Note-se que é muito simbólico haver um Estado em que a população confia mais em bancos e empresas do que no governo do qual, em tese, participa. Certamente a mesma população que percebe a corrupção da administração pública, quando contrata de forma fraudulenta uma empresa para a realização de uma obra, não atribui a corrupção à empresa que participou da fraude, ou seja, confirma-se a lógica do Estado como o mal e do privado como o bem.

Importa que o controle social não seja tão somente aparente, mas que, efetivamente, constitua-se em instrumento de consecução da democracia participativa, de tal sorte que traga resultados positivos na prevenção, no enfrentamento à corrupção e na promoção da integridade. De igual forma, espera-se que seu exercício contribua para a formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas.

Nesse ambiente que se destaca a importância dos Conselhos (UNGARO, 2014, p. 69):

O controle social se robustece quando mecanismos institucionais de cunho participativo são adotados, como os conselhos de participação (colegiados compostos por representantes do poder público e da sociedade civil) ou organizados por políticas públicas (conselhos de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, de saúde, de educação, de assistência social, de meio ambiente, de pessoas portadoras de deficiência, etc.), os quais realizam conferências temáticas que mobilizam as esferas municipais, estaduais e federais, monitorando a ação governamental e apontando prioridades para o atendimento das expectativas coletivas.

A passagem sugere que o controle social, que é a participação da sociedade na gestão pública, se fortalece com a adoção de mecanismos institucionais que promovam a participação direta dos cidadãos. Esses mecanismos incluem Conselhos de participação, que são grupos formados por representantes do governo e da sociedade civil, e conselhos organizados em torno de políticas públicas específicas, como a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, saúde, educação, assistência social, meio ambiente, direitos de pessoas com deficiência, e outros.

Esses Conselhos realizam conferências temáticas que mobilizam os níveis municipal, estadual e federal de governo. O papel desses Conselhos é monitorar a ação governamental e identificar prioridades para atender às expectativas coletivas da sociedade. Esses mecanismos, portanto, fornecem um canal direto para a sociedade influenciar as políticas públicas e as ações governamentais, fortalecendo assim o controle social sobre o governo.

4.3 Conselhos Sociais

De início, um registro terminológico é importante. Opta-se pela terminologia “Conselhos Sociais”⁶⁷ ou simplesmente “Conselhos”, por encerrar a ideia de instância coletiva de participação, enfatizando-se a identidade do colegiado, nem pública (porque transcende ao Estado), nem privada, mas social.

Os conselhos sociais são organismos despersonalizados, capazes de estabelecer um vínculo entre governo e sociedade. Trata-se de estruturas de composição híbrida, que incluem integrantes da sociedade civil e representantes do Poder Público, constituindo “uma esfera que comporta a interação entre grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas

⁶⁷ Não se desconhece outras diversas denominações: “conselhos gestores”, “conselhos institucionalizados”, “conselhos temáticos institucionalizados”, “conselhos setoriais”, “conselhos de políticas”, “conselhos de políticas públicas”, “conselhos gestores de políticas públicas”, “conselhos controladores ou de controle de políticas públicas”, “conselhos de acompanhamento e controle social”, “conselhos de direitos”. Para uma tipologia dos conselhos, conferir Alves (2013, p. 237).

entidades, organizações, associações, movimentos sociais, etc.” (Gohn, 2001, p. 26). Em momentos distintos, exercem a participação e o controle, porque materializam um espaço para a consulta, o monitoramento e o acompanhamento da agenda pública⁶⁸, em um contexto, já examinado, de gestão aberta.

Os Conselhos significam uma ampliação da esfera pública, conferindo nova feição à Administração Pública, voltada ao atendimento dos preceitos constitucionais, e, ao mesmo tempo, alargando o conceito de cidadania. Tal fenômeno operacionaliza-se pela constituição de outros centros de decisão, evidenciados pela articulação entre poder público e sociedade civil, promovendo, com isso, a superação da concentração demasiada de poderes nas mãos do Estado.

A partir de suas atribuições de fiscalizar, deliberar e realizar consultoria, a sociedade participa da formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas. Incumbe aos Conselhos gestores a fiscalização, a execução e a avaliação dos resultados das políticas públicas. Compete a eles complementar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle.

No Brasil, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas encontram suas raízes no contexto de descentralização do poder provocado pelos movimentos sociais a partir das décadas de 1970 e 1980. Assumem grande relevo com a Constituição de 1988, como ocorreu na área da saúde (CF, art. 198, III), na previdência (CF, art. 202, par. 6º), na assistência social (CF, art. 204, II), na educação (CF, art. 206, VI) e na proteção da criança e do adolescente (CF, art. 227, § 8º, I)⁶⁹.

Os conselhos sociais seriam “uma esfera que comporta a interação entre grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais etc. A natureza dessa esfera é essencialmente política argumentativa. É um espaço para o debate, face a face, dos problemas coletivos da sociedade, diferenciado do debate no espaço estatal propriamente dito” (Gohn, 2001, p. 26).

Os conselhos emergiram no Brasil na década de 1990, especialmente nas áreas de saúde e de assistência social. Poderão assumir caráter deliberativo e, assim, apontar prioridades e identificar demandas sociais que irão vincular o gestor público. Por outro lado, poderão exercer o controle social, adotando as medidas jurídicas adequadas para provocar a correção ou anulação das decisões tomadas. Nessa medida, apresentam-se os conselhos como expressão concreta da Administração Pública Democrática:

⁶⁸ Nesse sentido, ver também Alves (2013, p. 208).

⁶⁹ Um dos fatores de expansão dos conselhos deve-se ao fato de que a existência deles constitui-se, não raras vezes, em condição para repasses federais na área, a exemplo do que prevê a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993, art. 30, I): “É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I – Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil”.

Esse caráter *participativo* dos conselhos representa a mais alta correspondência ao modelo de gestão pública compartilhada, bem como ao princípio democrático. Na dimensão dos conselhos, o interesse público adquire novo sentido, uma vez que não é um indivíduo isolado que define seu conteúdo, como ocorre na estrutura representativa, mas é a pluralidade de sujeitos que, no espaço público, define os seus contornos. (Bitencourt; Beber, 2015, p. 249)

Importa questionar se os Conselhos efetivamente representam um avanço no processo de consolidação da democracia brasileira, ou, contrariamente, afigura-se o modelo como mera formalidade que atende aos requisitos da ordem jurídica, sem, contudo, legitimar as decisões governamentais. Considera-se que:

Se não ocorrer um incremento dos mecanismos de tutela das políticas públicas vinculado ao fortalecimento do poder de agenda dos Conselhos de Políticas, sua atuação assumirá conotação meramente formal (para o cumprimento de formalidades relacionadas com o repasse de recursos públicos, por exemplo) e homologatória das decisões do Poder Executivo, que pode evidentemente desatender aos interesses primários dos principais sujeitos das dinâmicas de políticas públicas que são os seus destinatários. (Alves, 2013, p. 243)

A análise de um dos relevantes Conselhos, o Conselho do FUNDEB, será utilizada para apontar propostas de respostas à questão, sendo explorados aspectos como a existência ou não de suficiente autonomia de funcionamento, a ausência de obrigatoriedade de suas decisões e a falta de paridade em sua composição.

4.3.1 Funções dos Conselhos

Cada Conselho participativo desenvolve funções específicas, conforme serão a seguir examinadas (Bitencourt; Beber, 2015). A função consultiva trata-se daquela típica dos Conselhos participativos, consistente no aconselhamento aos órgãos ou entidades a que estejam vinculados. Materializa-se por estudos e pareceres acerca de determinadas matérias de sua competência, os quais podem ser acatados ou não pelo poder estatal correspondente (Bitencourt; Beber, 2015).

A função deliberativa constitui-se em proferir decisões vinculantes sobre determinados temas de sua competência. Por óbvio, os conselhos que exercem essa função mostram-se mais influentes e efetivos que aqueles restritos à meramente consultiva (Bitencourt; Beber, 2015).

A função normativa refere-se à competência para a edição de normas regulamentares, de forma a complementar a legislação ordinária. O acerto dessa atividade normativa se atribui ao conhecimento acerca dos problemas daquele segmento.

A função de gestão orçamentária pode envolver a formulação e a execução dos orçamentos públicos, especialmente de fundos públicos que conferem suporte de recursos para as correspondentes políticas públicas.

A função fiscalizadora está relacionada com a fiscalização da implementação das políticas públicas afetas às respectivas competências. Exemplifica-se com a fiscalização orçamentária, prevista no art. 33 da Lei 8.080/90, correspondente aos recursos públicos alocados no SUS pelo Conselho da Saúde; ou no inc. II do art. 19 da Lei 11.947/90, que estabelece ser dever do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

Por evidente, que “Para que tal atribuição seja exercida adequadamente pelos membros do colegiado, deve o poder público, cujo conselho encontra-se vinculado, conceder a adequada e necessária estrutura com o escopo de permitir a persecução de seus objetivos” (Parziale, 2019, p. 22). Ressalta-se, uma vez mais, que tais funções não são homogêneas, vez que estão a depender das normas instituidoras de cada colegiado.

4.3.2 Conselhos no segmento da educação

Cury destaca que “os Conselhos de Educação são, antes de tudo, órgãos públicos voltados para garantir, na sua especificidade e atuação, um direito constitucional da cidadania” (Cury, 2006). Ao viabilizar a transparência e a participação pública na formulação de políticas educacionais, os conselhos de educação exercem função de contenção à imposição unilateral de políticas e permitem que as preocupações e necessidades da comunidade sejam consideradas (Arelaro, 2013). Esses aspectos são indispensáveis à eficácia das políticas, uma vez que a percepção e a aceitação públicas são fundamentais para a implementação exitosa das reformas educacionais.

Os membros que integram os conselhos de educação podem ser eleitos ou nomeados, variando de acordo com a legislação e as normas específicas de cada conselho. Eles têm a tarefa de analisar, discutir e propor recomendações sobre uma série de questões que afetam a educação, abrangendo desde a alocação de recursos até a formulação de políticas curriculares e padrões de ensino (Dias Sobrinho, 2006).

Os conselhos de educação, com suas múltiplas atribuições, contribuem para o controle mais efetivo da administração educacional. Quando adequadamente operados, tornam-se

essenciais para a gestão democrática, permitindo que a sociedade civil participe ativamente das decisões políticas, desempenhando, nesse sentido, papel de mediação, conectando as esferas de governança à comunidade em geral, garantindo que os interesses educacionais de todos os cidadãos sejam representados de forma adequada e efetiva. Exercem papel fundamental na promoção da democracia participativa na área da educação, assegurando que todas as partes interessadas, desde profissionais do ensino, estudantes, pais e até a comunidade em geral tenham a oportunidade de influenciar a tomada de decisões.

Os Conselhos, no segmento da educação, operam com funções consultivas, propositivas, mobilizadoras e fiscalizadoras em relação às políticas públicas correspondentes (Paro, 2007).

Nessa perspectiva, destacam-se as funções de normatização e de fiscalização. A função de normatização está associada à competência para a elaboração de regras alinhadas à ordem jurídica, adaptando-as ao contexto específico de cada estado ou município. Soma-se a isso, a função de complementar a norma, quando necessário, para garantir que todas as necessidades educacionais específicas da comunidade sejam adequadamente atendidas.

Incumbe, ainda, aos conselhos de educação o dever de fiscalizar a execução das políticas públicas, acompanhando e monitorando os resultados educacionais dos sistemas de ensino, assegurando que as metas e objetivos estabelecidos sejam alcançados.

A presença de conselhos nas escolas e nos sistemas de educação mais amplos cria um fórum para a discussão continuada e aberta, auxiliando na construção de um senso de envolvimento da comunidade, estimulando a cultura de responsabilidade compartilhada pela qualidade e sucesso da educação. Desta forma, a existência dos conselhos representa uma maneira tangível de tornar a educação uma responsabilidade comunitária, centrada na garantia de uma educação de qualidade que atenda às necessidades e interesses de todos.

Espera-se, nessa medida, de quem venha a exercer a função de conselheiro, o comprometimento com a supervisão normativa do sistema, exigindo compreensão clara, tanto dos aspectos jurídicos, quanto da realidade dos elementos educacionais e sociais dentro de sua esfera de atuação. Os conselheiros devem, dessa forma, encaminhar orientações necessárias que se alinhem com a cultura das escolas e do sistema educacional (Cury, 2006).

Existem relatos acadêmicos indicando que os conselhos seguem uma trajetória alinhada com a democracia participativa, voltada para o conceito de comunidade organizada, congregada em fóruns para deliberação e tomada de decisões coletivas (Gohn, 2000).

A concepção dos Conselhos como entidades colegiadas, projetadas, organizadas e estruturadas para apoiar o processo de gestão e governança do Estado, com seu característico

aspecto de basear-se na representação popular, surge no final do século XIX, na Europa (Gohn, 2001):

Os Conselhos que se tornaram famosos na história foram a Comuna de Paris, os Conselhos dos Sovietes Russos, os Conselhos Operários de Turim - estudados por Gramsci -, alguns conselhos na Alemanha nos anos 1920, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950 e os atuais conselhos na democracia americana.

Os conselhos de educação no Brasil emergem como um fenômeno significativo para entender a relação entre estado, sociedade e educação no contexto histórico brasileiro, remontando ao início do século XX, no contexto da Primeira República. Esses primeiros conselhos de educação surgiram como uma resposta à crescente necessidade de transparência, responsabilidade e participação na gestão educacional. Não obstante, tais colegiados começaram a se consolidar mais fortemente no período pós-Constituição de 1934, que, pela primeira vez, incluiu a educação como direito universal (Fávero, 2000). A Constituição de 1937, no entanto, promoveu um processo de recentralização do poder educacional, restringindo as competências dos conselhos e limitando sua capacidade de ação (Saviani, 2007).

Com a Constituição de 1946, observa-se um novo período de descentralização da administração educacional, propiciando um ambiente favorável para a formação e consolidação dos conselhos de educação em vários estados brasileiros. Foi nesse período que se começou a construir a concepção do controle social da educação, quando começam a se desenhar as primeiras formas de participação popular nos conselhos de educação (Paixão, 2010).

A ditadura militar (1964-1985), entretanto, provocou um recuo na autonomia dessas instituições, impondo limitações significativas à sua operação, justamente por estarem atrelados à ideia de participação popular. Apesar disso, a resistência democrática permitiu que grande parte dos conselhos continuassem a operar, mesmo com suas capacidades limitadas, viabilizando que fossem perpetuando no tempo (Gadotti, 2000).

Desde a década de 1970, as reivindicações dos movimentos voltados à participação social e à participação dos pais na gestão das escolas resultaram na previsão legal de constituição dos Conselhos Escolares (ou figuras equivalentes) em todo o território nacional. Apesar disso, a implementação e o funcionamento de tais Conselhos não vieram a ser a realidade de significativo número de escolas no país.

Essa situação pode ser atribuída, dentre outros fatores, à própria ausência de interesse dos pais e, conjugado a isso, à resistência das escolas, fundada na falsa percepção de que tal prática poderia vir a configurar indevida intromissão em questões que seriam internas ao estabelecimento de ensino. Lado outro, as dificuldades também decorrem de aspectos de

natureza administrativa e econômica, porquanto dependentes materialmente da Administração Pública a que estão vinculados, do que resulta preocupante quadro de perda de identidade e autonomia.

A Constituição de 1988 promove uma mudança ao restabelecer a democracia e reafirmar a essencialidade dos conselhos na formulação e no monitoramento das políticas educacionais (Benevides, 1991). Nesse momento histórico, o papel dos conselhos de educação como órgãos de controle social foi fortalecido, possibilitando um aumento expressivo na participação popular e no controle social nesses colegiados (Arelaro, 2013).

A partir de então, o fortalecimento da democracia brasileira, a adoção de novas legislações, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei 9.394, de 20/12/96), e a criação do então FUNDEF (Lei 9.424, de 24/12/96), reforçaram e consolidaram o papel dos conselhos de educação, direcionando-os para a atual concepção de entidades de grande relevância na garantia da qualidade da educação e na fiscalização do uso de recursos públicos, fundamentais para o funcionamento do sistema educacional brasileiro (Saviani, 2007; Silva, 2019).

A análise histórica dos conselhos de educação no Brasil demonstra que, ao longo do tempo, essas entidades têm desempenhado um papel cada vez mais relevante no controle social da educação, tornando-se importantes mecanismos democráticos de controle e de transparência no uso dos recursos públicos na educação, bem como simbolizando a importância da sociedade na construção e monitoramento das políticas de educação.

Conforme as demandas por educação pública iam aumentando e os sistemas educacionais se tornavam mais complexos, os conselhos de educação assumiram papel ainda mais significativo. Ao longo do tempo, foram transformados de simples órgãos consultivos em entidades influentes capazes de influenciar a direção da política educacional. Sua evolução foi um testemunho da crescente aceitação da ideia de que a educação, sendo um bem público, deve ser gerida de maneira transparente e responsável, de modo que os conselhos de educação continuarão sendo ferramenta vital para assegurar que as políticas educacionais sejam eficazes, justas e responsivas às necessidades de todos os cidadãos, exercendo, pois, um papel fundamental na gestão democrática da educação.

O sistema educacional brasileiro comporta diferentes tipos de conselhos de educação, cada qual operando em um nível específico e com foco em temas distintos. Atualmente, há quatro categorias de conselhos da educação: Conselhos Escolares, Conselhos de Educação (Municipais, Estaduais e Nacional), Conselhos de Alimentação Escolar e Conselhos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação (FUNDEB). Passa-se, assim, a uma breve abordagem sobre as mencionadas espécies dos colegiados educacionais existentes.

A literatura educacional frequentemente enfatiza a importância da gestão democrática na escola e, conseqüentemente, a necessidade de conselhos escolares eficazes. Conforme Freire (1987), a escola não deve ser percebida como um espaço isolado da sociedade, mas sim como um ambiente onde os indivíduos desenvolvem competências cidadãs por meio da experiência democrática. Desta forma, a escola se torna um laboratório da democracia, onde o conselho escolar atua como um dos principais instrumentos dessa prática.

Os Conselhos Escolares na educação básica, conceituados pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) como uma das estratégias de gestão democrática da escola pública, assumem como premissa o exercício do poder por meio da participação das comunidades escolar e local (LDB, art. 14).

Os Conselhos Escolares refletem sua natureza democrática, vez que operam na escola e são compostos por representantes de diversos segmentos da comunidade escolar, incluindo professores, funcionários, alunos, pais e representantes da comunidade local (Paro, 1996). Essa composição plural possibilita uma representação diversificada dos interesses envolvidos na gestão educacional.

Assim, o conselho escolar é um espaço de gestão democrática que permite a participação de diferentes segmentos da comunidade escolar na tomada de decisões relacionadas ao cotidiano escolar, diferenciando-se dos demais tipos de conselho por sua proximidade com as questões práticas e rotineiras da escola, contribuindo para a consolidação de uma gestão democrática, o que equivale a dizer, transparente e participativa na educação (Libâneo, 2008).

Na esfera da gestão educacional, o conselho escolar carrega uma variedade de responsabilidades que são essenciais ao funcionamento efetivo da escola. Para Saviani (2000), uma de suas funções primordiais é a elaboração, implementação e avaliação do Projeto Político-Pedagógico (PPP), documento norteador das atividades da instituição de ensino, estabelecendo os objetivos educacionais a serem alcançados e as estratégias para atingi-los.

Este colegiado também deve desempenhar um papel imprescindível na gestão dos recursos financeiros da escola, participando do planejamento e monitoramento de seu uso, garantindo que seja eficiente e em prol da melhoria da qualidade educacional.

Outra dimensão do controle social, realizada pelo conselho escolar, é a avaliação do desempenho da escola. Por processos de avaliação sistemáticos e participativos, o conselho pode identificar áreas de melhoria e propor ações corretivas (Souza, 2002).

Além das funções práticas e operacionais, o Conselho Escolar contribui para a formação cidadã dos membros da comunidade escolar. Freire (1996) argumenta que a escola é o espaço onde os alunos aprendem não apenas conhecimentos específicos, mas também os valores e princípios essenciais para a vida em uma sociedade democrática. Nesse sentido, a prática democrática dentro da escola, por meio do Conselho Escolar, serve como um modelo para a formação cidadã e para a prática democrática na sociedade mais ampla.

Para cumprir tais funções, é imperativo, pois, que o conselho escolar opere de forma democrática, transparente e participativa, garantindo a representatividade de todos os segmentos da comunidade escolar em suas ações e decisões, tornando-se um instrumento de tradução das aspirações da comunidade, não de legitimação da voz da gestão.

Conforme já foi pontuado, os Conselhos de Educação surgem como instâncias de representação plural, com atribuições consultivas, propositivas, mobilizadoras e fiscalizadoras, expressando a vontade da coletividade na concepção e supervisão das políticas educacionais (Brasil, 1996; Paro, 2006).

Os Conselhos de Educação, em quaisquer dos âmbitos federativos, têm o papel de assessorar, deliberar e normatizar as diretrizes e políticas de educação em sua jurisdição. Esses conselhos possuem caráter deliberativo e consultivo, emitindo pareceres e normas que orientam a gestão educacional e contribuem para o aprimoramento das políticas públicas de educação (Arelaro, 2013). Passa-se a examinar a composição, responsabilidades e impactos dos conselhos de educação nos níveis nacional, estadual e municipal.

O CNE, criado no Brasil em 1931, durante a Era Vargas, inaugura o espaço dos conselhos de educação como órgãos colegiados de controle social e participação popular na gestão da educação (Saviani, 2008).

A estrutura da Administração Pública, no setor educacional, viu sua primeira tentativa de estabelecimento de um Conselho em 1842 na Bahia, com responsabilidades parecidas com as dos "boards" ingleses. Quatro anos depois, em 1846, a Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados sugeriu a instituição do Conselho Geral de Instrução Pública, entretanto, o conceito de um Conselho Superior só viria a ser concretizado em 1911, por meio do Decreto nº 8.659, de 05/04/1911, com a inauguração do Conselho Superior de Ensino.

Sequencialmente, fora nominado como Conselho Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782-A, de 13/01/1925), CNE (Decreto nº 19.850, de 11/04/1931), Conselho Federal de Educação (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), e, novamente, CNE (Medida Provisória nº 661, de 18/10/94).

O CNE, da forma como se conhece atualmente, trata-se de órgão colegiado do Ministério da Educação, instituído pela Lei 9.131, de 25/11/95, com o objetivo de auxiliar na

elaboração da Política Nacional de Educação e desempenhar funções normativas, deliberativas e de consultoria ao Ministro da Educação.

As Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, que formam o Conselho, são compostas por doze conselheiros cada, com o Secretário de Educação Fundamental e o Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação sendo membros natos de cada Câmara, respectivamente, indicados pelo Presidente da República.

É importante destacar que o papel do CNE se estende para além da elaboração de políticas e normas. O Conselho também atua como um espaço vital para o diálogo e a cooperação entre diversas partes interessadas no campo da educação, incluindo governos, instituições educacionais, professores, estudantes e a sociedade civil. Nesse sentido, o CNE é um catalisador do controle social e da participação popular na gestão da educação nacional. Exerce competências voltadas à formulação e à avaliação de políticas nacionais de educação, zelando pela qualidade do ensino e garantindo o cumprimento da legislação (LDB, Lei 9.394/96).

Embora alguns estados, como Bahia, Alagoas e Rio Grande do Sul, tenham estabelecido seus Conselhos de Educação antes da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961, foi somente após, com a regulamentação dos sistemas de ensino, que os conselhos estaduais de educação começaram a ser efetivamente criados e operados. Em sua maioria, os conselhos estaduais de educação foram estabelecidos, seguindo o modelo do Conselho Federal de Educação, e têm funcionado regularmente até os dias atuais, embora tenham ocorrido interrupções em alguns estados.

Os Conselhos Estaduais de Educação (CEE), apesar de seguirem as diretrizes do CNE, possuem características singulares que se adaptam às especificidades regionais, atuando na proposição e fiscalização das políticas educacionais em âmbito estadual (Gohn, 2001).

Tais colegiados, assim como o CNE, guardam a responsabilidade de estabelecer diretrizes e bases para a educação nos seus respectivos estados, bem como supervisionar seu cumprimento.

Além das funções normativa e fiscalizadora, os CEEs têm um papel significativo no fomento à participação popular na gestão educacional e função de liderança na promoção da qualidade da educação. Através de sua autoridade para estabelecer padrões para o ensino e a aprendizagem, bem como para credenciar instituições de ensino e programas, os CEEs contribuem para a melhoria contínua do sistema educacional em cada estado.

Embora a Lei 5.692, de 11/8/71 já previsse a existência de conselhos municipais de educação, sem, contudo, conceder-lhes autonomia, foi somente com a Constituição de 1988,

que estabeleceu os sistemas municipais de ensino, que tais conselhos começaram a se organizar de maneira efetiva.

Surgindo do *ethos* de cidadania institucional da Constituição de 1988, os conselhos municipais adotaram características que os assemelham mais a conselhos de representação popular, em contraste com os conselhos estaduais e nacionais, que sempre foram percebidos como conselhos de notáveis. Atualmente, a maior parte dos municípios brasileiros já possui conselhos municipais estabelecidos, revelando ampla gama de experiências de promoção da participação popular na administração das políticas públicas de educação na base da sociedade, onde a cidadania é efetivada e exercida.

Os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), oriundos do processo de descentralização do poder educacional, assumem responsabilidades semelhantes aos CEEs, mas em um nível mais localizado (Paro, 2006). Os CMEs são encarregados de assegurar a participação da comunidade local na gestão educacional e na definição das políticas educacionais municipais.

Nesse sentido, tais entidades detêm papel significativo na definição das prioridades educacionais locais e, através do seu envolvimento na elaboração e implementação do Plano Municipal de Educação, os CMEs têm a oportunidade de garantir que as práticas educacionais reflitam as necessidades e aspirações daquela comunidade, exercendo, ainda, a supervisão e a avaliação, assegurando a conformidade com as leis e regulamentos, e monitorando a eficácia e a eficiência das políticas e programas educacionais implementados.

Os Conselhos municipais da educação desempenham atribuições: a) consultivo-propositivas, a exemplo do desenvolvimento de estudos voltados aos problemas educacionais, da proposição de medidas de expansão e aperfeiçoamento do ensino, assim como de aplicação de recursos; b) deliberativas, e; c) fiscalizadoras.

A Lei 11.947, de 16.06.2009, de forma a concretizar a participação da comunidade no controle social e acompanhamento das ações estatais (art. 2º, IV), instituiu o PDDE com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais e municipais (art. 22, *caput*), com a finalidade de “cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino” (art. 23).

Os respectivos recursos do PDDE são repassados diretamente à conta bancária da unidade executora de cada escola, entidade privada sem fins lucrativos, integrada por membros da comunidade escolar, incluindo professores e pais de alunos (art. 22).

O ganho trazido pelo Programa é inegável:

A decisão administrativa entre a pintura da fachada e o conserto do fogão da escola não seria mais tomada no gabinete do prefeito ou secretário de educação, passando a ser delegada aos atores sociais diretamente afetados pelo futuro ato, incluindo diretores, professores e pais de aluno. Parece pouco discutível o ganho em legitimidade e consenso social, fim último de toda ação jurídica, que o ato administrativo oriundo da decisão tomada pela comunidade escolar possuirá, principalmente se comparada à unilateralidade daquele expedido pelo prefeito ou secretário municipal. (Rocha; Gomes, 2021, p. 92)

Assim, sugere-se um movimento em direção a uma maior democratização nas tomadas de decisão administrativa. Decisões sobre questões práticas, a permear a rotina da comunidade escolar, antes de serem tomadas unilateralmente no gabinete do prefeito ou secretário de educação, mais legítimo que sejam delegadas aos atores sociais que são diretamente afetados por elas – diretores, professores, pais de alunos e outros. Essa abordagem representa um ganho em legitimidade e consenso social. A prática desse exercício também está alinhada com o conceito de controle social e participação cidadã na administração pública. Ainda, essa abordagem é a mais alinhada com o objetivo final de toda ação jurídica, que é garantir a justiça e o consenso social. A decisão tomada coletivamente pela comunidade escolar terá, segundo o autor, mais legitimidade e aceitação social que aquela tomada única e impositivamente pelo prefeito ou secretário municipal.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) foi criado pela Lei 8.913/1994, sucedida pela Lei 11.947/2009. Tem por missão promover o controle social dos recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, Distrito Federal e municípios.

No âmbito do FNDE o CAE foi instituído pela então Resolução nº 32, de 10 de agosto de 2006, com o objetivo de assegurar a alimentação adequada aos alunos da educação básica (Brasil, 2006). Essa Resolução representou um avanço significativo na gestão democrática da educação, enfatizando a importância da participação popular e do controle social na garantia da qualidade da alimentação escolar.

O Conselho se destaca por sua função estratégica e indispensável. Segundo a Lei 11.947/2009, o CAE é responsável por acompanhar a execução do PNAE, assegurando a participação da sociedade no controle da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, além de zelar pela qualidade dos alimentos, tanto em seu aspecto nutricional quanto sanitário, fornecidos aos alunos das escolas públicas, filantrópicas e comunitárias.

As responsabilidades do CAE incluem a fiscalização da qualidade dos alimentos, o acompanhamento da execução do cardápio escolar, a verificação da situação nutricional dos

estudantes, além de propor ações para a segurança alimentar e nutricional nas escolas (Brasil, 2009).

4.4 Os Conselhos Sociais à luz da Teoria dos Bens Democráticos

Em *Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation*⁷⁰, Smith (2009) faz uma provocação aos teóricos democráticos, afirmando que provaram ser fortes em defender a participação cidadã, mas (com algumas exceções notáveis), na mesma proporção, altamente abstratas suas discussões – pois que haveria uma falha em se engajar sistematicamente na tarefa de desenho institucional. Talvez o problema resida em depositarmos expectativas muito elevadas nos teóricos da democracia, quando deveríamos reconhecer a necessidade da divisão de trabalho dentro da disciplina da política.

Desse modo, essa lacuna que parece haver na disciplina – uma falta de atenção concertada para estudos comparativos e teoricamente informados de inovações democráticas, pode ser explicada, sugere Beetham (1999, p 29), pelo divórcio disciplinar dentro do estudo acadêmico da política, entre a teoria normativa e a análise política empírica.

Daí provem a inquietação de nosso autor: mas, se quisermos avaliar o potencial de diferentes tipos de inovações democráticas, que abordagem devemos adotar? E, ao expor os vários motivos pelos quais não considera a abordagem dedutiva a mais vantajosa para a análise das inovações democráticas, vez que ora limitaria o leque de instituições que poderiam ser razoavelmente discutidas – já que exigiria que nos comprometêssemos com uma posição teórica ou modelo particular de democracia; ora as teorias ou modelos democráticos tendem a ser incompletos, anuncia que seu objetivo é optar por uma abordagem mais ecumênica, em vez de uma única perspectiva teórica estabelecida, que integre as preocupações de várias posições diferentes na teoria democrática, já que isso permitirá reflexões sobre questões amplas a perpassar diferentes correntes da teoria democrática contemporânea.

Propondo-se a oferecer uma avaliação comparativa de diferentes inovações democráticas, identificou que o desafio está em esboçar os detalhes de uma estrutura analítica mais ecumênica, como já adiantado. Assim, o objetivo é desenvolver uma estrutura analítica que permita a comparação e avaliação de inovações com base na maneira e na medida em que elas realizam qualidades ou bens desejáveis que esperamos das instituições democráticas. Mas, quais bens?

Para tanto, elegeu quatro bens explicitamente democráticos para investigar até que

⁷⁰ Em tradução livre: “Inovações Democráticas: projetando instituições para a participação cidadã”.

ponto elas – as inovações, são capazes de realizá-los: a inclusão, o controle popular, o julgamento ponderado e a transparência. Em definições rápidas e simples, para o primeiro – a inclusão, temos a maneira pela qual a igualdade política é realizada, ao menos, em duas dimensões: presença e voz. O controle popular, por sua vez, envolve a análise do grau de influência dos cidadãos no processo de tomada de decisão. Já o julgamento ponderado requer a investigação da compreensão dos participantes tanto dos detalhes técnicos postos quanto das perspectivas de outros participantes. E, finalizando, a transparência, que tem como ponto central a abertura dos procedimentos, tanto para os participantes quanto para o público em geral.

Esses quatro bens seriam apropriados, segundo o autor, para avaliar as qualidades democráticas das inovações porque, irrefutavelmente, são fundamentais para qualquer explicação teórica da legitimidade democrática das instituições. Ademais, registra que esses quatro bens democráticos incorporam os critérios clássicos, concebidos por Dahl, de um processo democrático, vale dizer: participação efetiva, igualdade de voto, compreensão esclarecida, controle da agenda e inclusão de adultos (Dahl, 1998, p. 37-38).

Busca a construção teórica ir mais além. O interesse está em conhecer o potencial de institucionalização da participação democrática bem como, até que ponto as inovações são institucionalmente viáveis. E aqui propõe dois bens institucionais adicionais ao quadro analítico: a eficiência e a transferibilidade. A eficiência requer atenção aos custos que a participação pode acarretar, tanto para os cidadãos quanto para as autoridades públicas. E a transferibilidade, como o próprio nome induz, diz respeito à possibilidade, ou não, de o projeto operar em diferentes contextos políticos. Ou seja, estes dois bens institucionais serão o filtro final de viabilidade da inovação.

Uma vez concebida essa estrutura analítica, também é preciso trazer à prova os argumentos dos céticos e dos críticos da participação cidadã. A primeira provocação posta então pelos críticos e céticos é que a inclusão não pode ser realizada em razão das taxas diferenciadas de participação entre os grupos sociais: estudos de participação em atividades políticas evidenciam que pouquíssimos cidadãos se envolvem regularmente em ações políticas e que a participação está fortemente correlacionada com renda, riqueza e educação, como confirmam os estudos de Verba *et al.* (1978) e Pattie *et al.* (2005), afinal, esses setores da população teriam acesso a recursos como tempo, dinheiro e conhecimento que seriam fundamentais para a eficácia política. E, assim, no mesmo sentido argumenta Lijphart, para quem o dilema não resolvido da democracia é a participação desigual. De modo que, se grandes faixas da população não votarem de forma sistemática, é menos provável que seus interesses e opiniões sejam levados em consideração no processo de formulação de políticas públicas (Lijphart, 1997, p. 4).

A segunda provocação dos céticos e críticos da ampliação da participação, seria o argumento de que os cidadãos têm propensão a carecer de habilidades e competências para realizarem julgamentos políticos coerentes – o que atingiria diretamente o julgamento ponderado. Essa preocupação vem expressada mais contundentemente por Schumpeter e foi elemento capital do que denominou como elitismo competitivo, afirmando, assim, que o cidadão típico cai para um nível inferior de desempenho mental logo que entra no campo político, ou seja:

“Thus the typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field. He argues and analyzes in a way which he would readily recognize as infantile within the sphere of his real interests. He becomes a primitive again. His thinking becomes associative and affective.¹⁶ And this entails two further consequences of ominous significance.” (Schumpeter, 1976, p. 262)

Muito embora, conforme considera Beetham, não esteja claro se Schumpeter acredita que os cidadãos sejam incapazes (como uma condição inerente) de fazer bons julgamentos políticos ou se eles apenas carecem de motivação para tomar decisões informadas (Beetham, 1999, p. 8).

A terceira provocação posta em discussão por céticos e críticos, para além do debate sobre serem os cidadãos competentes e/ou motivados de modo a realizarem uma participação efetiva, é se a participação terá pouco ou nenhum efeito nas decisões políticas: as opiniões e posições dos cidadãos são (“simplesmente”) ignorados ou os processos e os resultados da participação serão manipulados (o que pode ser categorizado como algo ainda mais grave, porque resultante de uma articulação fraudulenta, fruto do controle ou ação indevida ou ilegítima no desenrolar do processo) pelas autoridades políticas às quais se destinam, para atender aos seus próprios interesses (Cooke; Kothari, 2001).

As críticas destacam que, não só os cidadãos não recebem nenhum controle popular significativo no processo de tomada de decisões, como também e, bem como a transparência não é alcançada, vez que os cidadãos desconhecem a maneira como suas contribuições serão incorporadas às decisões ou se serão incorporadas. Essas preocupações são explícitas em teóricos como John Dryzek, ao listar os imperativos extraconstitucionais do estado, a exemplo da acumulação de capital, como limitadores do potencial para o envolvimento autêntico e deliberação na tomada de decisão política (Dryzek, 2000).

Ainda, destaca Daniel Fiorino a legitimidade do ceticismo público, argumentando que as práticas de consultas são frequentemente utilizadas para simplesmente dar aparência de envolvimento da comunidade a decisões já tomadas, alertar a agência acerca de eventuais obstáculos políticos e legais, satisfazer requisitos legais ou processuais e neutralizar a oposição

(Fiorino, 1990, p. 230-31). Daí a pergunta de Smith: Até que ponto as inovações democráticas podem ser projetadas para dissipar tal suspeita e, assim, realizar a transparência e o controle popular?

A quarta provocação consiste em considerar que a participação cidadã sobrecarregará tanto cidadãos quanto instituições. Valeria dizer que isso não se traduz em um modo eficiente de governança. Ademais, especialmente para aqueles cidadãos de comunidades politicamente marginalizadas, os custos havidos da participação superam, por demais, quaisquer benefícios percebidos e, portanto, há pouca ou nenhuma motivação para se engajar. Desse modo, é certo afirmar que o engajamento dos cidadãos pressupõe recursos – tanto em termos de organização desse envolvimento quanto a potencial reestruturação das práticas procedimentais administrativas e metodologias de trabalho para acomodar a participação almejada. Mesmo porque, o baixo investimento, provavelmente resultará em uma participação de padrão ruim e será prejudicial à prática democrática. Somam-se a isso, esforços e recursos que necessitam ser despendidos para atrair cidadãos, especialmente grupos marginalizados politicamente, para participar – a capacitação requer tempo e comprometimento das autoridades públicas, conclui Smith.

E, finalmente, a última provocação reside na conjectura de que a eficácia da participação é limitada pela escala e, assim, a transferibilidade do engajamento democrático também o é. A atenção essencial na participação cidadã está nas estruturas institucionais de pequena escala: reuniões municipais, governança de bairros (Pateman, 1970). Como ensinado por Robert Dahl, quanto menor uma unidade democrática, maior seu potencial de participação cidadã e menor a necessidade de os cidadãos delegarem decisões governamentais a representantes, sendo o inverso verdadeiro, na mesma medida (Dahl, 1998, p. 110).

Para este derradeiro desafio, a pergunta de Smith é: até que ponto as inovações democráticas são capazes de contrariar esses pressupostos, incorporando a participação cidadã em políticas estratégicas, processos legislativos ou constitucionais de tomada de decisão? E, ainda, como ponto prejudicial, lembra-nos que, os apelos para uma maior participação cidadã são feitos tendo como pano de fundo os padrões existentes de engajamento – o que nos leva a questionar se as inovações democráticas podem, na prática, satisfazer nossas esperanças e expectativas democráticas.

Feitas essas considerações em que apresenta, brevemente, a posição dos céticos e críticos da participação democrática, o autor ainda tece três ressalvas, antes de iniciar sua discussão propriamente de cada um dos bens e a respectiva importância para o projeto de inovações democráticas. A saber: em primeiro lugar, ao apresentar estes bens, não se está a oferecer uma lista definitiva; em segundo lugar, é necessário estar ciente de que é improvável

que, qualquer projeto institucional específico, realize plenamente todos esses bens; e, por fim, também é preciso estar atento para a possibilidade de as instituições realizarem esses bens de diferentes formas e em variadas combinações.

4.4.1 Inclusão

Inicia-se com a suposição de que, se a desigualdade de participação é uma preocupação em diversos formatos de participação política, então a inclusão é, indubitavelmente, um bem de valor destacado nas instituições democráticas. A questão que surge é: as inovações democráticas conseguem institucionalizar incentivos efetivos para a participação de cidadãos de distintos grupos sociais? (Smith, 2009).

A primeira reflexão, portanto, é sobre quem possui o direito de participar. Isso nos leva à questão de como as inovações democráticas constituem seu “demos”. A auto-seleção, por exemplo, pode simplesmente reproduzir as desigualdades preexistentes. Nesse contexto, teóricos da diferença enfatizam o quanto a presença (ou ausência) pode impactar a natureza das decisões: se os politicamente excluídos não estiverem presentes, é improvável que as decisões atendam plenamente às suas preocupações (Phillips, 1995, p. 13). Contudo, estar consciente dos mecanismos de seleção não é suficiente: a presença de cidadãos de grupos politicamente marginalizados não implica necessariamente igualdade de voz.

O simples fato de estar presente não necessariamente significa que os cidadãos estarão dispostos ou serão capazes de expressar suas opiniões: até que ponto o projeto de uma instituição oferece aos cidadãos oportunidades igualmente substanciais para expressar e serem ouvidos sobre o assunto em discussão e terem chances iguais de influência sobre o resultado. Finalmente, indaga-se, se é possível que as inovações democráticas sejam projetadas de tal maneira que os mecanismos que tradicionalmente afetam os níveis de engajamento entre os grupos sociais sejam neutralizados ou, pelo menos, minimizados? (Smith, 2009).

Portanto, a inclusão, de acordo com Smith (2009), não é apenas sobre ter representantes de diferentes grupos sociais presentes nos processos de tomada de decisão, mas também sobre garantir que esses representantes tenham a oportunidade de expressar suas opiniões e influenciar as decisões. Isso implica em criar instituições e processos que neutralizem ou minimizem as desigualdades existentes que afetam o engajamento dos cidadãos.

4.4.2 Controle popular

Superado o bem preliminar da inclusão, cabe analisar se os cidadãos têm controle efetivo

e influência sobre elementos relevantes da tomada de decisão. E, aqui, Smith (2009) destaca a relevância do julgamento do projeto sob esta perspectiva, diante de sua preocupação de que a participação é, muitas vezes, manipulada pelas elites políticas. A participação, como estratégia de supressão do conflito, por exemplo, pode ser limitada a questões “seguras”.

Ademais, nesse cenário, é de se atentar para a definição de agenda que também pode ser limitada não por um exercício tão manifesto de poder, mas por uma sutil divisão do trabalho entre as instituições políticas. Desse modo, colocar o poder de agenda nas mãos dos cidadãos, requer a criação de mecanismos que os instrumentalizem a influenciar a seleção dos assuntos e a forma como devem ser considerados, inclusive, o tipo de informação que recebem.

Outro obstáculo reside nas acusações de cooptação, quando os cidadãos são atraídos para um mero exercício de assimilação, sem oportunidade de desafiar as práticas estabelecidas. O escopo é ignorar a participação ou utilizar-se dela para chancelar decisões já tomadas (Smith, 2009). Por fim, cabe considerar o modelo de instâncias de co-governança, em que as decisões são tomadas e implementadas por meio de fóruns constituídos por cidadãos e representantes das autoridades públicas (e, eventualmente, outras entidades), que remetem a pontos relevantes sobre a capacidade dos cidadãos para desincumbirem-se de suas atribuições em igualdade de condições aos demais que detêm apoio burocrático e experiência política.

Para Smith (2009), é crucial que as inovações democráticas sejam projetadas de maneira a permitir aos cidadãos exercer um grau significativo de controle sobre o processo de tomada de decisão. Isso pode incluir uma variedade de mecanismos, desde a participação direta na tomada de decisões até a capacidade de responsabilizar os tomadores de decisão.

No entanto, Smith reconhece que a realização do controle popular pode ser desafiadora e complexa, pois envolve equilibrar a necessidade de inclusão e participação ampla com a necessidade de tomada de decisões eficaz e eficiente. Portanto, a questão do controle popular é uma consideração central no desenho de inovações democráticas.

4.4.3 Julgamento ponderado

De acordo com Smith (2009), embora as definições de democracia tenham uma propensão a valorar com mais ênfase os proveitos que revertem da inclusão e do controle social, é fundamental, na mesma medida, que a legitimidade da participação cidadã tenha por base a capacidade dos cidadãos de fazer julgamentos ponderados e reflexivos. Não se trata, apenas, de os cidadãos aprenderem mais sobre do que se está a tratar – embora é certo que o conhecimento técnico seja essencial. Mas que a esse conhecimento seja agregada a capacidade de pensar a

partir da opinião e perspectiva dos outros cidadãos – para Hannah Arendt, uma mentalidade ampliada (Arendt, 1982, p. 42-43).

Esse modo de pensar ampliado deve nos libertar das condições subjetivas privadas (que inibem o exercício do julgamento), transcendendo seus próprios limites individuais (Arendt, 1968, p. 220-21). Dentro dessas restrições, Smith (2009) conclui que as instituições democráticas não podem ser projetadas para garantir que os cidadãos alcancem esse julgamento ponderado, mas reconhece que há inúmeras formas de subsidiar os cidadãos com informações e submetê-los aos pontos de vista e perspectivas de outros cidadãos, promovendo a mentalidade ampliada. E, analisar as inovações democráticas sob a lógica de quanto sua estrutura possibilita que os cidadãos realizem julgamentos ponderados, é uma contribuição desejada por seu estudo.

Essa ideia de julgamento ponderado é central para a visão de Smith sobre a democracia deliberativa, onde a qualidade da discussão e a troca de ideias são consideradas tão importantes quanto o resultado da tomada de decisão. Smith acredita que o julgamento ponderado pode levar a decisões mais informadas e inclusivas, contribuindo para a legitimidade e a qualidade das decisões tomadas.

4.4.4 Transparência

A possibilidade de os cidadãos escrutinarem as instituições é fundamental para todo e qualquer sistema democrático e, na mesma medida, necessário para produzir confiabilidade no processo político (Smith, 2009). A transparência, em um primeiro sentido, está relacionada aos cidadãos que participam do processo: eles precisam ser detentores do entendimento claro das condições da participação (desde a pauta até as consequências das decisões). Noutro sentido, relaciona-se aos demais cidadãos, vale dizer, ao público em geral.

É a transparência externa, ou publicidade. É o julgamento, realizado pelo público, da legitimidade e da confiabilidade das instituições e de seus resultados. Smith (2009) observa que os organizadores das inovações democráticas podem ser mais ou menos ativos na realização da publicidade, podendo se limitar a uma estratégia passiva de publicação de documentação por meio de fontes oficiais, ou indo mais além, utilizando variadas formas de divulgação e mídia.

A transparência é indispensável para permitir que os cidadãos participem de maneira significativa e informada no processo democrático. Isso inclui ter acesso a informações sobre como as decisões são tomadas, quem está envolvido nesses processos e com base em quais critérios as decisões são tomadas. Além disso, a transparência também é primordial para a prestação de contas. Se os processos de tomada de decisão são transparentes, os cidadãos e outros atores sociais têm a possibilidade de acompanhar e avaliar o desempenho dos tomadores

de decisão e responsabilizá-los por suas ações. Assim, para Smith, a transparência é um elemento essencial das inovações democráticas, ajudando a promover tanto a participação cidadã quanto a prestação de contas.

4.4.5 Eficiência

É certo que inovações democráticas exigem que cidadãos e servidores públicos participem de novas práticas políticas (Smith, 2009). Igualmente certo é que tal participação exigirá previsão orçamentária com o escopo de benefícios públicos (como fortalecimento da democracia, maior adequação das políticas públicas, dentre outros). Não se pode descuidar dos custos (financeiros, burocráticos, administrativos e a carga imposta aos cidadãos) que as inovações impõem aos cidadãos individualmente e às instituições.

Para a análise do bem democrático da eficiência, Smith recomenda uma ponderação dos custos e a eficácia percebida e, parte desse cálculo, será uma comparação com os custos e benefícios percebidos de não incorporar a participação no processo de tomada de decisão. A eficiência, de acordo com Smith, refere-se à atenção aos custos que a participação pode acarretar, tanto para os cidadãos quanto para as autoridades públicas. Em outras palavras, as inovações democráticas devem ser projetadas de tal forma que permitam a participação significativa dos cidadãos, mas também sejam conscientes dos recursos (por exemplo, tempo, dinheiro, energia) que isso pode exigir.

As instituições democráticas devem ser eficientes no sentido de que maximizem o impacto da participação dos cidadãos, ao mesmo tempo que minimizam os custos associados a ela. Isso pode envolver o uso inteligente da tecnologia, a organização eficaz de reuniões e processos de consulta, e a garantia de que os processos de tomada de decisão sejam conduzidos de maneira oportuna e eficaz. Portanto, a eficiência, para Smith, não é apenas uma consideração prática na concepção de inovações democráticas, mas também um valor importante que pode afetar a viabilidade e o sucesso dessas inovações.

4.4.6 Transferibilidade

Como dito anteriormente, é consenso que a participação cidadã possa ser mais facilmente praticada em níveis locais (Smith, 2009). Limitada por escala, portanto. O desafio que emerge dessa constatação é saber se as inovações democráticas podem efetivamente operar em escalas maiores (níveis estratégicos). Além deste limitador por escala, considera o autor outros possíveis impedimentos ou dificuldades à transferibilidade: se processos específicos

estariam limitados a enfrentar certos tipos de problemas; nos casos em que uma inovação foi adotada em lugar diverso, algumas questões devem ser consideradas, entre outras: o grau em que a transferência efetivamente ocorreu (é uma cópia integral, uma emulação, uma combinação de modelos, uma mera inspiração), a natureza dos atores no processo (funcionários, políticos, empresários e organizações) e o grau de coerção envolvido no arranjo.

Deste modo, analisar e estudar o processo de transferibilidade das inovações democráticas é pressuposto fundamental para evitar falha na implementação, evitando-se a desinformação, sua incompletude ou inadequação. De acordo com Smith (2009), diz respeito à possibilidade de um projeto operar em diferentes contextos políticos. Em outras palavras, uma inovação democrática tem alta transferibilidade se for capaz de ser adaptada e aplicada com sucesso em vários contextos, levando em conta variáveis como o ambiente político, a cultura, a demografia, entre outros. Isso implica em que as inovações democráticas bem-sucedidas não devem ser vistas como soluções únicas que funcionam da mesma maneira em todos os lugares. Em vez disso, elas devem ser flexíveis e adaptáveis, capazes de serem moldadas para se adequar às circunstâncias locais e específicas.

Portanto, a transferibilidade, para Smith, é um critério relevante para avaliar o potencial de uma inovação democrática. Uma inovação que é altamente transferível tem o potencial de promover a democracia e a participação dos cidadãos em uma variedade de contextos e configurações.

5 CONSELHOS DO FUNDEB

A importância dos Conselhos de políticas públicas é destacada pela literatura em relação ao aumento do interesse por política dos indivíduos que participam dessas instituições (Fuks; Perissinotto; Ribeiro, 2003; Avritzer, 2008). A experiência, nos Conselhos gestores, tem sido retratada ao longo do tempo, por diferentes pesquisas, como produzindo um impacto positivo sobre o interesse por política dos Conselheiros. Além disso, a presença em uma instituição participativa tem levado os indivíduos a se interessarem mais por política (Fuks; Perissinotto; Ribeiro, 2003; Avritzer, 2008; Lavallo; Voigt; Serafim, 2016).

No entanto, é importante ressaltar que o impacto dessa experiência foi sentido de maneira diferenciada pelos diversos segmentos analisados, como usuários, trabalhadores, prestadores de serviço e gestores. A existência de vínculos associativos externos à instituição também parece influenciar o aumento desse interesse. Portanto, os Conselhos desempenham papel relevante ao promover a participação política e o engajamento dos indivíduos em questões sociais.

A importância dos Conselhos reside sobretudo no fato de que eles realizam função vital na formulação e implementação de políticas públicas (Lavallo; Guicheney; Vello, 2021). Eles são espaços de participação e deliberação, nos quais representantes da sociedade civil e do governo se reúnem para discutir e tomar decisões sobre questões de interesse público. Por meio dos Conselhos, é possível promover a participação cidadã, garantir a transparência e a *accountability* na gestão pública, além de contribuir para a construção de políticas mais efetivas e legitimadas pela sociedade (Lavallo; Guicheney; Vello, 2021).

No que se refere à gestão do FUNDEB, o inc. IV do art. 167 da CF veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Excepciona, entretanto, algumas hipóteses, dentre as quais a destinação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Mais adiante, para viabilizar as políticas públicas educacionais que lhe são exigíveis, o art. 212 da CF estabelece o gasto mínimo em educação, regra instituída com o propósito de alinhar ditas políticas ao cumprimento das metas e estratégias estipuladas no PNE⁷¹.

⁷¹ No mesmo sentido, como forma de incrementar os recursos, foi mantida a contribuição social do salário educação (CF, art. 212, §§ 5º e 6º).

Em acréscimo, a Lei 9.394/1996, LDB, regulamentou o dever constitucional de aplicação mínima de recursos governamentais em manutenção e desenvolvimento do ensino e, assim, discrimina o que deve ser considerado despesa para tal finalidade (arts. 70⁷² e 71⁷³)⁷⁴.

Outro instrumento para o balizamento dos gastos com educação, a estabelecer uma espécie de subvinculação dos recursos, é dado pelo FUNDEB, previsto no art. 60 do ADCT, tendo por objetivo atenuar as disparidades regionais na educação. O FUNDEB, originariamente concebido de forma mais restrita como FUNDEF pela Lei 9.424/1996, no modelo previsto no § 7º do art. 60 do ADCT, instituído pela EC nº 53/2006, constitui-se em fundo de natureza contábil, composto por recursos federais e por recursos provenientes de impostos e de transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculado à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, médio, além das classes segmentadas, como a educação de jovens e adultos, educação indígena, profissional, do campo e educação especial) e à valorização dos profissionais da educação.

É, pois, política constitucional de distribuição de recursos, de maneira a garantir aporte proporcional, entre cada Estado e seus Municípios, ao número de alunos nas respectivas redes de ensino (originariamente, de ensino fundamental e, hodiernamente, de educação básica). A previsão de complementação, pela União, assegura o mínimo definido nacionalmente, igualmente para todos.

A Lei 14.113/2020 deu nova regulamentação ao FUNDEB e estabeleceu seu regime jurídico, especialmente quanto à composição financeira, à distribuição, à transferência e à gestão de seus recursos, assim como quanto ao seu acompanhamento, controle social,

⁷² Por despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo o art. 70 da LDB, são consideradas as que se destinam a: I- remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III- uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V- realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI- concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII- amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII- aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

⁷³ O art. 71 dispõe que não são consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁷⁴ Importante destacar recente decisão do STF no sentido de que o “cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB” (STF. ADI 5.719. Rel. Min. Edson Fachin. J. 17.08.2020).

comprovação e fiscalização. É preciso ponderar, contudo, que, contrariamente aos indicativos de priorização dos recursos destinados à educação, extraídos das normas acima examinadas, sucessivas emendas constitucionais conferiram sistemática de desvinculação de receitas, conforme aponta Élide Graziane Pinto:

Objetivamente, o que se tem feito com tais mecanismos de desvinculação de receitas é reduzir as disponibilidades orçamentário-financeiras que capacitam o Estado a garantir direitos sociais que, por sua relevância, tiveram garantia constitucional de financiamento, seja pela via da receita vinculada, seja pela via do patamar mínimo de gasto. (Pinto, 2015, p. 205-206)

A temática pode ser ilustrada com a implantação do Novo Regime Fiscal, instituído pela EC nº 95/2016, segundo o qual os recursos destinados à educação deixam de estar vinculados estritamente à arrecadação tributária, passando a estarem limitados à despesa primária relativa ao exercício orçamentário anterior, considerando os ajustes inflacionários (ADCT, art. 107). Os recursos destinados à educação, porque indispensáveis ao desenvolvimento das políticas públicas na área, ao que se soma as reformas legislativas tendentes à sua diminuição, necessitam inexoravelmente do controle, para que eventuais destinações equivocadas não venham a comprometer a consecução do direito fundamental de que se está a tratar.

Destaca-se que o citado Fundo teve vigência até 31.12.2020, consolidando-se como política permanente a partir de 1º de janeiro de 2021, por meio da promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, inscrita no art. 212-A da Constituição Federal, regulamentada pela Lei 14.113, de 25.12.2020. Importa consignar que, com a preocupação de conferir igualdade dentre os destinatários das políticas educacionais, o Supremo Tribunal Federal referendou o entendimento, nos seguintes termos: “A complementação ao FUNDEF realizada a partir do valor mínimo anual por aluno fixada em desacordo com a média nacional impõe à União o dever de suplementação de recursos” (Tema 416/STF).

Para acompanhamento do mencionado Fundo, o legislador constituinte previu, ainda, nos termos do § 7º do art. 60 do ADCT, que a lei disporia sobre sua fiscalização e controle. Em que pese a magnitude das atribuições, assim como a responsabilidade social a elas inerentes, não se observa asseguramento legal de estrutura administrativa própria para fazer frente aos ditos afazeres. Percebe-se, assim, uma preocupação meramente formal, que se reflete na existência e composição dos conselhos e, paralelamente, suposto desinteresse no que se refere ao seu funcionamento e, mais ainda, quanto à efetividade da atividade de controle social.

Vislumbra-se, neste quadro, uma distância a separar o formalismo da instituição dos Conselhos em cada ente federado da atuação efetiva do mecanismo de acompanhamento e controle social. Muitas são as disposições a elencar as atribuições e a emissão de pareceres, mas

não se observa, na mesma medida, a atenção à rotina de efetivo controle e acompanhamento dos atos do gestor.

Os Conselhos do FUNDEB são órgãos colegiados compostos por representantes do governo e da sociedade civil, de natureza fiscalizadora, consultiva, propositiva e mobilizadora, responsáveis pelo acompanhamento e controle da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do respectivo fundo, bem como pela supervisão do orçamento da educação, desde a elaboração até a execução (Sousa, 2007). Esses Conselhos têm um papel fundamental para garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos do Fundo.

De modo geral, são responsáveis por: acompanhar a correta distribuição e transferência dos recursos do FUNDEB para as escolas e outras instituições de ensino; monitorar como os recursos do Fundo estão sendo utilizados pelas escolas e outras instituições de ensino, o que inclui verificar se os recursos estão sendo usados para a manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme previsto na lei; aprovar as contas relacionadas à aplicação dos recursos do Fundo.

Caso as contas não sejam aprovadas, o Conselho pode tomar medidas para corrigir quaisquer irregularidades; emitir relatórios e pareceres sobre a gestão dos recursos do FUNDEB; emitir diretrizes sobre a utilização dos recursos do FUNDEB. Essas diretrizes são importantes para orientar as escolas e outras instituições de ensino sobre como utilizar os recursos do fundo de forma eficiente e eficaz.

A insuficiência do controle social pode ser ilustrada com a ação civil pública n. 0050616-27.1999.403.601-00, que tramitou perante a Justiça Federal em São Paulo e apurou repasses realizados a menor, pela União aos demais entes federativos, do antigo FUNDEF, totalizando valores a serem ressarcidos da ordem de cem bilhões de reais, em valores de 2017. Extrai-se dos autos do processo:

Figura 7. Ressarcimento devido pela União FUNDEF 2006

FUNDEF 2006							
UF	Receita Anual (A)	Matriculas (ano anterior) (B)	Quociente per capita (C = A/B)	VMAA fixado (D)	VMAA Calculado (E)	Complementação União (F)	Ressarcimento devido (G = [(E-C)*B] - F)
AC	253.350.114,75	144.012	1.759,23				
AL*	501.887.072,83	686.155	731,45				305.017.484,07
AM*	730.238.038,54	737.073	990,73				136.545.068,00
AP	233.838.501,86	124.616	1.876,47				
BA*	2.132.064.357,50	2.886.955	738,52				1.262.938.983,40
CE*	1.174.727.336,85	1.585.399	740,97				689.670.179,17
DF	545.312.276,04	294.440	1.852,03				
ES	829.766.381,15	501.939	1.653,12				
GO*	991.753.331,02	915.092	1.083,77				84.376.559,14
MA*	845.534.164,25	1.475.516	573,04			202.478.925,00	687.164.216,43
MG*	3.563.851.377,20	3.257.717	1.093,97				267.158.660,46
MS	582.063.193,95	404.776	1.437,99				
MT	693.026.799,84	575.990	1.203,19				
PA*	1.039.166.218,68	1.554.289	668,58	682,60	1.175,98	111.221.310,00	877.425.249,54
PB*	639.607.423,27	773.710	826,68				270.260.062,53
PE*	1.325.488.337,62	1.531.186	865,66				475.155.774,66
PI*	507.813.156,50	663.490	765,37				272.437.813,70
PR	1.987.499.193,74	1.558.298	1.275,43				
RJ	2.476.348.453,41	2.002.925	1.236,37				
RN*	638.612.598,65	543.826	1.174,30				915.900,83
RO	386.578.619,20	300.173	1.287,85				
RR	182.335.810,92	75.189	2.425,03				
RS	2.298.969.160,33	1.541.326	1.491,55				
SC	1.237.731.138,65	878.422	1.409,04				
SE	454.062.538,69	378.202	1.200,58				
SP	9.507.233.099,24	5.096.455	1.864,73				
TO	405.430.191,70	263.208	1.540,34				
TOTAL						313.700.235,00	5.129.063.951,93

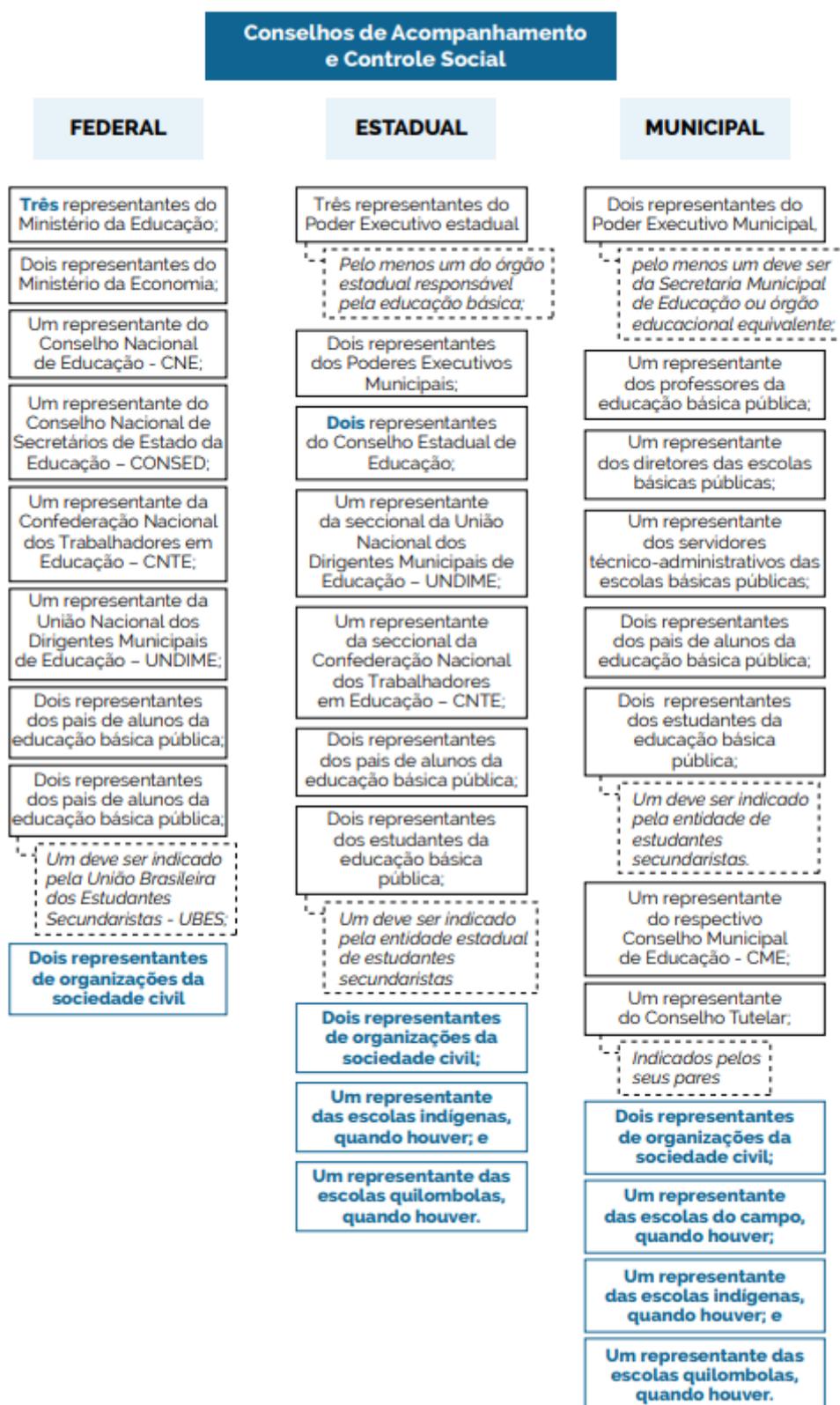
RESSARCIMENTO		5.129.063.951,93
CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS		
Coeficiente: Sefic Acumulada		
Período: 12/2006 à 08/2017		
Fator de acumulação – 113,54%		
MONTANTE ATUALIZADO (AGOSTO/2017)	RS	10.952.603.162,95
Ressarcimento Total	RS	30.775.146.881,39
Montante Atualizado (AGOSTO 2017)	RS	91.610.990.008,85

Os Conselhos do FUNDEB são, portanto, instrumentos importantes de controle social e transparência na educação. Eles ajudam a garantir que os recursos do FUNDEB sejam usados de forma adequada e eficaz para o desenvolvimento da educação básica. Mas, vale dizer que, de acordo com a legislação, União, Estados e municípios devem constituir seus respectivos Conselhos. Portanto, existem conselhos do FUNDEB em todas as esferas da federação: federal, estadual e municipal. Embora existam alguns detalhes quanto à organização desses Conselhos, basicamente, a função é acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, além de supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta

orçamentária. Portanto, a organização dos Conselhos do FUNDEB na federação é descentralizada, sendo que cada ente federativo – Estado e município – tendo o seu próprio conselho para acompanhar e controlar a aplicação dos recursos do Fundo.

Na busca por assegurar o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, como previsto no inc. III do art. 106 da Constituição Federal, a Lei do Novo FUNDEB promoveu o aperfeiçoamento na diversidade de membros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs), incorporando representantes significativos da sociedade brasileira:

Figura 8. Conselhos de Acompanhamento e Controle Social



Fonte: Manual de Orientação do FUNDEB (MEC)

Além disso, para cada membro titular, deve ser nomeado um suplente que represente a mesma categoria ou segmento social. Uma vez definidos os membros de cada um dos Conselhos em nível federal, estadual e municipal, os conselheiros devem se reunir para eleger quem exercerá a função de Presidente do respectivo CACS, que, para preservar sua autonomia, não poderá ser o representante do governo.

Ressalta-se que a instituição do FUNDEB, bem como do seu respectivo Conselho, representou avanço significativo na democratização da gestão educacional no Brasil, ampliando o alcance do financiamento da educação, todos os níveis da educação básica e incluindo a remuneração dos professores (Braga, 2011).

Assim, em um Estado federativo, tal qual o Brasil, configura-se como uma estrutura política que aloca o poder entre diversos níveis de governança, criando o que os estudos sobre federalismo denominam de uma dinâmica territorial do poder que influencia o modelo de governança estatal (Broschek, Bettina & Toubeau, 2017). Nesse sentido, para entender a organização e o funcionamento desses Conselhos na federação, conforme dito na seção metodológica desta tese, é preciso considerar um traço marcante da federação brasileira: as desigualdades econômicas e sociais. Orientando-se pela força dessa variável – federalismo – plausível que o processo decisório dos Conselhos apresente padrões decisórios diferentes entre os Conselhos. Ainda, regimes de normatização estaduais podem modificar significativamente o desempenho dos conselhos de gestão de políticas públicas em nível municipal, com variações igualmente significativas.

Na sequência, examina-se o caso do Conselho do FUNDEB/PR, um estudo de caso único que permitiu conhecer com detalhes esse Conselho e gerou proposições de mudanças que, eventualmente, podem se aplicar a outros casos em funcionamento em contextos distintos da federação.

5.1 O caso do Conselho do FUNDEB do Estado do Paraná

Em resgate ao que já foi dito, a fiscalização do FUNDEB, fundo especial de natureza contábil, formado por recursos provenientes de diversos níveis do governo para financiar a educação básica no Brasil, encontra-se sob a responsabilidade dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), instâncias colegiadas com representação paritária do poder público e da sociedade civil.

A supervisão social do uso dos recursos financeiros destinados à política educacional foi inaugurada com o FUNDEF e refinada com a introdução do FUNDEB, com o objetivo de facilitar o exercício do direito de supervisionar a aplicação dos fundos públicos destinados à educação. A legislação que a instituiu talvez tenha sido a que efetivamente inaugurou o controle social das políticas públicas de educação, uma vez que introduziu a oportunidade para a participação popular na supervisão das políticas públicas educacionais, além de validar a participação e o controle social sobre a aplicação dos recursos destinados às despesas educacionais das secretarias municipais e estaduais de educação.

O CACCS/FUNDEB nacional, que opera sob a coordenação do Ministério da Educação, orienta e acompanha a execução dos recursos federais transferidos à luz do FUNDEB. Além disso, os conselhos estaduais e municipais do FUNDEB, estabelecidos em cada unidade federativa e em cada município, respectivamente, são responsáveis por supervisionar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB em seus respectivos âmbitos de competência.

Esses conselhos, nas três esferas de governo, são compostos por representantes da sociedade civil e dos governos, reforçando o princípio democrático de participação popular e controle social, que são implementados por meio da representatividade dos membros dos conselhos, que inclui a sociedade civil e representantes governamentais, cuja eficácia depende de diversos fatores, tais como a compreensão dos conselheiros sobre suas funções, o nível de engajamento da sociedade e o compromisso político dos governos locais e estaduais, podendo variar consideravelmente entre os diferentes estados e municípios, com base nas realidades locais e nas práticas de implementação (Santos, 2009).

Conforme o Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2015), a vigilância social é um direito que pode ser exercido por qualquer cidadão, de maneira individual ou em grupo, sendo que no CACCS do FUNDEB se concretiza também pela supervisão da execução do Censo Escolar e acompanhamento da elaboração do projeto de lei orçamentária anual, em suas respectivas jurisdições governamentais, com suas representações já estipuladas em lei.

5.1.1 Desenho do Conselho: Atribuições e Composição

No estado do Paraná, o CACS/FUNDEB é um órgão deliberativo, consultivo, de acompanhamento, controle social e fiscalização do uso dos recursos do Fundo, atualmente instituído pelo Decreto Estadual n.º 7.532, de 4 de maio de 2021. É composto por membros representantes do governo estadual, professores, diretores e servidores das escolas públicas, pais de alunos, estudantes e entidades civis, garantindo uma composição plural e representativa, determinante para a concretização da participação popular.

O Conselho do FUNDEB/PR tem a responsabilidade primordial de acompanhar e fiscalizar a distribuição, transferência e aplicação dos fundos do FUNDEB no Paraná (Quadro 1). Este órgão desempenha papel vital na garantia do controle social, assegurando que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz e apropriada no estado. Regularmente, o Conselho do FUNDEB/PR realiza reuniões para deliberar e decidir sobre como foi a forma de utilização do fundo. Estas reuniões são abertas ao público, e as atas são disponibilizadas para consulta, além de o Conselho ser responsável por emitir relatório anual sobre as prestações de conta do gestor.

No que se refere à fiscalização, o Conselho monitora e administra a transferência e aplicação dos fundos, avalia relatórios sobre a execução do orçamento do FUNDEB, supervisiona o censo escolar e a elaboração da proposta orçamentária e emite pareceres sobre as prestações de contas do Fundo (Quadro 1). Ele tem atribuição de solicitar e receber informações sobre o uso dos recursos do FUNDEB para assegurar que estejam sendo utilizados adequadamente no Estado. Caso sejam identificadas irregularidades, o Conselho tem o dever de notificar os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público. É importante ressaltar que o papel do Conselho do FUNDEB/PR é de supervisão e fiscalização, não de gerenciamento dos recursos. A administração dos recursos do FUNDEB é uma competência do Poder Executivo.

Quadro. 1 Sistematização das normas referentes ao Conselho do FUNDEB/PR

Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020	Dec. Estadual nº 7.532 de 4 de maio de 2021	Regimento Interno (em trâmite)	Conduta	Complemento
Art. 33. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.	Art. 7º Compete ao Conselho do FUNDEB/PR: I - o acompanhamento e controle da repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;	Art. 2º Compete ao Conselho do CACS FUNDEB-PR: I - o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB, de acordo com a legislação vigente;	acompanhar controlar	distribuição transferência aplicação
Art. 33. [...]. § 1º Os conselhos de âmbito estadual, distrital e municipal poderão , sempre que julgarem conveniente: I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, dando ampla transparência ao documento em sítio da internet;	Art. 13. O Conselho do FUNDEB/PR poderá , sempre que julgar conveniente: I - apresentar, ao Poder Legislativo do Paraná e aos órgãos de controle interno e externo, manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo dando ampla transparência ao documento em sítio da internet;	Art. 2º. [...]: XII - apresentar aos poderes constituídos e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, sempre que o Conselho julgar conveniente;	apresentar	manifestação transferência
Art. 33. [...]. § 1º [...] poderão [...]: II - convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;	Art. 13. [...] poderá [...]. IV - convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Estado da Educação e do Esporte para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, em prazo não superior a 30 (trinta) dias;	Art. 2º. [...]: XIII - convocar por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;	convocar	Secretário de Estado ou Servidor
Art. 33. [...]. § 1º. [...] poderão [...]: III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos, os quais serão imediatamente concedidos, devendo a resposta ocorrer em prazo não superior a 20 (vinte) dias, referentes a: a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e de serviços custeados com recursos do Fundo;	Art. 13. [...] poderá [...]. II - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos, os quais serão imediatamente concedidos, devendo a resposta ocorrer em prazo não superior a 20 (vinte) dias, referentes a: a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e de serviços custeados com recursos do Fundo;	Art. 2º. [...]: XIV - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a: a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;	requisitar	cópias de documentos (imediatamente ou máx. 20 dias)

<p>b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;</p> <p>c) convênios com as instituições a que se refere o art. 7º desta Lei;</p> <p>d) outras informações necessárias ao desempenho de suas funções;</p>	<p>b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;</p> <p>c) convênios com as instituições a que se refere o art. 7.º da Lei nº 14.113, de 2020;</p> <p>d) outras informações necessárias ao desempenho de suas funções;</p>	<p>b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;</p> <p>c) convênios com as instituições a que se refere o art. 7º, da Lei Federal nº 14.113/2020;</p> <p>d) outras informações e outros documentos necessários ao desempenho de suas funções.</p>		
<p>Art. 33. [...]. § 1º [...] poderão [...]: IV - realizar visitas para verificar, <i>in loco</i>, entre outras questões pertinentes:</p> <p>a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;</p> <p>b) a adequação do serviço de transporte escolar;</p> <p>c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim.</p>	<p>Art. 13. [...] poderá [...]: III - realizar visitas para verificar, <i>in loco</i>, entre outras questões pertinentes:</p> <p>a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;</p> <p>b) a adequação do serviço de transporte escolar;</p> <p>c) a utilização, em benefício do sistema de ensino, de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim;</p>	<p>Art. 2º. [...]: XV - realizar visitas e inspeções <i>in loco</i>, entre outras questões pertinentes para verificar:</p> <p>a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;</p> <p>b) a adequação do serviço de transporte escolar;</p> <p>c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim.</p>	realizar verificar	visitas desenvolvimento/ obras adequação de utilização bem
<p>Art. 33. [...]. § 2º Aos conselhos incumbe, ainda: I - elaborar parecer das prestações de contas a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei;</p>	<p>Art. 7º. [...]: IV - a emissão de parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Estadual;</p>	<p>Art. 2º. [...]: V - emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Estadual;</p>	elaborar	parecer ao TCE

<p>Art. 33. [...] § 2º [...]: II - supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos;</p>	<p>Art. 7º. [...]: II - a supervisão da realização do Censo Escolar anual e auxílio na elaboração, em matéria afeta ao objeto deste Decreto, da proposta orçamentária anual do Poder Executivo Estadual;</p>	<p>Art. 2º. [...]: II - supervisionar a realização do Censo Escolar anual; III - supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo Estadual, fiscalizando sua execução;</p>	<p>supervisionar auxiliar concorrer</p>	<p>censo anual elaboração LOA</p>
<p>Art. 33. [...] § 2º [...]: III - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, com a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e o encaminhamento deles ao FNDE.</p>	<p>Art. 7º. [...]: V - o acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - PEJA e, ainda, o recebimento e análise das prestações de contas referentes a esses programas, com formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e o seu encaminhamento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;</p>	<p>Art. 2º. [...]: XVII - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - PEJA, bem como de outros projetos e programas relacionados à educação básica, recebendo e analisando as prestações de contas referentes a esses programas e projetos;</p>	<p>acompanhar analisar emitir</p>	<p>PNATE e PEJA aplicação prestação de contas pareceres ao FNDE</p>
	<p>Art. 7º. [...]: VI - outras atribuições que a legislação específica eventualmente estabeleça.</p>	<p>Art. 2º. [...]: XVIII - outras atribuições que legislação específica eventualmente estabeleça;</p>		

Elaboração própria.

Retomando aspectos teóricos já tratados nesta tese, para Dahl (1989, 1997), a democracia deve assegurar a participação plena e igualitária dos cidadãos, bem como uma competição política saudável. A ideia central é que, em uma poliarquia, segundo Dahl (1997), os cidadãos têm múltiplas formas de expressar suas opiniões e influenciar as políticas públicas.

Essas ideias são compatíveis com a *accountability* horizontal, que se refere à capacidade das instituições do Estado de controlar e limitar o comportamento de outras instituições ou agentes. De acordo com O'Donnell (1998), a *accountability* horizontal é essencial para manter a democracia e evitar abusos de poder. Ela envolve mecanismos pelos quais os órgãos do Estado mantêm uns aos outros em cheque para garantir a conformidade com a lei e os princípios democráticos. No mesmo sentido dos dois autores anteriores, todas essas atividades são consistentes com as ideias de Graham Smith (2009) sobre democracia participativa e deliberativa, pois envolvem a participação dos cidadãos, transparência e responsabilização.

Com base na teoria democrática e da *accountability*, as normas contidas na Lei nº 14.113/2020, no Decreto Estadual nº 7.532/2021 e no Regimento Interno (em trâmite), referentes às principais atribuições do Conselho do FUNDEB/PR, podem ser interpretadas da seguinte forma:

- a) **Acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo.** Este item está relacionado à responsabilização e transparência que são fundamentais em uma poliarquia e para a *accountability* se realizar. O controle dos recursos permite aos cidadãos garantir que o poder público esteja agindo em conformidade com suas obrigações, que também pode ser entendido como um mecanismo de responsabilização essencial para uma democracia participativa e deliberativa;
- b) **Apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle uma manifestação formal sobre os registros contábeis.** Esta é uma expressão da transparência, que é fundamental para a poliarquia e a *accountability*, pois permite aos cidadãos entender e criticar e, eventualmente, exercer controle sobre as ações do governo, o que é igualmente um princípio fundamental da democracia participativa e deliberativa;
- c) **Convocar o Secretário de Estado da Educação e do Esporte ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos.** Reflete a responsabilização na poliarquia, onde os detentores do poder devem prestar contas de suas ações e decisões para os cidadãos. É exemplo de responsabilização e de envolvimento direto dos cidadãos, princípios fundamentais da teoria de Smith (2009);

- d) **Requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos relevantes.** Reforça a transparência e permite que os cidadãos tenham acesso a informações para tomar decisões informadas, ou seja, para que possam participar de maneira significativa e qualificada do processo decisório relacionado às políticas públicas;
- e) **Realizar visitas *in loco* para verificar questões pertinentes.** Reflete a participação direta, um aspecto fundamental da poliarquia, onde os cidadãos têm o direito de verificar as ações do governo. Através desta participação direta, os cidadãos podem não apenas verificar as ações do governo, como, especialmente, buscar responsabilizá-lo por suas ações;
- f) **Elaborar parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo.** É um exemplo de responsabilização e transparência, contidos na teoria democrática e da *accountability*, segundo a qual há necessidade de mecanismos que permitam que os cidadãos vejam como os recursos públicos são alocados e utilizados;
- g) **Supervisionar o censo escolar anual e auxiliar na elaboração da proposta orçamentária anual.** Este item mostra a importância do envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões e no planejamento, que são aspectos fundamentais da poliarquia;
- h) **Acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta de programas específicos, emitir pareceres sobre a aplicação desses recursos.** É um exemplo de responsabilização e transparência, pilares de uma poliarquia e, institucionalmente, mecanismos essenciais de controle da administração pública;
- i) **Executar outras atribuições que a legislação específica eventualmente estabeleça.** Destaca a importância de um marco legal para a participação cidadã, um elemento central na poliarquia, permitindo que os cidadãos tenham oportunidades claras e definidas para participar da governança, o que também se desdobra em diferentes perspectivas de controle, não apenas relacionadas ao poder de voto. Esse marco legal é essencial para a participação cidadã e, também, central nas ideias de Smith (2009).

Assim, observa-se que vários dos dispositivos normativos, como a apresentação de relatórios formais ao Poder Legislativo local, a convocação de secretários de estado para prestar esclarecimentos, a requisição de documentos ao Poder Executivo e a supervisão do uso de

fundos federais, são exemplos de *accountability* horizontal em ação. O Conselho é encarregado de supervisionar a distribuição e aplicação dos recursos do fundo, apresentar registros contábeis ao Poder Legislativo, convocar o Secretário de Estado da Educação para esclarecimentos, solicitar documentos relevantes ao Poder Executivo e realizar visitas *in loco*. Tais funções asseguram a transparência e responsabilização no uso dos recursos públicos e permitem o envolvimento direto dos cidadãos na fiscalização e no processo decisório.

Além disso, o Conselho tem a função de elaborar pareceres sobre a prestação de contas, supervisionar o censo escolar, auxiliar na elaboração da proposta orçamentária anual e monitorar a aplicação de recursos federais. Essas funções reforçam a transparência e a responsabilização, permitindo uma visão clara de como os recursos estão sendo utilizados. Também, destaca-se a importância do envolvimento do cidadão no planejamento e na tomada de decisões. Por fim, a capacidade do conselho em executar outras atribuições conforme estabelecido pela legislação sublinha a necessidade de um marco legal para a participação cidadã.

O Conselho é composto por membros representando vários setores, incluindo o poder público e a sociedade civil. Vale observar como essa composição mudou nos últimos 10 anos. Os dados mostram a composição do Conselho do FUNDEB/PR nos anos de 2012 e 2022, destacando a origem e o número de conselheiros. No ano de 2012, o conselho era composto por 13 conselheiros, distribuídos da seguinte forma: sete representantes do governo, incluindo três do Poder Executivo Estadual, dois do Poder Executivo Municipal, um do Conselho Estadual de Educação e um da UNDIME, um órgão governamental; seis representantes da sociedade civil, incluindo dois pais de alunos representados pela FEPAMEF, dois da Educação Básica Pública representados pela UPES e dois da CNTE, uma entidade que representa os trabalhadores da educação (Quadro 2).

Em 2022, o conselho cresceu para 17 conselheiros, com a seguinte distribuição: oito representantes do governo, com a mesma composição do ano de 2012, porém com um representante adicional do Conselho; nove representantes da sociedade civil. A composição mudou um pouco desde 2012, com a adição de dois representantes de organizações da sociedade civil, um representante da Articulação dos Povos Indígenas e um das Comunidades Quilombolas do Estado do Paraná. Enquanto isso, a representação da CNTE foi reduzida a 1 representante (Quadro 3).

Quadro 2. Composição do Conselho do FUNDEB/PR em 2012

Seguimentos	Número de representantes
Representantes do Poder Executivo Estadual	3
Representantes do Poder Executivo Municipal	2
Representantes do Conselho Estadual de Educação	1
Representante do Governo - UNDIME	1
Total de Representantes do Governo	7
Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos FEPAMEF	2
Educação Básica Pública - UPES	2
Representante da Sociedade Civil - CNTE	2
Total dos Representantes da Sociedade Civil	6
Total de Conselheiros(as)	13

Elaboração própria. Fonte: Lei Federal nº 11.494/2007 e Decreto Estadual nº 1.379/2007

Quadro 3. Composição do Conselho do FUNDEB do Paraná em 2022

Seguimentos	Número de representantes
Representantes do Poder Executivo Estadual	3
Representantes do Poder Executivo Municipal	2
Representantes do Conselho Estadual de Educação	2
Representante do Governo - UNDIME	1
Total de Representantes do Governo	8
Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos FEPAMEF	2
Educação Básica Pública - UPES	2
Organizações da Sociedade Civil	2
Representante da Sociedade Civil - CNTE	1
Articulação dos Povos Indígenas	1
Comunidades Quilombolas do Estado do Paraná	1
Total dos Representantes da Sociedade Civil	9
Total de Conselheiros(as)	17

Elaboração própria. Fonte: Lei Federal nº 14.113/2020 e Decreto Estadual nº 7.532/2021

Em geral, os dados indicam um esforço para ampliar a representatividade do Conselho do FUNDEB/PR durante esse período de dez anos, incluindo uma maior variedade de representantes da sociedade civil. Vale lembrar que, em sua obra, Smith (2009) explora a ideia de inovações democráticas e o *design* de instituições para permitir e promover a participação cidadã no processo democrático. Em essência, Smith argumenta que as democracias modernas

estão enfrentando desafios significativos em termos de confiança e engajamento cívico. Ele propõe que uma solução para esses problemas pode ser encontrada em inovações democráticas que dão aos cidadãos mais oportunidades de participar ativamente da tomada de decisões políticas.

A partir da perspectiva de Smith (2009), a composição do Conselho do FUNDEB/PR poder ser interpretada como um exemplo de “inovação democrática”, um conceito central em sua obra. Smith defende a ideia de que a participação cidadã na tomada de decisões deve ser ampliada além da votação tradicional, incluindo uma gama mais ampla de atores em processos de deliberação e decisão. O aumento no número total de conselheiros entre 2012 e 2022 sugere um esforço para aumentar a participação na tomada de decisões. Especificamente, o crescimento da representação da sociedade civil no Conselho é uma tendência positiva de acordo com a teoria de Smith, que reflete maior inclusão de vozes diversas no processo, um elemento central para uma deliberação eficaz.

A inclusão de novos grupos na composição do Conselho em 2022, particularmente a Articulação dos Povos Indígenas e as Comunidades Quilombolas, também poderia ser vista como um exemplo de uma inovação democrática. Essa mudança permite que esses grupos, que são frequentemente marginalizados nos processos políticos tradicionais, tenham uma voz na tomada de decisões sobre a educação. Por outro lado, a redução na representação da CNTE poderia ser vista como preocupante, pois pode sugerir que os interesses dos trabalhadores em educação estão sendo menos representados no Conselho.

As mudanças havidas na composição sugerem que são feitos esforços para aumentar a participação e a representatividade, o que está alinhado com as teorias de Smith (2009) sobre democracia deliberativa e inovação democrática. No entanto, é importante considerar quem está sendo incluído e quem está sendo excluído ou subrepresentado nesses processos.

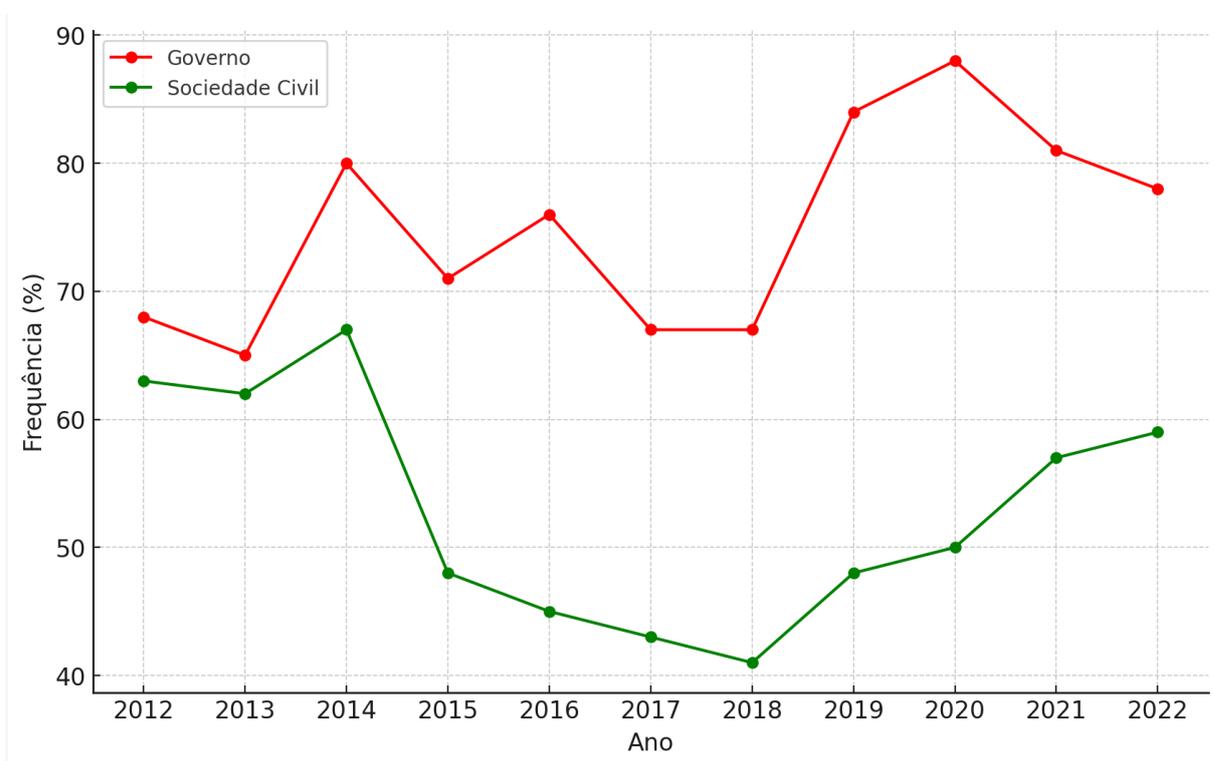
A seguir, os dados sobre a frequência dos diferentes seguimentos que integram a composição do Conselho e as atas das reuniões, ajudam a entender a sua dinâmica de funcionamento e como os interesses desses seguimentos se apresentaram representados entre 2012 e 2022.

5.2 Resultados e Discussões

5.2.1 Frequência por seguimento da composição do Conselho do FUNDEB do Paraná

A evolução das porcentagens relativas à frequência para o Governo e a Sociedade Civil de 2012 a 2022 apresenta uma variação importante (Gráfico 1)⁷⁵. Para o Governo (linha vermelha), observa-se uma tendência de queda na porcentagem ao longo do tempo, com algumas variações notáveis. A porcentagem começa em torno de 68% em 2012, atinge um pico de 80% em 2014, e depois começa a diminuir gradualmente, atingindo o valor mais baixo de 78% em 2022.

Gráfico 1. Frequência dos representantes do Governo e da Sociedade Civil (2012 – 2022)

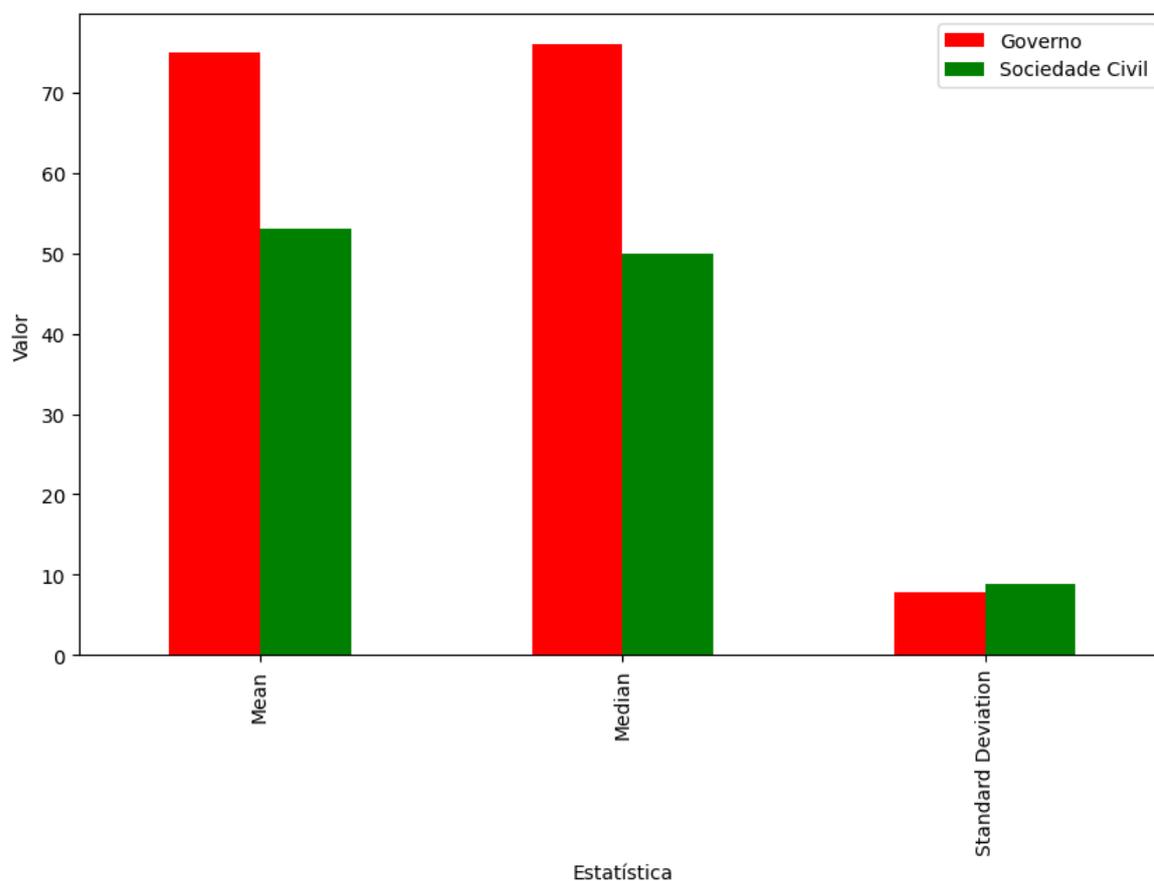


Elaboração própria

⁷⁵ Para realizar a análise e produzir os gráficos, os passos seguidos foram: a) importação dos dados: os dados foram carregados a partir de um arquivo CSV. O arquivo foi importado para um DataFrame do pandas, uma estrutura de dados bidimensional que permite a manipulação eficiente de dados tabulares em Python; b) verificação e limpeza dos dados: realizou-se uma verificação inicial dos dados para identificar quaisquer problemas, como dados ausentes ou incorretos; c) análise exploratória de dados: a análise exploratória de dados foi realizada para entender as características básicas dos dados, como a média, a mediana e o desvio padrão da representação percentual do “Governo” e da “Sociedade Civil” ao longo dos anos; d) visualização de dados: com base na análise exploratória, foram criados gráficos de frequência e de barras para visualizar as tendências e variações nos dados. Os gráficos foram criados utilizando a biblioteca de visualização Matplotlib em Python. Esta metodologia permitiu uma análise detalhada dos dados e a criação de visualizações informativas.

Para a Sociedade Civil (linha verde), a porcentagem começa em torno de 63% em 2012, cai para um mínimo de 41% em 2018, e depois começa a aumentar novamente, atingindo 59% em 2022. Vale dizer que, de forma agregada, ou seja, considerando os diferentes seguimentos da composição divididos em dois grupos, o Gráfico 1 ilustra a evolução das porcentagens para o Governo e a Sociedade Civil de 2012 a 2022, enquanto a porcentagem para o Governo tem diminuído ao longo do tempo, a porcentagem para a Sociedade Civil tem aumentado, particularmente nos últimos anos. Essa tendência pode indicar uma mudança no equilíbrio entre o Governo e a Sociedade Civil.

Gráfico 2. Comparação das Estatísticas de Representação Percentual entre Governo e Sociedade Civil

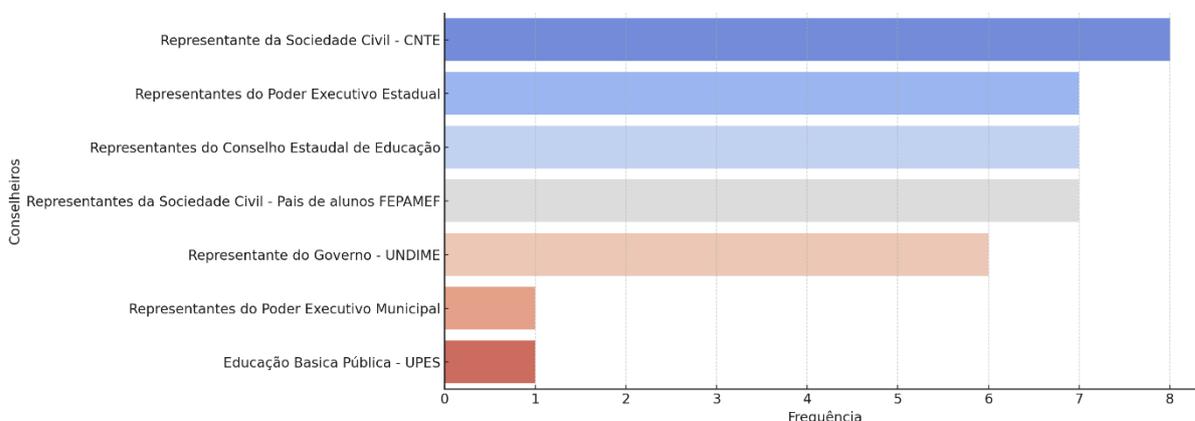


O Gráfico 2 de barras compara as estatísticas resumidas para a representação percentual do seguimento agregado "Governo" e do agregado da "Sociedade Civil" ao longo dos anos, com base nos dados.

- a) **Média:** Esta barra representa a média dos percentuais de representação ao longo dos anos. O “Governo” tem uma média de representação superior à da “Sociedade Civil”, o que indica que, em média, o governo teve uma maior representação percentual ao longo dos anos.
- b) **Mediana:** A mediana é o valor do meio quando os dados são ordenados. Novamente, a mediana para o “Governo” é maior do que para a “Sociedade Civil”, o que reforça a ideia de que o “Governo” tende a ter uma maior representação percentual.
- c) **Desvio Padrão:** O desvio padrão mede a variação ou a dispersão dos percentuais de representação. A 'Sociedade Civil' tem um desvio padrão maior do que o 'Governo', o que indica que a representação percentual da 'Sociedade Civil' variou mais ao longo dos anos.

Em resumo, Gráfico 2 mostra que, embora o “Governo” tenda a ter uma maior representação percentual, a representação da “Sociedade Civil” varia mais. Contudo, para compreender melhor essa dinâmica, convém apresentar e analisar algumas peculiaridades da frequência dos seguimentos de conselheiros no período (2012 – 2022) de forma desagregada. Nos gráficos que foram gerados e que são apresentados a seguir, as cores das barras representam a frequência de presença, com cores de tonalidade azul indicando maior frequência e cores de tonalidade vermelha indicando menor frequência.

Gráfico 3. Frequência de presença de cada seguimento em 2012

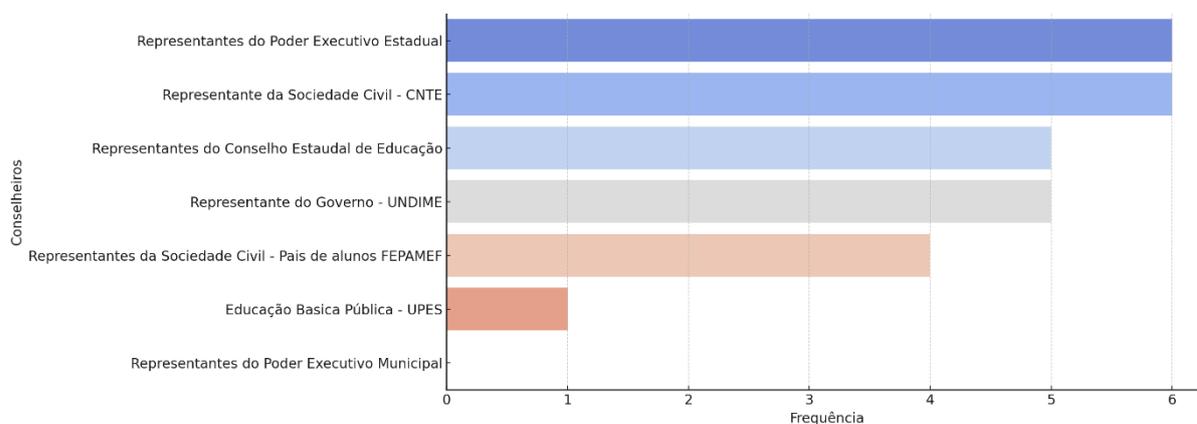


Elaboração própria

Em 2012, conforme ilustrado no Gráfico 3, o seguimento de “Representante da Sociedade Civil – CNTE” foi o mais presente, registrando 8 presenças. Foi seguido de perto

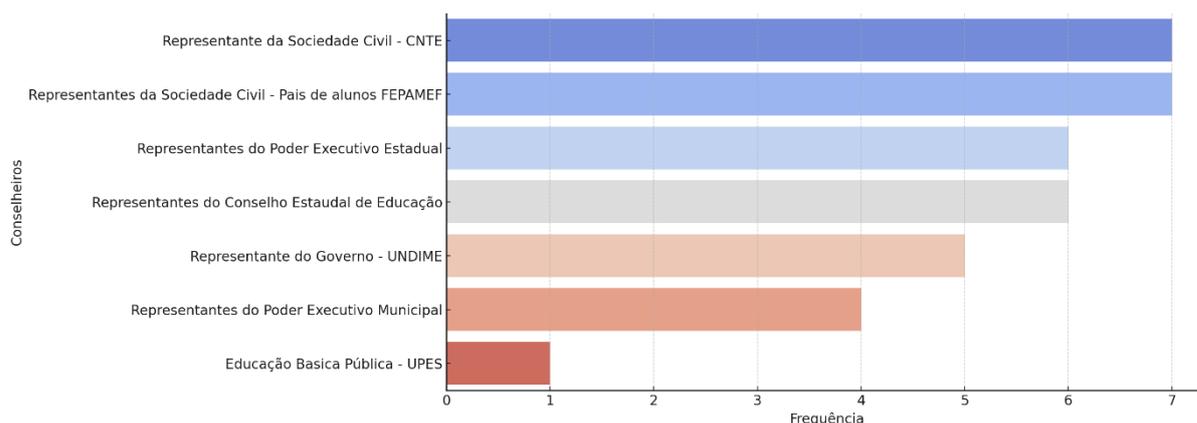
por “Representantes do Poder Executivo Estadual”, “Representantes do Conselho Estadual de Educação” e “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos”, todos com 7 presenças. A frequência de presença de “Representante do Governo – UNDIME” foi moderada, com um total de 6 presenças. Por último, “Representantes do Poder Executivo Municipal” e “Educação Básica Pública – UPES” registraram a menor presença, com apenas 1 presença cada.

Gráfico 4. Frequência de presença de cada seguimento em 2013



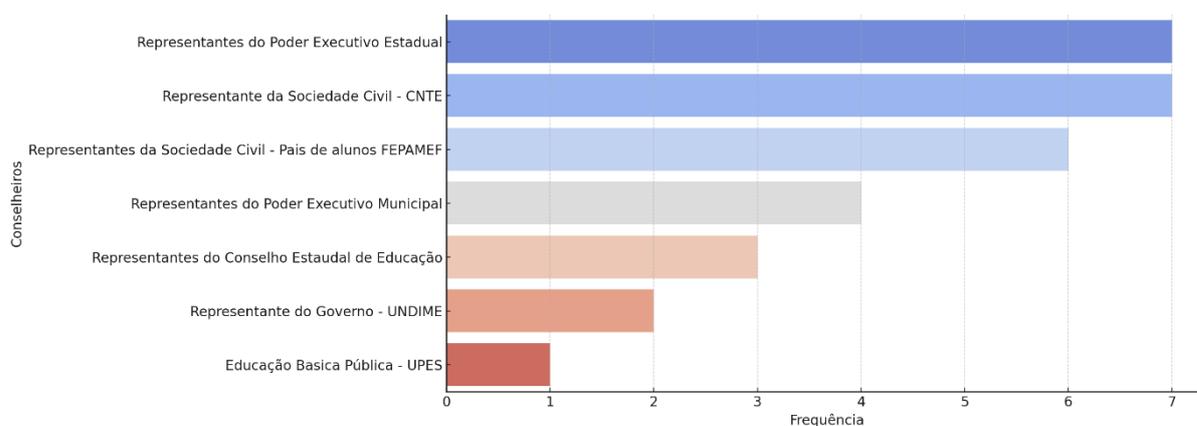
Elaboração própria

Em 2013, a frequência de presença de seguimentos dos conselheiros, conforme ilustrada no Gráfico 4, revela que “Representantes do Poder Executivo Estadual” e “Representante da Sociedade Civil – CNTE” foram os mais presentes, ambos registrando 6 presenças. Foram seguidos por “Representantes do Conselho Estadual de Educação” e “Representante do Governo – UNDIME”, ambos com 5 presenças. A frequência de presença dos “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos” foi moderada, com um total de 4 presenças. Por último, a “Educação Básica Pública – UPES” registrou a menor presença, com apenas 1 presença. É importante notar que os “Representantes do Poder Executivo Municipal” não tiveram qualquer presença em 2013.

Gráfico 5. Frequência de presença de cada seguimento em 2014

Elaboração própria

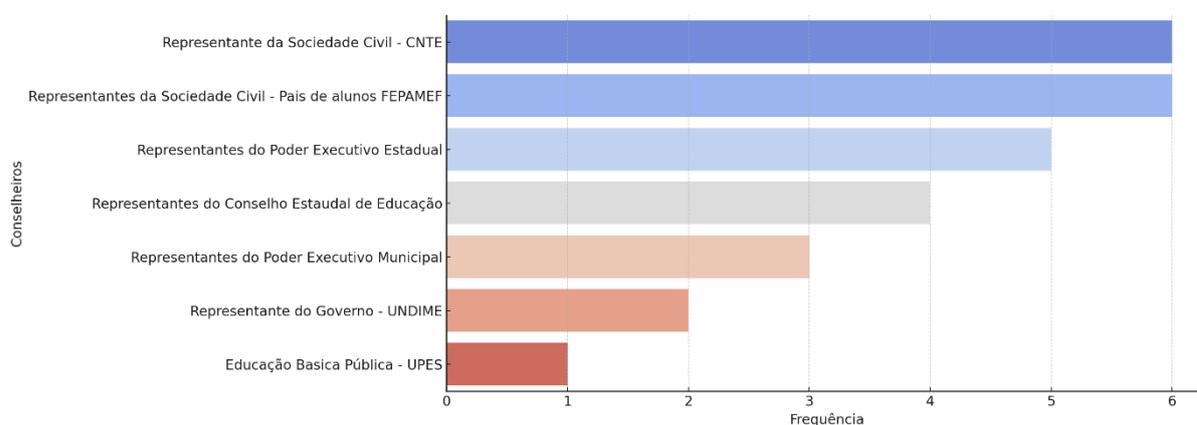
Em 2014, a frequência de presença dos conselheiros, conforme ilustrada no Gráfico 5, revela que os seguimentos “Representante da Sociedade Civil – CNTE” e “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos” foram os mais presentes, ambos registrando 7 presenças. Eles foram seguidos por “Representantes do Poder Executivo Estadual” e “Representantes do Conselho Estadual de Educação”, ambos com 6 presenças. A frequência de presença de “Representante do Governo – UNDIME” foi moderada, com um total de 5 presenças. Os “Representantes do Poder Executivo Municipal” tiveram uma presença menos frequente, com um total de 4 presenças. Por último, “Educação Básica Pública – UPES” registrou a menor presença, com apenas 1 presença.

Gráfico 6. Frequência de presença de cada seguimento em 2015

Elaboração própria

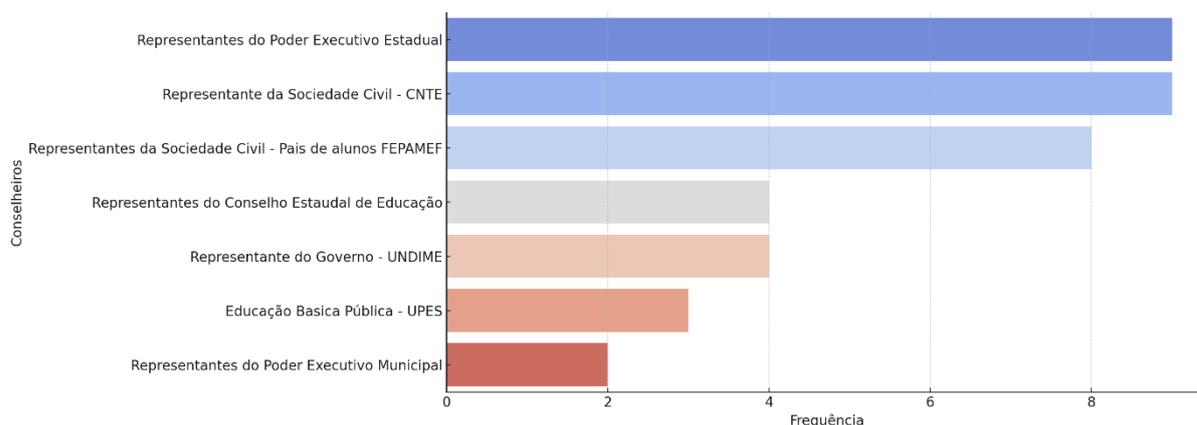
Em 2015, o gráfico de frequência de presença dos seguimentos de conselheiros mostra que “Representantes do Poder Executivo Estadual” e “Representante da Sociedade Civil – CNTE” tiveram a maior participação, com 7 presenças cada um. Em seguida, com a segunda maior frequência, estão os “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos”, que registraram 6 presenças. Os “Representantes do Poder Executivo Municipal” apresentaram uma frequência de presença moderada, com um total de 4 presenças. Por outro lado, os “Representantes do Conselho Estadual de Educação” tiveram uma presença um pouco menor, com 3 presenças. “Representante do Governo – UNDIME” teve uma das menores frequências de presença, com apenas 2 presenças. Por fim, a “Educação Básica Pública – UPES” registrou a menor frequência de presença, com apenas 1 presença.

Gráfico 7. Frequência de presença de cada seguimento em 2016



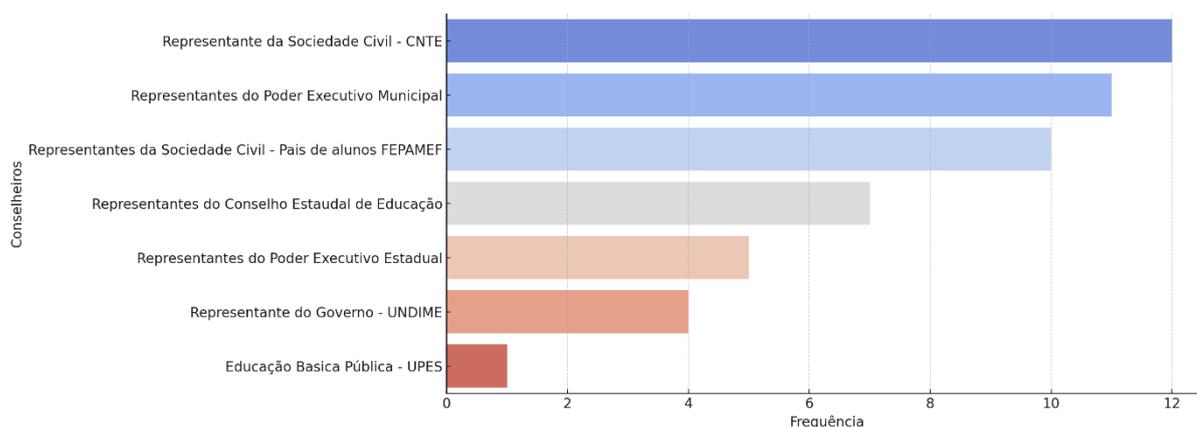
Elaboração própria

Assim como em 2015, em 2016 os seguimentos “Representantes da Sociedade Civil – CNTE” e “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos” foram os mais assíduos, com 6 presenças cada, indicando forte engajamento. “Representantes do Poder Executivo Estadual” foram o segundo grupo mais frequente, com 5 presenças. “Representantes do Conselho Estadual de Educação” tiveram uma presença moderada de 4 vezes, enquanto “Representantes do Poder Executivo Municipal” e “Representante do Governo – UNDIME” apresentaram frequências mais baixas, com 3 e 2 presenças, respectivamente. Por fim, a “Educação Básica Pública – UPES” registrou a menor frequência de presença, com apenas 1 presença.

Gráfico 8. Frequência de presença de cada seguimento em 2017

Elaboração própria

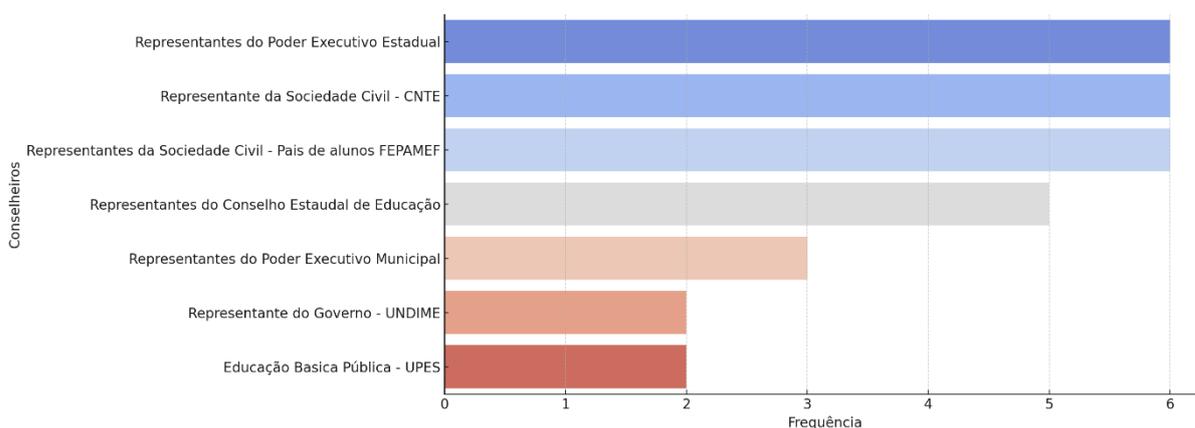
O Gráfico 8 ilustra a presença dos seguimentos de conselheiros no ano de 2017. Os seguimentos “Representantes do Poder Executivo Estadual” e “Representante da Sociedade Civil – CNTE” tiveram a maior frequência com 9 presenças cada, indicando um alto nível de engajamento. “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos” também mostraram um engajamento significativo, com 8 presenças. No entanto, os seguimentos “Representantes do Conselho Estadual de Educação” e “Representante do Governo – UNDIME” tiveram frequências mais baixas, com 4 presenças cada. “Educação Básica Pública – UPES” e “Representantes do Poder Executivo Municipal” tiveram as menores frequências, com 3 e 2 presenças, respectivamente.

Gráfico 9. Frequência de presença de cada seguimento em 2018

Elaboração própria

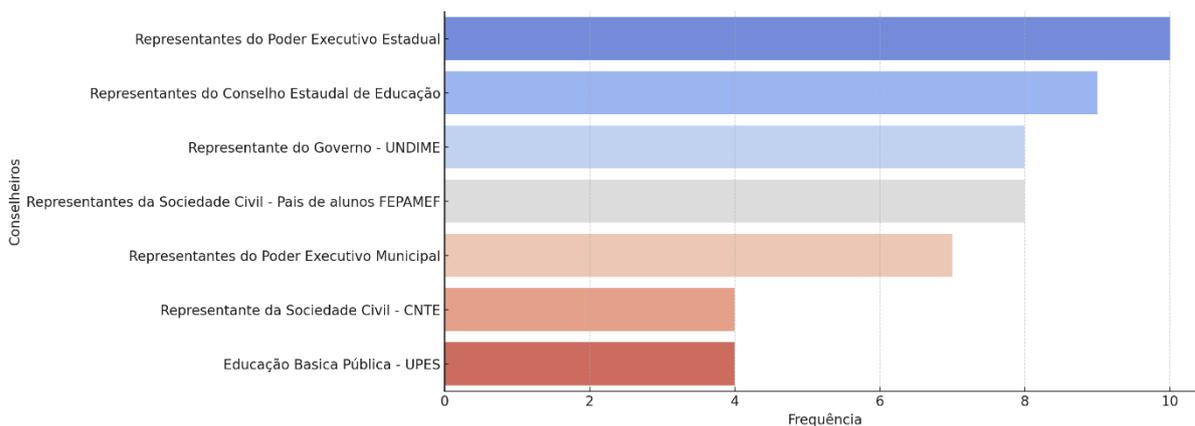
O Gráfico 9 ilustra a presença dos seguimentos de conselheiros no ano de 2018. O “Representante da Sociedade Civil – CNTE” teve a maior frequência com 12 presenças, sugerindo um alto nível de envolvimento. Em seguida, os seguimentos “Representantes do Poder Executivo Municipal” e “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos” tiveram frequências notáveis com 11 e 10 presenças, respectivamente. No entanto, “Representantes do Poder Executivo Estadual” e “Representante do Governo – UNDIME” tiveram presenças mais baixas, com 5 e 4 respectivamente, enquanto “Educação Básica Pública – UPES” registrou a menor frequência, com apenas uma presença.

Gráfico 10. Frequência de presença de cada seguimento em 2019



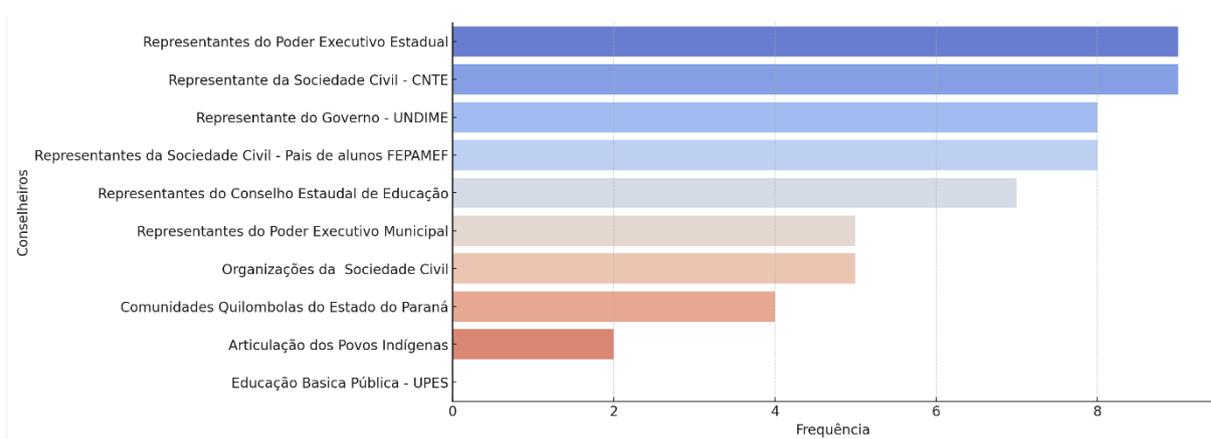
Elaboração própria

Os seguimentos “Representantes do Poder Executivo Estadual”, “Representante da Sociedade Civil – CNTE” e “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos” apresentaram a maior frequência de presença, com 6 presenças cada, sugerindo que esses conselheiros estavam mais engajados e ativos no conselho em 2019. Os “Representantes do Conselho Estadual de Educação” tiveram a segunda maior frequência de presença, com 5 presenças, indicando alto nível de envolvimento, embora ligeiramente inferior ao dos três conselheiros mencionados acima. Já os “Representantes do Poder Executivo Municipal” tiveram uma frequência de presença de 3, o que sugere um nível moderado de envolvimento no conselho. Por sua vez, os seguimentos “Representante do Governo – UNDIME” e “Educação Básica Pública – UPES” tiveram a menor frequência de presença, com apenas 2 presenças cada, o que indica um baixo nível de envolvimento desses conselheiros no conselho em 2019. Essas informações podem ser úteis para entender quais conselheiros estavam mais ativos e envolvidos no conselho em 2019.

Gráfico 11. Frequência de presença de cada seguimento em 2020

Elaboração própria

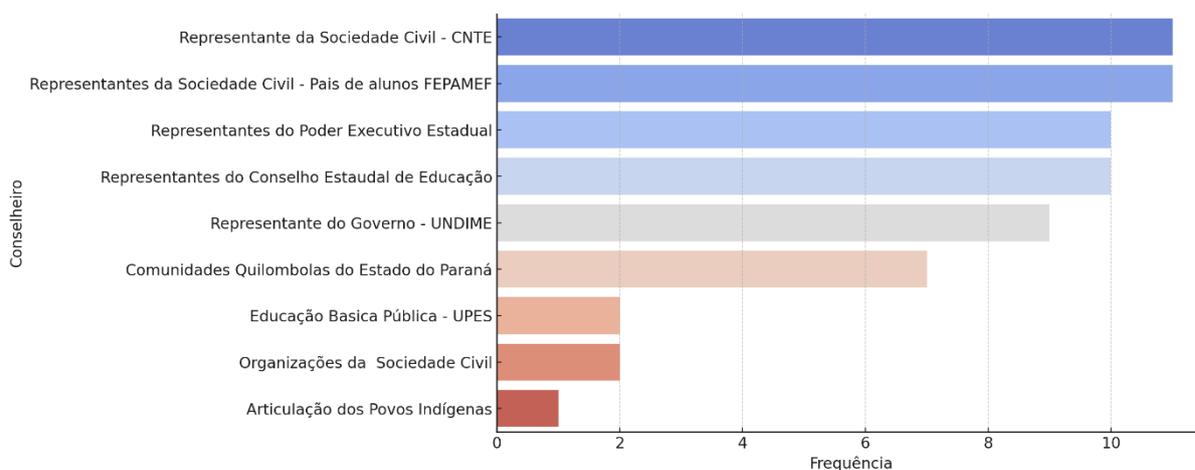
Em 2020, os seguimentos “Representantes do Poder Executivo Estadual” foram os mais presentes, com um total de 10 presenças ao longo do ano, sugerindo um alto nível de envolvimento e participação ativa nas atividades do conselho durante 2020. Os “Representantes do Conselho Estadual de Educação” foram o segundo grupo mais presente, com um total de 9 presenças, indicando também um alto nível de participação. Já os seguimentos “Representante do Governo – UNDIME” e “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos” tiveram uma presença significativa, com um total de 8 presenças. Os “Representantes do Poder Executivo Municipal” tiveram uma frequência de presença moderada, com um total de 7 presenças, enquanto os seguimentos “Representante da Sociedade Civil – CNTE” e “Educação Básica Pública – UPES” tiveram a menor frequência de presença, com apenas 4 presenças cada, indicando um nível de envolvimento mais baixo nestes grupos durante o ano de 2020.

Gráfico 12. Frequência de presença de cada seguimento em 2021

Elaboração própria

Os seguimentos “Representantes do Poder Executivo Estadual” e “Representante da Sociedade Civil – CNTE” tiveram a maior frequência de presença, com nove presenças cada. Os seguimentos “Representante do Governo - UNDIME” e “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos” tiveram a segunda maior frequência de presença, com oito presenças cada. Já os “Representantes do Conselho Estadual de Educação” tiveram a terceira maior frequência de presença, com sete presenças. Os seguimentos “Representantes do Poder Executivo Municipal” e “Organizações da Sociedade Civil” tiveram uma frequência de presença menor, com cinco presenças cada. “Comunidades Quilombolas do Estado do Paraná” teve uma frequência de presença ainda menor, com quatro presenças. O representante da “Articulação dos Povos Indígenas” teve apenas duas presenças, enquanto o representante da “Educação Básica Pública - UPES” não teve presença em 2021.

Gráfico 13. Frequência de presença de cada seguimento em 2022



Elaboração própria.

O Gráfico 13 mostra a frequência de presença de cada conselheiro em reuniões em 2022. A frequência é indicada pelo comprimento da barra correspondente a cada conselheiro. O conselheiro “Representante da Sociedade Civil – CNTE” e “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos” têm a maior frequência de presença, ambos com uma presença total de 11 vezes. Isso sugere que esses conselheiros são muito ativos ou comprometidos com suas funções. Os conselheiros “Representantes do Poder Executivo Estadual” e “Representantes do Conselho Estadual de Educação” também mostram um alto nível de comprometimento, com uma frequência de presença de 10. O conselheiro “Representante do Governo – UNDIME” tem uma frequência de presença um pouco menor, com um total de 9 presenças. Por sua vez, o

representante das “Comunidades Quilombolas do Estado do Paraná” tem uma frequência de presença moderada, com um total de 7 presenças. Os conselheiros “Educação Básica Pública – UPES” e “Organizações da Sociedade Civil” têm baixa frequência de presença, com um total de 2 presenças cada. O conselheiro “Articulação dos Povos Indígenas” tem a menor frequência de presença, com apenas uma presença registrada.

5.2.2 Conteúdo das atas

Entre 2012 e 2020, as atas apresentam informações sobre o cumprimento ou não das atribuições do Conselho, conforme estabelecido na Lei nº 11.494 de 2007, vigente à época. A partir de 2020, passa a se aplicar Lei nº 14.113/2020. A seguir, o conteúdo dessas atas é apresentado e discutido, orientando-se pelos critérios e estratégias de análise estabelecidos na seção metodológica, enquanto a categorização das informações contidas nas atas encontra-se no ANEXO desta tese.

5.2.2.1 Ano de 2012

No ano de 2012, o Conselho realizou diversas atividades, como requisitar documentos referentes às folhas de pagamento dos profissionais da educação (10% de frequência), assim como outros documentos necessários ao desempenho de suas funções (60% de frequência). Além disso, acompanhou a aplicação dos recursos dos programas PNATE e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (10% de frequência). Também, houve a aprovação das contas do FUNDEB (10% de frequência) e explanação das informações dos relatórios em muitas reuniões (70% de frequência).

No entanto, uma análise tradicional do conteúdo sugere que algumas atividades, como a apresentação de manifestações formais aos órgãos de controle e convocação de autoridades para prestar esclarecimentos, não ocorreram (0% de frequência), indicando possíveis desafios na efetivação do controle social em todas as esferas governamentais. Não foram registrados pedidos ou realização de procedimentos de capacitação pelos conselheiros (0% de frequência). Nesse aspecto, importante ressaltar que a transparência das informações e a participação ativa dos membros do Conselho podem ser fundamentais para garantir a efetividade de suas ações de controle e fiscalização dos recursos destinados à Educação.

5.2.2.2 Ano de 2013

Nas atas referentes ao ano de 2013, nota-se que houve uma alta frequência (63%) na solicitação de cópia de documentos referentes a folhas de pagamento dos profissionais da educação, indicando um interesse do Conselho em monitorar essa área específica. Além disso, houve a realização de visitas *in loco* para verificar o desenvolvimento de obras e serviços nas instituições escolares com recursos do Fundo, porém, sem ocorrerem com alta frequência (13%).

A aprovação das contas do FUNDEB também aconteceu com uma frequência de 13%. Por outro lado, atividades como apresentar manifestações formais, convocar autoridades para prestar esclarecimentos e supervisionar o censo escolar e elaboração da proposta orçamentária anual não ocorreram (0% de frequência). Não foram registrados debates, pedidos ou realização de procedimentos de capacitação pelos conselheiros (0% de frequência). A explanação das informações dos relatórios foi a atividade com maior frequência, ocorrendo em 75% das reuniões, indicando uma preocupação em discutir e compreender os dados relativos aos recursos dos Fundos de Educação.

5.2.2.3 Ano de 2014

Em 2014, o Conselho se destacou, novamente, pela explanação das informações dos relatórios, com uma alta frequência de 88%. Isso demonstra um compromisso em discutir e compreender os dados relativos aos recursos dos Fundos de Educação. Em relação às outras atividades, como apresentar manifestações formais, convocar autoridades para prestar esclarecimentos, requisitar documentos, realizar visitas *in loco* e supervisionar o censo escolar e elaboração da proposta orçamentária anual, não foram realizadas com frequência ou, em alguns casos, não foram realizadas em absoluto (0% de frequência).

Quanto à aprovação das contas do FUNDEB, houve uma frequência de 13%, indicando que o Conselho realizou essa atividade em algumas ocasiões. Além disso, houve um pedido de capacitação por parte dos conselheiros, mas não houve registro de realização de procedimentos de capacitação (0% de frequência). Em geral, os dados sugerem que o Conselho deu relevo, principalmente, à explanação e discussão dos relatórios, mas poderia haver espaço para a realização de outras atividades de controle e fiscalização dos recursos dos Fundos de Educação, como a requisição de documentos e a realização de visitas *in loco*. O pedido de capacitação também indica ter havido interesse por parte dos conselheiros em aprimorar suas habilidades e conhecimentos para desempenhar suas funções com eficiência e eficácia. A ampla publicidade

dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais, conforme previsto na lei, foi uma prática positiva para aumentar a transparência e a participação social no controle dos recursos educacionais.

5.2.2.4 Ano de 2015

As atas referentes ao ano de 2015 indicam o desempenho e a atuação do Conselho na análise e aprovação das contas do FUNDEB e a apresentação das informações dos relatórios, ambas com uma frequência de 38%. Isso mostra que o Conselho se dedicou a examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais dos Fundos e a discutir essas informações para a tomada de decisões. Outras atividades que também foram realizadas, mas com menor frequência, incluem: convocar o Secretário de Educação ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos (13%), solicitar cópia de documentos referentes à folha de pagamento dos profissionais da educação (13%) e solicitar capacitação (13%).

Além disso, o Conselho registrou debates em 25% das vezes, mostrando um esforço para promover a discussão e a troca de ideias entre os membros do Conselho sobre as questões relacionadas aos recursos dos Fundos de Educação. Em contraste, algumas atividades não foram realizadas ou tiveram frequência zero, como a apresentação de manifestações formais ao Poder Legislativo local e órgãos de controle interno e externo, a solicitação de documentos referentes a obras e serviços custeados com recursos do Fundo, a realização de visitas *in loco* para verificar o desenvolvimento de obras e serviços nas instituições escolares, entre outras.

Esses dados podem indicar que o Conselho deu mais importância, em 2015, às atividades de análise financeira, aprovação de contas e discussões internas, enquanto algumas ações de controle e fiscalização ainda não estão sendo efetivamente realizadas ou não são prioritárias no momento. Para aprimorar sua atuação, o Conselho poderia ter buscado promover a execução de outras atividades importantes, como as visitas *in loco* para verificar o uso adequado dos recursos, bem como aumentar a participação em debates e a solicitação de documentos relevantes para a prestação de contas e a transparência do uso dos recursos educacionais. A busca por capacitação também foi uma prática positiva para fortalecer o conhecimento e habilidades dos conselheiros no cumprimento de suas atribuições.

5.2.2.5 Ano de 2016

As atas das reuniões realizadas em 2016 mostram o desempenho e a atuação do Conselho, ainda sob a vigência de Lei nº 11.494/2007. As atividades que mais se destacaram

foram aquelas em que o Conselho teve uma frequência de 13%, sendo elas: convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e execução das despesas do Fundo; solicitar cópia de documentos referentes às folhas de pagamento dos profissionais da educação, indicando o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento ao qual estão vinculados; apresentar manifestações formais ao Poder Executivo, especificamente ao Poder Legislativo local e órgãos de controle interno e externo, acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; supervisionar o censo escolar anual e acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos ao PNATE e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Em relação à análise e aprovação do Programa PAR, bem como à aprovação das contas do FUNDEB, o Conselho também apresentou uma frequência de 13%. Além disso, houve uma frequência de 50% na explanação das informações dos relatórios, sugerindo que o Conselho estava compartilhando ativamente os dados financeiros e gerenciais relacionados aos recursos dos Fundos de Educação, buscando maior transparência e comunicação com os órgãos de controle e com o público em geral.

Outras atividades, como a realização de debates e o pedido de capacitação pelos conselheiros, não foram registradas ou tiveram frequência zero. No geral, esses dados demonstram que o Conselho imprimiu maior ênfase em atividades relacionadas à fiscalização, transparência e prestação de contas dos recursos dos Fundos de Educação. No entanto, não se observaram atividades relevantes na busca por aprimorar outras ações, como a realização de debates e por capacitação, para garantir uma atuação mais abrangente e informada sobre as questões educacionais envolvendo os recursos do FUNDEB.

5.2.2.6 Ano de 2017

Em 2017, as atividades com maior destaque e frequência de 20% foram: convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e execução das despesas do Fundo. As atividades com uma frequência de 10% foram: requisitar ao Poder Executivo documentos necessários ao desempenho de suas funções; formular pareceres conclusivos acerca da aplicação dos recursos do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, encaminhando-os ao FNDE; apresentar parecer do conselho responsável sobre as prestações de contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios referentes aos recursos dos Fundos.

Com uma frequência de 60%, observam-se as informações dos relatórios, o que demonstra um compromisso com a transparência e prestação de contas sobre os recursos dos Fundos de Educação. As demais atividades, como apresentar manifestações formais ao Poder Legislativo local e órgãos de controle interno e externo, supervisionar o censo escolar anual, elaborar a proposta orçamentária anual e aprovar as contas do FUNDEB, não foram realizadas ou não tiveram frequência registrada. Não houve debates, pedido de capacitação pelos conselheiros ou realização de procedimentos de capacitação, de acordo com os dados apresentados. A partir dessas informações, é possível perceber que o Conselho se concentrou, principalmente, na convocação de autoridades para prestar esclarecimentos e na apresentação de informações dos relatórios.

Nos registros das reuniões do Conselho, vale destacar que foram abordados diversos temas relacionados à gestão dos recursos e atividades do Fundo. Em uma das reuniões, o Conselheiro José Dorival Perez solicitou sua exoneração alegando falta de ressarcimento das despesas de locomoção para participar das reuniões. Além disso, foi discutida a aprovação das contas PEJA 2015 e 2016, sendo aprovadas com ressalvas. Em outra ocasião, destacou-se a falta de transparência dos relatórios, a necessidade de um novo modelo de gestão da folha de pagamento da Educação e a ausência de participação do Conselho na elaboração das Leis Orçamentárias. Também, foi sugerido que o Conselho solicitasse informações sobre obras envolvidas na Operação Quadro Negro.

Em outra reunião, foi apresentado o processo nº 14.722.224-6 da Promotoria de Justiça de Proteção à Educação, que acompanhava o funcionamento do Conselho Estadual do FUNDEB e solicitava documentos relacionados a sua atuação. O Conselho ressaltou suas limitações técnicas e voluntárias, além das dificuldades enfrentadas por alguns conselheiros em custear suas despesas para participar das reuniões. Ficou acordado o encaminhamento de ofícios solicitando cartões corporativos para alguns representantes e a disponibilização de carro com motorista e técnicos para acompanhar as obras.

5.2.2.7 Ano de 2018

Nas atas de 2018, a apresentação de manifestação formal sobre os registros contábeis e demonstrativos gerenciais do Fundo tiveram uma frequência de 8%. A convocação do Secretário de Educação ou servidor equivalente para esclarecimentos sobre fluxo de recursos e despesas do Fundo apareceu em 15% das atas desse ano. A atividades com maior frequência observada foi a de requisitar cópia de documentos diversos relacionados aos recursos do Fundo, com 77%, enquanto a realização das visitas para verificar *in loco* obras e serviços realizados

com recursos do Fundo não passou de 8%. Por fim, houve a explanação de informações dos relatórios em 23% das atas, mas não foram relatados debates, pedidos de capacitação ou realização de procedimentos de capacitação.

Vale destacar que, nas atas de 2018, observa-se a reunião que tratou da análise e aprovação das contas do FUNDEB referentes ao exercício de 2017, com ressalvas. Durante a reunião, a assessora da APP, Eliane da Costa da Silva, apresentou várias observações sobre a análise das contas, ressaltando a falta de informações fundamentais para fins de fiscalização, incluindo acesso aos relatórios da Controladoria e à folha de pagamento completa. Ela destacou a necessidade de infraestrutura adequada e recursos financeiros suficientes para que o Conselho possa cumprir suas atribuições com eficiência. As contas foram aprovadas com ressalvas, com exceção da Conselheira Úrçula Carina Zanon, que votou pela reprovação.

A análise das contas de janeiro e fevereiro de 2018 não pôde ser realizada devido à falta de informações da SEFA, e a aprovação das contas PEJA também não foi possível devido ao cadastramento dos conselheiros no sistema do FNDE. Durante a sessão, ficou decidido que um ofício seria encaminhado à Equipe da Educação Especial para esclarecimentos sobre a análise de prestação de contas. Outro ofício seria enviado à SEED solicitando informações sobre desconformidades na execução de obras. A análise das contas do FUNDEB nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2018 também não pôde ser realizada devido à falta de divulgação das informações pela SEFA. O Conselho enviou ofícios a diversas autoridades solicitando providências para restabelecer a transparência e o acesso às informações referentes à aplicação dos recursos públicos na educação. Além disso, foi apresentado o sistema SIOPE pelo Conselheiro Evandro Guilherme Alves, destacando sua importância no controle e na divulgação das informações sobre os orçamentos de educação.

5.2.2.8 Ano de 2019

Em 2019, a aprovação das contas do FUNDEB foi mencionada em três reuniões (23%). Houve explanação das informações dos relatórios em três reuniões (23%) e os debates se concentraram em uma reunião (8%). O pedido de capacitação pelos conselheiros não ocorreu (0%), enquanto houve a realização de procedimento de capacitação em uma reunião (8%). As informações fornecidas nas reuniões destacam principalmente a análise e aprovação das contas do FUNDEB, explanação de informações dos relatórios e a realização de debates, enquanto outras ações previstas na legislação não foram mencionadas ou foram pouco abordadas.

Durante a reunião do dia 25/01, o presidente do Conselho comunicou a impossibilidade de realizar a reunião técnica em janeiro de 2019, devido a problemas com o novo sistema de

controle das contas públicas implementado pelo governo anterior. Essa falta de clareza e transparência na apresentação dos documentos de despesas e fiscais gerou preocupações entre os conselheiros, especialmente porque a reunião técnica era fundamental para a validação dos dados cadastrados no sistema SIOPE do FNDE. A conselheira suplente, membro do poder executivo estadual, também trouxe à tona preocupações sobre o risco de o Estado do Paraná entrar novamente no CAUC, o que poderia impedir o recebimento de recursos federais.

Em outra reunião realizada em 31/01, a conselheira suplente apresentou um documento do Ministério da Fazenda que alertava sobre a possibilidade de o Estado do Paraná entrar novamente no CAUC. Após intensa discussão, ficou acordado que outra reunião seria agendada para analisar essas informações e contar com a presença de representantes do Poder Executivo Estadual, da AMP e da SEED, além da própria conselheira suplente. Além disso, durante a reunião, o presidente apresentou um ofício solicitando a intervenção do Ministério Público para que o conselho pudesse cumprir suas atribuições legais, garantindo condições plenas de funcionamento e acesso aos relatórios necessários.

Em diferentes reuniões, foram discutidos temas como a estrutura e falta de informações adequadas fornecidas pela Secretaria de Estado da Educação, a análise das contas do FUNDEB e a LOA. Em várias ocasiões, os conselheiros expressaram preocupações com a transparência e a confiabilidade das informações apresentadas, especialmente quando se tratava de recursos do FUNDEB. A falta de dados adequados afetou a possibilidade de realizar análises e fiscalizações apropriadas, comprometendo a efetividade do conselho. Ficou acordado que ofícios seriam encaminhados a diversos órgãos para destacar essas questões e sugerir adequações na LOA 2020. Além disso, foram discutidos Termos de Compromisso relacionados à compra de condicionadores de ar e ônibus, evidenciando a importância de uma fiscalização mais rigorosa sobre o uso dos recursos do FUNDEB.

5.2.2.9 Ano de 2020

Nas atas de 2020, observa-se uma frequência de 7% da atribuição de apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle manifestações formais acerca dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais do Fundo. Observou-se uma frequência de 7% , quanto ao poder de requisitar ao Poder Executivo cópias de documentos referentes a diversas questões, como licitações, folhas de pagamento, documentos de convênios, e outros documentos necessários ao desempenho de suas funções. Em 27%, observou-se atribuição de realizar visitas *in loco* para verificar o desenvolvimento regular de obras e serviços realizados nas instituições escolares

com recursos do Fundo, a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo.

Aprovação das contas do FUNDEB registrou uma frequência de 53%. A explanação das informações dos relatórios teve a maior frequência, com 67%. Os debates se mostraram presentes em 33% das atas, enquanto pedidos de capacitação pelos conselheiros 13%. Quanto a procedimentos de capacitação, registrou uma frequência de 7%. Dos itens apresentados, os seguintes não receberam frequência de menções, indicando que não foram observados ou realizados: a) o exercício de supervisionar o censo escolar anual; b) requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo; c) realizar visitas *in loco* para verificar o desenvolvimento regular de obras e serviços em instituições escolares, a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização de bens adquiridos com recursos do Fundo, e; d) a análise e aprovação do PAR no SIMEC.

Vale destacar que, em 2020, em diversas reuniões técnicas do Conselho foram discutidos assuntos relacionados à aplicação dos recursos do FUNDEB. Algumas informações relevantes discutidas nas reuniões foram: apresentação e validação dos dados do Sistema SIOPE referentes ao sexto bimestre de 2019; composição dos membros participantes do Conselho, incluindo representantes do governo e convidados da APP – Sindicato; constatou-se que a Secretaria de Estado da Educação não disponibilizava os relatórios necessários para o monitoramento das despesas relacionadas aos recursos do FUNDEB; questões como relatórios não assinados, entrega fora do prazo, dificuldades de acesso às informações no Portal da Transparência, entre outros. Em várias ocasiões, foi mencionada a importância de esclarecer divergências nos relatórios e garantir a transparência na aplicação dos recursos do FUNDEB.

5.2.2.10 Ano de 2021

Em 2021, observa-se a aprovação das contas do FUNDEB com uma frequência de 69% das atas do Conselho. Houve exposição ou explanação das informações dos relatórios (frequência de 85%) e debates (frequência de 23%), bem como análise e aprovação do Programa EMTI, estas com uma frequência de apenas 15%, enquanto o pedido de capacitação pelos conselheiros, 8%. A atividade de convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo teve uma frequência também pequena, 8%. Igualmente, a possibilidade de realizar visitas para verificar, *in loco*, entre outras questões pertinentes o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições

escolares com recursos do Fundo (frequência de 8%), receber e analisar as prestações de contas, com a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação de recursos e o encaminhamento deles ao FNDE (frequência de 8%).

A possibilidade de requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos encontra-se em 38% das atas, enquanto a realização de algum procedimento de capacitação registrou a frequência de 15%. Vale destacar que foi objeto de discussão a necessidade de conhecimento sobre a LOA para melhor interpretação das disposições do Estado na destinação de recursos. Nesse aspecto, houve a convocação do Poder Executivo estadual para esclarecimentos sobre gastos com terceirização, suplementação orçamentária, saldo da Fonte 100, atingimento do mínimo constitucional, entre outros.

5.2.2.11 Ano de 2022

A análise das atas de 2022 revelam que a atividade de apresentar ao Poder Legislativo local e órgãos de controle manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo não ocorreu em nenhuma das reuniões registradas (0% de frequência) – (art. 33, §1º, I). A possibilidade de o Conselho convocar o Secretário de Educação ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos sobre o fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo ocorreu em algumas reuniões (7% de frequência).

O Conselho pode requisitar cópia de documentos relacionados a diferentes aspectos, como licitações, pagamentos de obras e serviços, folhas de pagamento dos profissionais da educação, convênios e outras informações necessárias ao desempenho de suas funções, sendo que essa atividade ocorreu com maior frequência, atingindo 47%. O conselho também pode realizar visitas *in loco* para verificar questões relacionadas ao desenvolvimento de obras e serviços nas instituições escolares com recursos do Fundo, a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim. No entanto, não houve registro de que essas visitas tenham ocorrido (0% de frequência). As atividades de elaborar parecer das prestações de contas, supervisionar o censo escolar anual e elaborar a proposta orçamentária anual registraram uma frequência de 7%.

Houve análise e aprovação do Programa PAR em algumas reuniões, com uma frequência de 13%. Já a aprovação das contas do FUNDEB foi uma atividade com alta frequência, ocorrendo em 67% das reuniões. Em muitas reuniões, houve apresentação de explicações sobre os relatórios, atingindo uma frequência de 73%. Quanto aos debates, observaram-se em algumas reuniões, com uma frequência de 27%. Não houve registro de pedido de capacitação pelos conselheiros em nenhuma reunião (0% de frequência), assim como

não houve registro da realização de procedimentos de capacitação em nenhuma reunião (0% de frequência).

Em diferentes encontros, foram discutidos diversos temas, como análise dos relatórios, apresentação de contas, preocupações com a queda de arrecadação, destinação dos recursos, gastos com terceirização e PSS. Houve também solicitações de informações à Secretaria de Educação e do Esporte e ações para viabilizar capacitação dos conselheiros em relação às mudanças trazidas pelo Novo FUNDEB. Além disso, foi mencionada a necessidade de cumprir obrigações legais e promover a transparência. No entanto, algumas informações e documentos ainda estão pendentes e aguardam discussão futura.

5.3 Discussão da frequência por seguimento e análise de conteúdo das atas

Ao interpretar os Gráfico 1 e 2, à luz da teoria democrática e das ideias de Smith (2009), pode-se considerar que as linhas representam o grau de participação do governo e da sociedade civil no processo decisório atrelado às atribuições do Conselho do FUNDEB/PR. A linha vermelha, representando o governo, mostra uma diminuição na sua participação ao longo do tempo, o que pode ser visto como um movimento positivo em termos das ideias de Smith (2009), se interpretado como um sinal de que o governo está cedendo mais espaço para a participação direta da sociedade civil. A linha verde, representando a sociedade civil, mostra um aumento na participação, especialmente a partir de 2018. Isso seria visto por Smith (2009) como um desenvolvimento positivo, pois sugere um aumento na participação democrática e deliberativa da sociedade civil.

Os dados de frequência de presença de seguimentos de conselheiros dos anos de 2012 a 2022 mostram variações notáveis na participação. Em 2012, o seguimento “Representante da Sociedade Civil – CNTE” liderou em frequência, seguido por “Representantes do Poder Executivo Estadual”, “Representantes do Conselho Estadual de Educação” e “Representantes da Sociedade Civil - Pais de alunos”. O padrão semelhante se repetiu em 2013, com a exceção de que os “Representantes do Poder Executivo Municipal” não compareceram em 2013. Em 2014, “Representante da Sociedade Civil – CNTE” e “Representantes da Sociedade Civil – Pais de alunos” lideraram em frequência. Em 2015, o “Representante da Sociedade Civil – CNTE” e “Representantes do Poder Executivo Estadual” foram os mais assíduos, enquanto em 2016, a “Sociedade Civil – CNTE” e “Representantes da Sociedade Civil – Pais de alunos” foram os mais presentes.

Em 2017, os “Representantes do Poder Executivo Estadual” e “Representante da Sociedade Civil – CNTE” lideraram em frequência, enquanto em 2018, o “Representante da Sociedade Civil – CNTE” teve a maior frequência. Em 2019, os “Representantes do Poder Executivo Estadual”, “Representante da Sociedade Civil – CNTE” e “Representantes da Sociedade Civil – Pais de alunos” apresentaram a maior frequência. Em 2020, os “Representantes do Poder Executivo Estadual” foram os mais presentes. Em 2021, os “Representantes do Poder Executivo Estadual” e “Representante da Sociedade Civil – CNTE” tiveram a maior frequência de presença. Finalmente, em 2022, o “Representante da Sociedade Civil – CNTE” e “Representantes da Sociedade Civil – Pais de alunos” apresentaram a maior frequência de presença.

Através deste quadro aqui delineado, é possível perceber que o “Representante da Sociedade Civil – CNTE” frequentemente aparece entre os seguimentos mais assíduos. Também, é notável que a presença de “Representantes do Poder Executivo Municipal” e “Educação Básica Pública – UPES” é geralmente mais baixa. Essas tendências podem oferecer uma visão importante sobre o nível de envolvimento dos diferentes seguimentos nas atividades do Conselho. No geral, os dados sugerem que existe uma variação significativa na frequência de presença, com alguns seguimentos de conselheiros atendendo a quase todas as reuniões e outros atendendo a apenas uma ou duas reuniões, o que pode refletir diferenças no nível de comprometimento, disponibilidade ou prioridades dos seguimentos de conselheiros.

No entanto, é importante salientar que estas são interpretações genéricas e a relevância das ideias de Smith depende muito do contexto específico ao qual esses dados se referem. A participação do governo e da sociedade civil pode variar muito dependendo do contexto específico (por exemplo, decisões políticas locais *versus* nacionais, diferentes tipos de questões políticas etc.), o que fica mais evidente a partir da análise das atas do Conselho do FUNDEB/PR.

Pelo prisma da teoria democrática de Habermas (1997, 2003), enfatiza-se a importância da comunicação e do discurso racional na esfera pública para a legitimação das decisões políticas. Analisando os resultados à luz da teoria democrática habermasiana, salientam-se os seguintes pontos:

- a) **Diminuição da Participação do Governo.** A redução da participação do governo, representada pela linha vermelha nos gráficos, pode ser interpretada como um movimento positivo na perspectiva de Habermas porque uma menor intervenção governamental pode abrir espaço para um diálogo mais inclusivo e participativo na esfera pública, permitindo que diferentes vozes e perspectivas sejam ouvidas, o que é essencial para a legitimação das decisões políticas.

- b) Aumento da Participação da Sociedade Civil.** O aumento da participação da sociedade civil, representado pela linha verde no Gráfico 1, é um indicativo de um processo democrático mais deliberativo, conforme defendido por Habermas, que sugere que os cidadãos estão tendo mais oportunidades de participar das discussões e influenciar as decisões políticas, o que é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.
- c) Variações na Frequência de Presença dos Seguintes de Conselheiros.** As variações notáveis na participação dos diferentes seguimentos de conselheiros ao longo dos anos refletem a dinâmica e a complexidade da esfera pública. Habermas argumentaria que é essencial garantir que todos os seguimentos tenham voz e sejam capazes de participar das discussões, para que o processo democrático seja verdadeiramente inclusivo e representativo.
- d) Presença Constante do Representante da Sociedade Civil – CNTE.** A presença constante e ativa do “Representante da Sociedade Civil – CNTE” sugere um comprometimento contínuo com o processo democrático. Habermas veria isso como um sinal positivo, pois indica que há atores na sociedade civil que estão engajados e dispostos a participar das discussões e da tomada de decisão.
- e) Baixa Presença de Alguns Seguintes.** A baixa presença de alguns seguimentos, como “Representantes do Poder Executivo Municipal” e “Educação Básica Pública – UPES”, pode ser motivo de preocupação na perspectiva de Habermas porque a falta de algumas das vozes pode levar a uma esfera pública menos diversificada e, conseqüentemente, a decisões menos legítimas e representativas.
- f) Necessidade de Contextualização.** Habermas enfatizaria a importância de contextualizar esses dados para entender completamente as implicações para o processo democrático. A participação do governo e da sociedade civil pode variar significativamente dependendo do contexto específico, e uma análise mais aprofundada é necessária para elaborar conclusões mais precisas. Em resumo, a teoria democrática de Habermas oferece uma lente valiosa para analisar a participação do governo e da sociedade civil no processo decisório, enfatizando a importância do diálogo inclusivo e participativo para a legitimação das decisões políticas.

De acordo com a teoria de poliarquia de Dahl (1997), uma democracia ideal é caracterizada por ampla inclusão dos cidadãos nos processos políticos e pela existência de direitos e liberdades civis que permitem a competição política e a participação. Particularmente,

Dahl propôs critérios para um processo democrático que inclui: participação efetiva, igualdade de voto, compreensão esclarecida, controle da agenda e inclusão de adultos. Aplicando esses critérios aos Gráficos de frequência, acerca da frequência dos diferentes seguimentos da composição, tem-se:

- a) **Participação Efetiva.** Este critério implica que todos os cidadãos têm uma oportunidade igual de expressar suas preferências sobre as decisões políticas. No contexto dos Gráficos, parece haver uma disparidade na representação percentual entre o “Governo” e a “Sociedade Civil”, com o “Governo” tendo uma média de representação superior. Isso pode sugerir que a participação efetiva pode não estar plenamente realizada.
- b) **Igualdade de Voto.** Este critério implica em que todos os cidadãos têm voz igual na decisão dos resultados políticos. Os Gráficos não fornecem informações suficientes para avaliar a igualdade de voto.
- c) **Compreensão Esclarecida.** Dahl argumenta que os cidadãos devem ter acesso adequado às informações para compreender e participar efetivamente no processo político. Os gráficos não fornecem informações diretas sobre a compreensão esclarecida.
- d) **Controle da Agenda.** Este critério implica em que os cidadãos têm o direito de decidir quais questões são colocadas na agenda política. Mais uma vez, os gráficos não fornecem informações suficientes para avaliar este critério.
- e) **Inclusão de Adultos:** Dahl defende a inclusão de todos os adultos na participação política. No contexto dos gráficos, a menor representação da “Sociedade Civil” poderia sugerir uma falta de inclusão plena.

Por sua vez, orientando-se por O’Donnell (1998), os Gráficos de frequência podem ser interpretados da seguinte forma:

- a) **Accountability horizontal.** O’Donnell argumenta que, em uma democracia saudável, as instituições governamentais devem ser capazes de se fiscalizar mutuamente para prevenir o abuso de poder. No contexto dos Gráficos, a maior representação percentual do governo pode sugerir que o governo detém mais poder do que a sociedade civil, o que poderia potencialmente limitar a capacidade de realizar a *accountability* horizontal efetivamente.

b) *Accountability vertical.* O'Donnell também descreve o conceito de “*accountability vertical*”, que se refere à capacidade dos cidadãos de responsabilizar o governo por suas ações, geralmente através de eleições. Os Gráficos não fornecem informações suficientes para avaliar a *accountability vertical*.

Por fim, mas ainda com base nos mesmos Gráficos e no contexto fornecido, pode-se discutir os resultados à luz da teoria de Graham Smith (2009). Essa teoria se concentra na inclusão, controle popular, julgamento ponderado, transparência, eficiência e transferibilidade, como qualidades desejáveis nas instituições democráticas.

a) **Inclusão.** A inclusão é uma medida de até que ponto a igualdade política é realizada em termos de presença e voz. No contexto dos Gráficos, podemos inferir que há um desequilíbrio na representação percentual entre o 'Governo' e a 'Sociedade Civil', com o 'Governo' tendo uma média de representação superior à da 'Sociedade Civil'. Isso sugere que a inclusão pode não ser plenamente realizada, pois um grupo tem uma presença maior do que o outro.

b) **Controle Popular.** O controle popular se refere ao grau de influência que os cidadãos têm sobre o processo de tomada de decisão. Sem mais informações contextuais, é difícil avaliar o controle popular com base apenas nos gráficos.

c) **Julgamento Ponderado:** Refere-se à capacidade dos participantes em entender os detalhes técnicos e as perspectivas de outros participantes. Novamente, sem informações adicionais, é difícil avaliar isso com base apenas nos gráficos.

d) **Transparência.** Opera sobre a abertura dos procedimentos. Os gráficos em si não fornecem informações suficientes para avaliar a transparência.

e) **Eficiência.** Eficiência está relacionada aos custos de participação. Embora os Gráficos não forneçam informações diretas sobre os custos, o fato de que o desvio padrão para a “Sociedade Civil” é maior, sugere que pode haver mais variabilidade na eficiência de sua participação.

f) **Transferibilidade:** A transferibilidade se refere à possibilidade de o projeto operar em diferentes contextos políticos. Sem mais informações, não é possível avaliar a transferibilidade.

Em resumo, embora os Gráficos forneçam algumas indicações sobre a inclusão e a participação efetiva, eles não fornecem informações suficientes para avaliar plenamente os critérios da poliarquia de Dahl. Para uma análise mais completa, seria necessário mais contexto

e informações adicionais. No mesmo sentido, embora os Gráficos mostrem maior representação percentual para o governo, isso por si só não indica necessariamente que a *accountability* horizontal ou vertical está sendo comprometida. No entanto, a disparidade na representação pode sugerir a necessidade de mecanismos mais fortes para garantir a *accountability*, seja através de maior inclusão da sociedade civil, maior transparência governamental ou outros mecanismos de controle e responsabilização. Por fim, em relação aos Gráficos de frequência, estes sugerem que a “Inclusão” e a “Eficiência” são áreas que podem precisar de mais atenção para melhorar a representação e participação democráticas. No entanto, mais informações seriam necessárias para avaliar plenamente os outros aspectos da teoria de Smith.

Contudo, a análise de conteúdo das atas do Conselho pode ajudar a entender essa dinâmica, que, partindo apenas dos Gráficos de frequência, torna-se difícil produzir mais inferência. Considerando as frequências de substantivos e verbos extraídos dos textos das atas, identificam-se palavras como “reuniões”, “FUNDEB”, “conselho”, “recursos”, “relatórios”, “contas”, “aprovação”, “informações”, e “educação” estão consistentemente presentes ao longo dos anos, refletindo o foco dessas atas. Também, é notável que algumas palavras aparecem mais proeminentes em certos anos, refletindo possivelmente as áreas de foco ou questões-chave discutidas naquele ano específico. Sobretudo, conforme os quatro princípios chave sugeridos por (2009), inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência, pode-se fazer a seguinte discussão em relação ao conteúdo das atas:

O Conselho apresentou um esforço significativo em divulgar as informações dos relatórios e proporcionar debates internos. Porém, em alguns anos, a participação de todos os conselheiros não foi regular, o que pode indicar possíveis desafios na inclusão dos membros nas atividades do Conselho. A convocação de autoridades para prestar esclarecimentos e a solicitação de cópias de documentos mostram que o Conselho tentou garantir a participação e o acesso a informações essenciais para suas atividades de fiscalização e controle.

Os dados revelam que o Conselho teve dificuldades em realizar algumas atividades, como a apresentação de manifestações formais aos órgãos de controle e a realização de visitas *in loco* para verificar obras e serviços. Esses obstáculos podem ter limitado a participação e o envolvimento dos cidadãos nas atividades do Conselho. No entanto, o esforço em realizar debates internos e a explanação das informações dos relatórios sugerem que houve preocupação em compartilhar as informações com a população.

O Conselho deu relevância, ao longo dos anos, principalmente, à explanação e análise dos relatórios, demonstrando um compromisso em tomar decisões baseadas em informações financeiras e gerenciais sólidas. No entanto, algumas atividades previstas na legislação, como a aprovação do Programa PAR e a supervisão do censo escolar anual, não foram realizadas com

frequência. Isso pode indicar a necessidade de avaliar melhor as prioridades e equilibrar as atividades de forma a garantir uma atuação mais abrangente e efetiva.

O Conselho demonstrou transparência ao compartilhar as informações dos relatórios e realizar debates internos. Também, houve o registro de discussões sobre a falta de transparência de alguns relatórios e a necessidade de acesso a documentos para fins de fiscalização. A busca por capacitação dos conselheiros também sugere preocupação em fortalecer o conhecimento para melhorar a atuação do Conselho.

De forma geral, os dados apresentados revelam que o Conselho teve um desempenho variado ao longo dos anos, com algumas atividades realizadas com maior frequência do que outras. A explanação das informações dos relatórios e os debates internos foram pontos fortes, demonstrando um compromisso com a transparência e a busca por decisões fundamentadas em informações sólidas. No entanto, algumas atividades importantes não foram realizadas com frequência, o que pode ter impactado a efetividade do controle social dos recursos destinados à Educação. Para melhorar sua atuação, o Conselho pode buscar maior inclusão de todos os membros nas atividades, priorizar atividades de fiscalização e controle que estão sendo pouco realizadas e prosseguir na busca pela transparência nas informações e participação ativa dos conselheiros.

A análise das atas de 2022, último ano da análise aqui efetivada, indica que, embora o Conselho seja uma instância institucionalizada e inclusiva, com um papel específico na governança do sistema educacional, importante destacar que nem todas as atividades previstas ocorreram com linearidade, indicando que a participação e envolvimento dos membros do Conselho variam consideravelmente.

O Conselho possui atribuições que permitem o controle popular sobre os recursos dos Fundos de Educação. Por exemplo, a possibilidade de apresentar manifestações formais aos órgãos de controle interno e externo e convocar o Secretário de Educação para prestar esclarecimentos são mecanismos que buscam garantir a prestação de contas e a transparência nas ações do órgão gestor. No entanto, o fato de algumas atividades terem baixa frequência (como a apresentação ao Poder Legislativo local e órgãos de controle) pode indicar desafios na efetivação do controle popular em todas as esferas governamentais.

O Conselho tem a atribuição de requisitar documentos e realizar visitas *in loco* para verificar o uso dos recursos dos Fundos de Educação, o que implica avaliação criteriosa das informações e uma análise mais profunda para subsidiar suas decisões. O registro de atividades de elaboração de pareceres das prestações de contas e supervisão do censo escolar também demonstra a busca por uma avaliação criteriosa dos dados e ações relacionadas ao sistema educacional. A transparência é abordada em várias atividades do Conselho, como a

apresentação formal de manifestações aos órgãos de controle e a apresentação de explicações sobre os relatórios em muitas reuniões. Como se sabe, a transparência é fundamental para garantir que informações relevantes sejam acessíveis ao público e promover a *accountability* das ações governamentais.

CONCLUSÕES

A pesquisa, que ora se conclui, desenvolveu-se a partir da inquietude gerada pelo manifesto distanciamento entre os cidadãos e as questões de relevante interesse coletivo, constatado na atual quadra do contexto político nacional, a sugerir estágio ainda incipiente do nível de participação social na tomada de decisões públicas. Essa distorção viola os fundamentos democráticos sobre os quais se erige o Estado Brasileiro (CF, art. 1º, parágrafo único) e alerta para a baixa efetividade do controle social que está a se exercer sobre a Administração Pública.

Reporta-se, portanto, a fenômeno complexo, cujas causas podem ser atribuídas a múltiplos fatores, dentre os quais se destacam as falibilidades da democracia representativa e as origens autoritárias e, até mesmo, despóticas, que marcam o exercício do poder. Certo que o regime jurídico-administrativo encontra suas raízes na supremacia do interesse público sobre o particular e, por isso, o reconhecimento de prerrogativas ao Estado, permitindo que ocupe posição verticalizada nas relações que estabelece com os administrados (na verdade, cidadãos).

Por outro lado, também explicam esse processo a insuficiente maturidade democrática da sociedade brasileira, associada ao déficit de educação política, a trazerem, como consequências, o enfraquecimento do senso crítico por parte dos atores sociais e, ainda, a visão atomizada da vida, em detrimento da perspectiva da organização dela em sociedade.

Ao longo do trabalho, demonstrou-se que a simples compatibilidade entre as decisões e a ordem jurídica, embora atenda aos preceitos do constitucionalismo que consagraram o Estado de Direito, não considera adequadamente o significado da soberania popular. Vale dizer, ainda que a legalidade represente a imposição de limites ao poder estatal, ao alinhar-se à lei, e não à democracia, não confere suficiente legitimidade ao quanto se decide.

Na realidade, uma vez aplicados os filtros inspirados na concepção da democracia substancial e nos ideais de resgate de um espaço público genuíno, verifica-se que a mera submissão ao princípio da legalidade traz alguma fragilidade ao ato decisório, especialmente pela razão de vislumbrar-se, ordinariamente, nesse resultado, notória dissociação entre a vontade do eleitor e a do representante eleito.

Nessa linha, após examinar as demonstrações teóricas que evidenciam encontrar-se o povo na fundamentação do poder, o estudo incursiona na legitimação das ações governamentais. Trata-se de objetivo a ser atingido por meio da maior densidade da participação popular, com ênfase ao campo mais permeável à pretendida interferência, tendo por escoreta sua viabilidade nas sucessivas fases das políticas públicas, de tal forma que os

cidadãos se posicionem, em relação a elas, como agentes ativos e, ao mesmo tempo, como seus próprios destinatários.

Pretendeu-se, com isso, superar a noção de simples delegação de poder, do povo ao Estado, conforme preconizam as teorias da democracia representativa. Segundo essa linha de entendimento, a vontade geral do povo seria expressa pelos representantes eleitos, do que se teria o esgotamento da experiência democrática concomitantemente ao exercício do voto, sendo certo que, a partir dessa etapa, as decisões seriam tomadas, isoladamente, pelos representantes formalmente constituídos.

A tese que se formulou vai ao encontro da aceção deliberativa da democracia, pautada na participação popular, da qual decorre o redimensionamento das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil, que passa a definitivamente influenciar nos processos decisórios, por meio da manutenção de diálogos intensos e ilimitados. Dessa redefinição de competências, que se opera no segmento das práticas do controle social, observa-se o refinamento da qualidade da democracia e a fragmentação do poder político.

De fato, a democratização da Administração Pública reivindica atuação mais abrangente e participativa, submetida ao controle em seus diferentes espectros, sobretudo ao controle social. É indiscutível que esse controle representa um dos maiores objetivos a serem alcançados em uma sociedade democrática, o que provocaria a reaproximação entre o público e o privado, entre o Estado e a sociedade civil, mediante a socialização de argumentos que, no mínimo, racionaliza e legitima a deliberação pública, edificando a comunicação regular entre a abstração do pensamento coletivo e a concretude das deliberações institucionais.

Destacou-se que a transparência, qualificada suficientemente a ponto de possibilitar a plena compreensão acerca das informações públicas, encontra-se dentre as condições indispensáveis ao êxito da atividade de controle. Constitui-se a transparência em fator inibidor de ilícitudes, ao possibilitar a fiscalização da gestão administrativa e promover a participação popular, inclusive no processo de elaboração e de execução dos orçamentos públicos e, por essa razão, aponta-se a necessidade de expansão dos canais de comunicação entre o governo e a sociedade, com prioridade para a divulgação espontânea dos dados pela própria Administração.

Em convergência aos preceitos da *accountability*, demonstra-se igualmente a essencialidade de que, além do acesso à informação, haja a compreensão adequada do seu conteúdo, o que implica não apenas o uso de mecanismos didáticos, mas também a capacitação dos cidadãos destinatários dessas informações. Oportuno mencionar que os avanços tecnológicos, a exemplo dos portais da transparência, têm desempenhado papel fundamental na promoção da divulgação dos atos administrativos, permitindo maior disseminação de informações e facilitando a interação social e o debate político em escala global.

E não apenas. A transparência se estende ao inescusável dever de motivação do administrador público, consistente na obrigação de expor, de forma clara, os fundamentos que conduzem a determinada decisão, incluindo a indicação de estudos técnicos, econômicos e científicos que a tenham embasado. Assim, as decisões devem ser sempre fundadas em argumentos razoáveis, extraídos do ordenamento jurídico, os quais poderão esclarecer, aos órgãos de controle, os riscos ponderados para agir de tal ou qual forma, os aspectos econômicos considerados, os reflexos sociais e a técnica que tenha balizado a decisão.

Uma vez assegurada a transparência, deve o processo decisório contemplar práticas advindas da ação comunicativa, a ser desenvolvida em condições de liberdade, onde seja assegurada a igualdade no processo político. Nesse ponto, valeu-se dos aportes de Habermas acerca da democracia deliberativa, centrada na conjugação entre o Estado de Direito e a soberania popular. O mesmo ocorreu em relação à busca, no conceito de democracia discursiva, construído a partir da ênfase na institucionalização de procedimentos, das regras de discussão e de argumentação, a serem observadas nas decisões políticas.

Nesse ambiente, justificou-se que os conselhos gestores de políticas públicas bem seriam capazes de ilustrar o movimento sociopolítico de legitimação das ações governamentais, potencializando as práticas da democracia participativa. Logo, importariam aos conselhos o resgate do espaço público e a promoção de novas formas de participação.

Os conselhos poderiam assumir caráter deliberativo e, assim, apontar prioridades e identificar demandas sociais que irão, em determinadas situações, a até mesmo vincular o gestor público. Por outro lado, poderão exercer o controle social, adotando as medidas jurídicas adequadas para provocar a correção ou a invalidação das decisões tomadas.

A tese foi aprofundada em relação aos Conselhos do FUNDEB, definidos como órgãos colegiados, compostos por representantes do governo e da sociedade civil, de natureza fiscalizadora, consultiva, propositiva e mobilizadora, responsáveis pelo acompanhamento e controle da distribuição, transferência e aplicação dos recursos, bem como pela supervisão do orçamento da educação, desde a elaboração até a execução.

Em relação aos conselhos, foi destacada a importância que exercem como instrumento de participação popular, na medida em que se encontram inseridos no seu rol de competências, além da formulação e da supervisão do gerenciamento de políticas públicas educacionais, o exercício do controle social, porquanto se presta à fiscalização e ao acompanhamento do respectivo fundo.

A efetividade da participação desses conselhos, nas três esferas de governo, está a depender da representatividade de seus membros, que idealmente contemplaria a sociedade civil e setores governamentais. A eficácia de sua atuação está condicionada a diversos fatores,

tais como a compreensão dos conselheiros sobre suas funções, o nível de engajamento da sociedade e o compromisso político dos governos.

No que se refere à fiscalização, os conselhos monitoram a transferência e aplicação dos fundos, avaliam relatórios sobre a execução do orçamento, supervisionam e contribuem na elaboração da proposta orçamentária e emitem pareceres sobre as prestações de contas do Fundo. Exercem a atribuição de solicitar e de receber informações sobre o uso dos recursos e, caso sejam identificadas irregularidades, de cientificar os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

As atividades confiadas aos referidos conselhos mostram-se determinantes ao êxito das políticas educacionais. Realça-se, portanto, que a análise se voltou às políticas públicas, cuja normatização constitucional confere-lhe especial priorização, além da submissão aos vetores de diálogo e de participação que decorrem da marca da gestão democrática.

Desenvolveu-se análise acerca do Conselho do FUNDEB/PR, objeto de diagnóstico que passou, para além do esforço empírico, pela análise do respectivo arcabouço normativo, pela formulação de hipóteses relacionadas às correspondentes composições do Colegiado, por achados nas atas de reuniões e pela compreensão das balizas que pautaram o campo cognitivo no momento das respectivas deliberações. Do aprofundamento na realidade dos Conselhos do FUNDEB, foram extraídas importantes constatações que determinam a (in)adequação das políticas públicas voltadas à educação básica.

Identificou-se que o Conselho do FUNDEB/PR, em que pese a magnitude de suas competências, assim como a correspondente responsabilidade social a elas inerentes, vê-se obstado por deficiências organizacionais, pela capacidade operacional limitada e, ainda, por certa fragilidade institucional.

Por conseguinte, o exercício da cidadania, ainda distante de estabelecer um espaço de diálogo em favor das demandas sociais, restringe-se, frequentemente, ao emprego de mero discurso retórico, na tentativa de legitimar atos governamentais. Essa conclusão encontra-se fundada na observação do exaltamento da cidadania em sua perspectiva normativa, desprovido, contudo, do respaldo de cultura histórica e de estrutura organizacional que permitiriam a intervenção técnica e coerente e, quiçá, efetiva.

Tais deficiências podem ser imputadas à ausência de mecanismos que promovam e facilitem o controle social, que pode decorrer da inoperância dos órgãos competentes ou, de maneira mais grave, resultar de arquitetura política pré-concebida, voltada à tentativa de falsa institucionalização de possíveis desvios de finalidade, que estariam a ocorrer na utilização do aparente controle social voltado à espúria legitimação de atos que, em verdade, encobrem interesses pessoais ou sectários.

Consigne-se a evidente insuficiência dos mecanismos de controle social atualmente existentes, em razão, sobretudo, da elevada dependência preservada em relação ao poder institucionalizado, especialmente porque todos os indícios de irregularidades, que, porventura, se afirmam no exercício das funções, após necessário encaminhamento, estarão invariavelmente a depender da decisão dos poderes instituídos.

A partir de levantamentos empíricos, e, considerando os princípios de inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência sugeridos por Smith (2009), foram formulados alguns ensaios atentos à verificação das potencialidades e das restrições presentes no referido Colegiado. Ao final, algumas proposições se mostram pertinentes ao fortalecimento do Conselho do FUNDEB/PR, conforme se passa a examinar.

O Conselho deve buscar maneiras de aumentar a participação de todos os conselheiros em suas atividades. Isso pode ser concretizado por meio de estratégias como incrementar a comunicação interna, garantir que todos os membros sejam ouvidos e incluídos nas discussões e tomar medidas para reduzir eventuais barreiras que possam estar a restringir a participação de alguns integrantes.

Fundamental para assegurar a representatividade dos diversos segmentos da sociedade nos conselhos, a previsão de que os integrem profissionais da educação, pais, alunos, gestores e membros da comunidade. Com a representatividade, faz-se com que as decisões tomadas pelos conselhos reflitam a pluralidade de interesses e visões presentes na sociedade.

É de todo recomendável que o Conselho zele para que todas as atividades previstas em sua legislação de regência sejam realizadas com frequência adequada. Isso inclui visitas *in loco* para verificar o uso dos recursos em obras e serviços nas instituições escolares e a apresentação de manifestações formais aos órgãos de controle interno e externo. Essas atividades são essenciais ao controle e à fiscalização efetiva dos recursos.

Por evidente, que o Conselho busque, sempre, maior transparência nas informações relacionadas aos recursos dos fundos. Para tanto, indispensável o acesso a documentos relevantes para fins de fiscalização e a divulgação aberta dos relatórios e demonstrativos financeiros ao público em geral. A transparência é fundamental para aumentar a confiança da sociedade civil e para garantir a prestação de contas por parte do governo.

A permanente capacitação é uma prática positiva para fortalecer o conhecimento e as habilidades dos conselheiros no cumprimento de suas atribuições. O Conselho deve oferecer oportunidades de capacitação contínua para seus membros, a fim de possibilitar que estejam preparados para tomar decisões informadas e embasadas.

Coloca-se, aqui, destaque em relação ao aprofundamento do conhecimento em matéria orçamentária, porquanto a insuficiência do domínio técnico nesse segmento apresenta-se como

fator de restrição ao controle das políticas públicas. Reafirma-se a relevância da participação social na elaboração do processo orçamentário, na medida em que, nesse ambiente, devem ser dirimidos os dilemas de alocação de recursos, para que se evite frustrações nos projetos de concretização dos direitos fundamentais.

Ainda, desejável que o Conselho mantenha diálogo constante com o governo e outros atores envolvidos na gestão dos recursos educacionais. Para tanto, cogita-se da realização de reuniões regulares com representantes do governo para obter esclarecimentos sobre a execução orçamentária, a apresentação de relatórios e outros assuntos relevantes. O diálogo aberto e construtivo mostra-se primordial para promover a colaboração e garantir que as decisões sejam tomadas de forma coletiva e informada.

Essas mudanças certamente contribuiriam para a atuação do Conselho do FUNDEB/PR, tornando-o mais inclusivo, transparente e efetivo no controle e fiscalização dos recursos destinados à educação. Além disso, essas ações podem contribuir para aumentar a participação da sociedade civil no processo decisório e imprimir gestão mais responsável e eficiente dos recursos educacionais.

Do que se concluiu, indica-se que as principais contribuições deste trabalho incluem: a) a produção de modelo analítico capaz de ser replicado em outros estudos sobre conselhos de políticas públicas; b) a produção de banco de dados inédito com informações sobre o Conselho do FUNDEB/PR; c) diagnóstico dos principais problemas enfrentados pelo Conselho do FUNDEB/PR e propostas de aprimoramento deste Conselho para promover uma gestão mais democrática e efetiva das políticas públicas de educação.

Por fim, consigne-se que a plenitude do processo democrático, que ultrapasse o aspecto meramente formal, requer consciência, individual e política, do senso de coletividade, que propicie o exercício da participação em espaços qualificados de discussão. Nesse espaço que se almeja, amplia-se o domínio público, de forma a gradativamente incorporar novas questões, submetidas a debates racionais, aptos a consolidar opiniões públicas sobre determinados temas.

Lado outro, a construção da Administração Pública que se pretenda democrática e comunicativa está associada à obtenção do maior número possível de adesão social, a ser viabilizada por meio de ações comunicativas incessantes, ainda que ocasionalmente conflituosas, em função dos interesses antagônicos que naturalmente se apresentem. Dessa forma, torna-se necessário estimular a adoção de instrumentos de participação pela Administração Pública, bem como incentivar a sociedade a fortalecer o controle.

Importa que o controle social não seja tão somente aparente, mas que, efetivamente, constitua-se em instrumento de consecução da democracia participativa, de tal sorte que traga resultados positivos na prevenção, no enfrentamento aos ilícitos e na promoção da integridade.

De igual forma, espera-se que seu exercício contribua para a formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas mais dignificantes.

Evidentemente, há, ainda, longo caminho a ser percorrido em direção à democracia, em sua concepção mais plena, como também aos valores insculpidos constitucionalmente. Reconhece-se que tal desiderato talvez nunca venha a ser efetivamente atingido, conquanto seja a democracia processo em permanente construção, assim como se admite que a formação educacional não tenha encontro marcado com seu epílogo e, exatamente por isso, não exista, de fato, política educacional que baste.

Fundamental, todavia, que se pretenda ver solidificada a democracia e realizado o acesso à educação, com padrões suficientes de qualidade. Os que vivenciaram a falta deles, por experiências pessoais ou profissionais, bem sabemos de sua indispensabilidade e dos efeitos nefastos de sua carência.

Enfim, é preciso considerar que, eventualmente, nada seja suficiente ou até mesmo que nada se altere. É, aliás, essa percepção acerca da temporalidade das proposições formuladas com a pesquisa e das incertezas quanto às verdades, a primeira apreensão obtida com o letramento científico.

No entanto, ainda que o processo civilizatório não avance, em razão das resistências das estruturas políticas e sociais; ainda que a educação não cumpra seu potencial emancipatório; ainda que as hipóteses aqui deduzidas não transpassem os círculos acadêmicos; ao menos estudamos, analisamos, discutimos, disseminamos e propusemos, tudo quanto nos foi possível, para a edificação de uma obra que já se antevê inacabada, mas em relação à qual guardamos plena convicção de que deve continuamente prosseguir, notadamente porque o simples construir encontra-se impregnado de boas razões que o justificam.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- ADRI, Renata Porto. **O planejamento da atividade econômica do Estado como dever do Estado**. 2007. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba, Ed. Juruá, 2013.
- ALVES, Fernando B.; LIMA, Jairo N. **Between consensus and dissensus: institutional dialogue beyond the dichotomy deliberation vs. Agonism**. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, 2016, n. 24. p. 51-62.
- ALVES, Fernando B.; MACHADO, Edinilson; STIPP, Luna. **O ciberespaço a favor da efetivação de uma democracia deliberativa**. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, 2017, n. 27, p. 15-30.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Administração pública pluricêntrica**. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 54, p. 27-46, 2001.
- _____. A legitimação democrática das agências reguladoras. In: BINENBOJM, Gustavo. **Agências Reguladoras e Democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ARANTES, Rogério. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ-Sumaré, 2002.
- ARELARO, Lisete. **A gestão da educação em debate: qualidade, democracia e participação**. São Paulo: Cortez. 2013.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- _____. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- _____. **Between Past and Future**. New York: Viking Press, 1968.
- _____. **Lectures on Kant's Political Philosophy**. Chicago: University of Chicago Press, 1982.
- _____. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 335.
- _____. **On Violence**, San Diego; New York; London: Harcourt Brace & Company, 1970. Tradução livre.
- ARNSTEIN, Sherry. R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. 1969.
- ARRUDA NETO, Pedro Thomé de. **Legislação educacional e política pública de gestão democrática da educação no Brasil: o direito como instrumento de garantia da democracia**

- deliberativa contemporânea. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 14, n. 72, p. 157-179, mar./abr. 2012.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, 2008, p.43-64.
- _____. **A dinâmica da participação local no Brasil**, São Paulo, Cortez, 2010.
- _____. **Participatory institutions in democratic Brazil**. *Comparative Politics*, 34(3), 253-271. 2002.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. A Democracia e suas dificuldades contemporâneas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 212, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. **Redistribuição, reconhecimento e representação: análise do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná sob a ótica da teoria da justiça de Nancy Fraser**. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, 2023.
- BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 31-63.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzler. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- BEETHAM, David. **Democracy and Human Rights**. Cambridge: Polity, 1999.
- BENEVIDES, Maria Victoria de M. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Ática, São Paulo, 1991.
- BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil: uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BINENBJOM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

- BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. 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 2015, p. 232-253.
- BITENCOURT, Caroline Müller; PASE Eduarda Simonetti. **A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O controle social na construção da legitimidade democrática: os ventos da mudança e a retórica do poder do “povo”**. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 21 , n. 118, p. 109-134, nov./dez. 2019.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2014.
- _____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BONAVIDES, Samia Saad Gallotti. **A Justiça Restaurativa como um novo modelo de prática para a restauração do vínculo comunitário**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Estadual do Norte do Paraná, 2020.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB. DF, 2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41970?locale=es>. Acesso em 20 jul. 2023.
- BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.
- BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.
- BRASIL. **Relatório Brasil no PISA 2018**. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_brasil_no_pisa_2018.pdf. Acesso em 15.nov.2023.

- BREGA FILHO, Vladimir; FRANCISCON, Gabriela; SOUZA, João. **Os prejuízos causados pela divulgação de fake news ao regime democrático**. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 36, 2022, p. 161-186.
- BREGA FILHO, Vladimir; SILVA, Diego Nassif da. **Conferências das cidades e gestão democrática: inclusão, participação e justiça social**. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 44-65, Jul/Dez. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência. In TOLEDO, Caio Navarro de (org). **Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB**, Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005, pp. 201-232.
- _____. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. **Revista de Economia Política** 29 (2), 2009, 163-190.
- _____. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova** 93: 2014a, 33-60.
- _____. Inequality and the phases of capitalism. **Forum for Social Economics** 43 (3): 2014b, 199-222.
- BRITTO, Carlos Ayres de. O MP enquanto Cláusula Pétrea da Constituição. *Revista do Ministério Público*, Rio de Janeiro, n. 20, jul.-dez., 2004.
- BROSCHEK, Jörg; PETERSOHN, Bettina; TOUBEAU, Simon. **Territorial politics and institutional change: A comparative-historical analysis**. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(1), 2017, 1-25.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. São Paulo: Almedina, 2016.
- CAMBI, Eduardo; LIMA, Jairo Néia. **Constitucionalismo Inclusivo: o reconhecimento do direito fundamental à inclusão social**. *Revista de Direito Privado*, vol. 60/2014, p. 11-35, Out-Dez/2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- _____. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Tradutor: Joana Angélica D’Ávila. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais**. *Revista Crítica Jurídica*, n. 22, p. 17-29, jul./dez. 2003.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. **Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação**. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, p. 15-40,

- maio/jun. 2013. Disponível em <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=96029>>. Acesso em: 13 out.2015.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- _____. Planejar o desenvolvimento: perspectiva institucional. **Revista de Direito Público**, vol. 21, n. 88, p. 19-43, out./dez. 1988.
- CRESWELL, John. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches**. Sage. [b] Chapter 7: Data collection, 2013, p. 145-178.
- CURY, Carlos R. Jamil. **Conselhos de educação: fundamentos e funções**. In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE), v. 22, n. 1, p. 41-67, fev. 2006. Disponível em em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/18721>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- DAHL, Robert. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1988.
- _____. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- _____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.
- DEWEY, J. **Democracy and Education**. New York: Macmillan, 1916.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan./mar. 1993.
- DIAS SOBRINHO, J. **Democratização do acesso e gestão da qualidade da educação superior**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 87(2016), 133-161.
- DRYZEK, John. **Deliberative Democracy and Beyond**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre, Globo/Edusp, 1975.
- FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Autores Associados, Campinas, 2000.
- FIORINO, Daniel J. **Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms**. Science, Technology and Human Values, 15: 226-243, 1990.
- FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. **Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares**, 4(1), 2002.
- FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2022/global-expansion-authoritarian-rule>. Acesso em: 18 set. 2023.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos**. São Paulo: Malheiros, 2009.

- FRISCHEINSEN, Luíza Cristina. **O Ministério Público como garantia de efetividade dos Conselhos**. In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000, p. 78-82.
- FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Educação da Primeira Infância: evidências brasileiras**. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/simulador/infantil/apresentação/Quali_SumarioPreEscola.pdf. Acesso em 12.07.2020.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba**. *Rev. Sociol. Polít.*, 21, 2003, p. 125-145.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GADOTTI, Moacir. **História das ideias pedagógicas**. Ática, São Paulo, 2000.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. **Democracia, jueces y control de la Administración**. 4. ed. Madrid: Civitas, 1998.
- GERRING, John. **Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques**. *The Oxford handbook of political methodology*, 2008, pp. 645-684.
- GIACOIA, Gilberto. **Ministério Público Vocacional**. *Justitia*, São Paulo, 64, jul./dez. 2007, p. 279-286.
- GOHN, Maria da Glória. **500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor**. In: *Mediações*, Londrina, v.5, n.1, jan./jun. 2000. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9194>, Acesso em 20 jul. 2023.
- _____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- GOMES, Carla Silene Cardoso Lisbôa Bernardo. **Lévinas e o outro: a ética da alteridade como fundamento da justiça**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio – Teoria do Estado e Direito Constitucional, 2008.
- GORDILLO, Augustín. **Tratado de derecho administrativo**. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2003. Tomo I.
- GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978.

- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GRUBER, Judith. **Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance**, Califórnia, University of California Press, 1986.
- GUEDES, Luciana Kellen Santos Pereira; FARIA, Edimur Ferreira de. **O aparente controle social no âmbito da Administração Pública brasileira**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 249-274, out./dez. 2021.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. v. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- _____. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HADDOCK-LOBO, Rafael. **A justiça e o rosto do outro em Lévinas**. Cadernos da EMARE, Fenomenologia e Direito, v. 3, n. 1, p. 1-132, abr./set. 2010.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, planejamento e políticas públicas - Educação**. Brasília: Ipea, 2014.
- _____. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise – Educação**. Brasília: Ipea, 2023.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KERCHE, Fabio. **Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2009.
- KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. **Novos estudos CEBRAP**, n. 96, p. 69–85, jul. 2013.
- KOZICKI, Kátia. A Política na Perspectiva da Filosofia da Diferença. In: OLIVEIRA, Manfredo (org.). **Filosofia Política Contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- KRITZER, Herbet. **Advanced introduction to empirical legal research**. Cheltenham: Edward Elgar, 2021.
- LAVALLE, Adrian Gurza; GUICHENEY, Hellen.; VELLO, Bruno Grisotto. Conselhos e regimes de normatização padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 106, 2021, p. e3610610.
- LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 59, n. 3, 2016, p. 609-650.
- LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual de processo coletivo**. São Paulo: Saraiva, 2017.

- LÉVINAS, Emmanuel. **Entre nós: ensaios sobre a alteridade**. Coordenador da tradução: Pergentino Stefano Pivatto. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- LEVISTSY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **How Democracies Die**. New York: Crow, 2018.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos**. Loyola. 2008.
- LIJPHART, Arend. Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma. **American Political Science Review** 91: 1-14, 1997.
- LIMA, Abili Lázaro Castro de. **Globalização Econômica, Política e Direito. Análise das mazelas causadas no plano político-jurídico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, p. 109-147, 2010.
- MACHETE, Pedro. **Estado de direito democrático e administração paritária**. Coimbra: Almedina, 2007.
- MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança): em torno da Súmula Vinculante no 3, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 253, p. 159-172, jan./abr. 2010.
- MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos - conceito e legitimação para agir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014.
- _____. **Variações sobre um tema de todos: democracia**. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (Coord.). *Democracia, justiça e cidadania: desafios e perspectivas*. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. t. 1: Direito eleitoral, política e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**. t. IV. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

- ____. Juridicidade, pluralidade normativa, democracia e controle social. In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do Estado de direito**. Estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros, 2005.
- ____. **Mutações do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- ____. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 13-37, jul./set. 2011.
- MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. **Controle democrático da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- MUNIZ, Maria Regina Fonseca. **O direito à educação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração universal da democracia: resolução A/60/1 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, setembro de 2005**. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf. Acesso em: 17 setembro 2023.
- NUNES, Antônio José Avelãs. O desenvolvimento científico e tecnológico: o caminho da libertação do homem. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE*, Belo Horizonte, ano 10, p. 169-187, mar. 2021/ago. 2021.
- NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. (Coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo, Malheiros, 2002, p. 11-24.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 22-54.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **A arbitragem e as parcerias público-privadas**. In: _____. *Direito administrativo democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010a. p. 90.
- _____. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010c.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (org.) **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH (1948)**. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em 05 mar 2022.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**. Washington, D. C.: Unidade para a Promoção da Democracia da OEA (UDP), 2001.

- PAIXÃO, Leandro. Conselhos escolares, democracia e qualidade do ensino. Ação Educativa, São Paulo, 2010.
- PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1996.
- _____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2007.
- PARZIALE, Aniello dos Reis. **A anatomia jurídica dos conselhos participativos**. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 19, n. 225, p. 17-26, nov. 2019.
- PASSOS, J. J. Calmon de. **Democracia, participação e processo**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). Participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PATTIE, Charles; SEYD, Patrick; WHITELEY, Paul Whiteley. **Citizenship in Britain: Values, Participation and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- PEREZ, Marcos Augusto. Controle da Administração Pública no Brasil: um breve resumo do tema. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 52, p. 69-74, jan./mar. 2016.
- PERICH, Rafael; SANGALLI, Amanda; GABRIEL, Gabryela. Métodos alternativos de busca avançada na plataforma Scopus. *Ciência política o campo em discussão*. Curitiba: Massimo Editorial, 2021.
- PESSOA, Robertônio Santos; SANTOS, Helannha Francisca Nunes dos. **Democracia em transformação: apontamentos sobre a reconfiguração dos elementos da democracia ante os influxos dos modelos participativos**. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 87-106, out./dez. 2022.
- PHILLIPS, Anne. **The Politics of Presence**. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- PINTO, Élica Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Democracia, liberdade, igualdade: os três caminhos**. Atualizado por Vilson Rodrigues Alvez. Campinas: Bookseller, 2002.
- POZZEBON, Marlei; PETRINI, Maira. Critérios para condução e avaliação de pesquisas qualitativas de natureza crítico-interpretativa. In: TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch (org.). **Pesquisa Qualitativa em Administração: fundamentos, métodos e usos no Brasil**. São Paulo: Atlas, pp. 51-72, 2013.
- PRIBAN, Jiri. **Research Handbook on the Sociology of Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2020.

- REZENDE, Raíza; BREGA FILHO, Vladimir. **Educação para a cidadania: o aspecto democrático do direito à educação**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, 2015, n. 22, p. 201-229.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ROCHA, Silvio Luís Ferreira da; GOMES, Thalles. **Notas sobre a participação popular em decisões e atos administrativos**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 21, n. 245, p. 65-96, jul. 2021.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**, Brasília: Enap, 2021.
- SANDEL, Michael J. O descontentamento da democracia: uma nova abordagem para tempos perigosos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____. **Onze teses por ocasião de mais uma descoberta de Portugal: o Estado e os modos de produção de poder social**. In: Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. Porto: Editora Afrontamento, 1995.
- _____. **Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva**. In: _____ (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 457-559.
- SANTOS, C. A. O controle social da educação. Educação & Sociedade, 28(100), 963-987. 2007.
- SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- SAVIANI, Dermerval. História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados. 2008.
- _____. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. Autores Associados, Campinas, 2007.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. 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, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/825/679>. Acesso em: 03 jun.2023.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy**. London: Allen and Unwin, 1976.

- SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1967.
- SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SILVA, Tomaz T. O que produz e o que reproduz em educação: ensaios de sociologia e política educacional. ArtMed, Porto Alegre, 2019.
- SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do ato administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2003.
- SINGER, Paul. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 1, p. 515, jan./abr. 1996.
- SMITH, Graham. **Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation**. Cambridge University Press, 2009.
- SOUSA, J. V. O novo FUNDEB como mecanismo de financiamento para a garantia do direito à educação básica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 88, n. 219, 2007.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização**: privatização, concessões, terceirizações e regulação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O dever de motivação na edição de atos normativos pela Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 55-73, jul./set. 2011.
- TAVARES, Maria da Conceição. **Império, território e dinheiro**. In: Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Org. José Luís Fiori. Petrópolis: Vozes, 1999.
- UNGARO, Gustavo Gonçalves. Controle interno e controle social da Administração Pública. In: MACHADO, Eloísa. **Controle da administração pública**. São Paulo: FGV Direito SP, 2014.
- UNICEF. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Disponível em: <https://data.unicef.org/resources/sofi-2021/>. Acesso em 15.11.2021.
- VALVERDE, Mariana; CLARKE, Kamari; SMITH, Eve; KOTISWARAN, Prabha. **The Routledge Handbook of Law and Society**. London: Routledge, 2021.
- VERBA, Sidney; NIE, Norman H.; KIM, Jae-On. **Participation and Political Equality**. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.
- VIEGAS, Rafael Rodrigues; BORALI, Natasha. Análise de conteúdo e o uso do Iramuteq. **Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social (ReLMIS)**, 23(12), 2022.

- VIEGAS, Rafael Rodrigues et al. A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da *accountability* na democracia digital. **Revista de Administração Pública**, 56(3), p. 324–348, 2022a.
- VIEGAS, Rafael Rodrigues et al. O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. **Revista Direito Público**, (19), 101, 2022b.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora UnB, 2009.
- YIN, Robert. Validity and generalization in future case study evaluations. **Evaluation**, 19(3), 2013.
- ZANETI JR., Hermes. **A Constitucionalização do Processo**. O modelo constitucional da justiça brasileira e as relações entre processo e Constituição. São Paulo: Atlas, 2014.

ANEXO 1. TRATAMENTO DOS DADOS DAS ATAS

Codificação das Competências – Ano referência 2012

<p>Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p align="center">Data e Natureza da Reunião</p>											<p align="center">Frequência (%)</p>				
<p>Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.</p> <p>Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	10/02 RO	16/03 RO	13/04 QI	15/06 RO	16/07 RO	10/08 RO	14/09 RO	19/10 RO	09/11 RO	07/12 RO						%
<p>Art. 25. [...] Parágrafo único. I - [poderão] apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; [...]</p>																0%
<p>Art. 25. Parágrafo único. II - [poderão] por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; [...]</p>																0%

Codificação das Competências – Ano referência 2013

<p>Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p style="text-align: center;">Data e Natureza da Reunião</p>													<p style="text-align: center;">Frequência (%)</p>		
<p>Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.</p> <p>Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	22/02 RO	22/03 RO	24/05 RO	23/08 RO	04/10 RO	08/11 RO	12/12 RO									%
<p>Art. 25. [...] Parágrafo único. I - [poderão] apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; [...]</p>																0%
<p>Art. 25. Parágrafo único. II - [poderão] por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; [...]</p>																0%

Aprovação das contas do FUNDEB.		x															0%
Explicação das informações contidas nos relatórios.	x	x	x		x	x	x										75%
Existência de debates.																	0%
Solicitação, pelos conselheiros, por capacitação.																	0%
Realização de algum procedimento ou atividade de capacitação.																	0%

Elaboração própria. Fonte: Atas do Conselho do FUNDEB/PR de 2013.

1. Reunião Ordinária 22/3: Parecer. Relatório Anual de Prestação de Contas do FUNDEB referente ao ano de 2012 é aprovado com RESSALVA.

Codificação das Competências – Ano referência 2014

<p>Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p align="center">Data e Natureza da Reunião</p>														<p align="center">Frequência (%)</p>	
<p>Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.</p> <p>Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	14/03 RO	21/03 RO	11/04 RO	09/05 RO	13/06 RO	15/08 RO	10/10 RO	12/12 RO								<p align="center">%</p>
<p>Art. 25. [...] Parágrafo único. I - [poderão] apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; [...]</p>																<p align="center">0%</p>
<p>Art. 25. Parágrafo único. II - [poderão] por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; [...]</p>																<p align="center">0%</p>

Codificação das Competências – Ano referência 2015

<p>Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p align="center">Data e Natureza da Reunião</p>														<p align="center">Frequência (%)</p>	
<p>Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.</p> <p>Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	27/03 RO	23/04 RO	15/05 RO	26/06 RO	28/08 RO	18/09 RO	23/10 RO	27/11 RO								<p align="center">%</p>
<p>Art. 25. [...] Parágrafo único. I - [poderão] apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; [...]</p>																<p align="center">0%</p>
<p>Art. 25. Parágrafo único. II - [poderão] por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; [...]</p>																<p align="center">0%</p>

Codificação das Competências – Ano referência 2016

<p>Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p align="center">Data e Natureza da Reunião</p>													<p align="center">Frequência (%)</p>		
<p>Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.</p> <p>Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	18/03 RO	15/04 RO	20/05 RO	22/07 RO	19/08 RO	16/09 QI	21/10 RO	18/11 RO								<p align="center">%</p>
<p>Art. 25. [...] Parágrafo único. I - [poderão] apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; [...]</p>																<p align="center">0%</p>
<p>Art. 25. Parágrafo único. II - [poderão] por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; [...]</p>								<p align="center">x</p>								<p align="center">13%</p>

Codificação das Competências – Ano referência 2017

<p>Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p align="center">Data e Natureza da Reunião</p>											<p align="center">Frequência (%)</p>				
<p>Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.</p> <p>Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	23/02 RO	13/03 RE	19/04 RO	29/05 RO	07/07 RO	18/08 RO	25/09 RO	25/10 RI	20/11 RI	11/12 RO						%
<p>Art. 25. [...] Parágrafo único. I - [poderão] apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; [...]</p>																0%
<p>Art. 25. Parágrafo único. II - [poderão] por decisão da maioria de seus membros convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; [...]</p>					x					x						20%

Aprovação das contas do FUNDEB.																	0%
Explicação das informações contidas nos relatórios.	x	x				x	x	x			x						60%
Existência de debates.																	0%
Solicitação, pelos conselheiros, por capacitação.																	0%
Realização de algum procedimento ou atividade de capacitação.																	0%

Elaboração própria. Fonte: Atas do Conselho do FUNDEB/PR de 2017.

1. Reunião Ordinária de 23/2: Durante a reunião, o Conselheiro José Dorival Perez (Governamental – CEE), solicitou sua exoneração das funções. O motivo alegado foi a falta de ressarcimento das despesas de locomoção entre Londrina e Curitiba para participar das reuniões. O Conselheiro Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza informou aos presentes sobre o processo sob protocolo nº 14445616-5 e o ofício nº 1956/2017 recebidos do FNDE. O documento se referia a uma inspeção realizada na Secretaria Estadual de Educação - SEED/PR, no período de 19 a 30 de setembro de 2016, pela Auditoria do FNDE. A inspeção constatou a ausência de apoio logístico ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social, o que contraria o artigo 24, § 10 da Lei nº 11.494/2007. Foi discutida a aprovação das contas PEJA 2015 e 2016 no sistema SIGECON. Após a explicação em data show, as contas foram aprovadas pelos conselheiros presentes, com ressalvas.

2. Reunião Extraordinária de 13/3: Parecer. Relatório Anual de Prestação de Contas do FUNDEB referente ao ano de 2016. Aprovação com RESSALVAS. A ressalva em questão foi motivada pelo não cumprimento das exigências legais, notadamente os arts. 24 e 27 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e a regulamentação estadual própria, o que se refere à apresentação de documentos e informações necessárias para a análise das contas.

3. Reunião Ordinária de 19/4: O Presidente informa que a análise das contas do FUNDEB janeiro e fevereiro 2017, não poderá ser apresentada devido à ausência da assessora Eliane da Costa Silva, contadora que auxilia nas análises das contas, pois está com problemas de saúde e hospitalizada. Deixando esse assunto para a próxima reunião. Durante a reunião do Conselho Estadual do FUNDEB, esteve presente a Senhora Leda Vendruscolo, dos quadros da Secretaria de Estado da Educação – SEED, que foi convidada para

realizar esclarecimentos e informações, referentes ao Processo 14.508.633-9, que trata do custeio para deslocamento e outras despesas para os Conselheiros do FUNDEB. Segundo ela, o Decreto 5.453, de 07 de novembro de 2016, regulamenta a Lei Complementar 104/2004, que estabelece normas para as diárias de servidores civis e militares da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo e aqueles contratados em caráter temporário, incluindo o custeio para deslocamento e outras despesas para os Conselheiros.

4. Reunião Ordinária de 29/5: O Conselho destacou amplamente a falta de transparência dos atuais relatórios, pois, de acordo com o que é apresentado pelo Governo, impossibilita análises com maior nível de detalhamento e precisão, considerando que os relatórios disponibilizados no portal de transparência da SEFA não estão acompanhados dos respectivos documentos que comprovam o efetivo gasto. Foi informado que o Tribunal de Contas recomenda um novo modelo de gestão da folha de pagamento da Educação, principalmente os pagamentos efetuados com recursos do FUNDEB. Destacou-se que outro ponto a ser debatido é que a participação do Conselho na elaboração das Leis Orçamentárias não ocorreu mais uma vez, mesmo estando em votação na Assembleia Legislativa. Foi sugerido que o Conselho elabore um ofício solicitando toda a documentação pertinente a cada obra envolvida na operação Quadro Negro, já que é incumbência do Conselho fiscalizar as obras que recebem recursos do FNDE.

5. Reunião Ordinária de 7/7: A Conselheira Ana Lúcia Zambão Gutier (suplente – CNTE) sugeriu que o Conselho fizesse visitas às escolas envolvidas na Operação Quadro Negro para conhecer a real situação e, também, solicitasse maiores informações aos envolvidos. Ficou acordado que seria encaminhado à Secretaria de Obras ofício solicitando maiores informações sobre as obras que estão envolvidas na Operação Quadro Negro e a causa de sua descontinuidade. Durante a reunião, o Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza apresentou o item 4 da pauta, que tratava dos processos 14.722.224-6 / 14.642.324-8 / 14.642.319-1 / 14.626.602-9. Nesse contexto, ele informou que havia recebido o Processo nº 14.722.224-6 da Promotoria de Justiça de Proteção à Educação do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, subscrito pela Promotora de Justiça Hirmínia Dorigan de Matos Diniz. Esse processo instaurou o procedimento administrativo nº MPPR-0046.17.065617-0, que tinha como objetivo acompanhar a atuação do Conselho Estadual do FUNDEB e solicitar documentos acerca do funcionamento deste Conselho. Entre os documentos solicitados estavam o cronograma das reuniões para o ano de 2017, informando local, data e hora dos eventos, cópia das atas das reuniões realizadas entre os anos de 2012 a 2016 e, respectivamente, dos pareceres finais de gestão de recursos do FUNDEB, de encaminhamento obrigatório ao Tribunal de Contas e, ainda, o Regimento Interno. E, por fim, foi discutido que o Conselho não possui estrutura técnica adequada para realizar as verificações necessárias. Além disso, foi mencionado que o trabalho dos Conselheiros é voluntário e que todos trabalham em outros segmentos para o sustento próprio e familiar. Foi apresentado o processo nº 14.626.602-9, que continha a relação nominal de todos os Conselheiros que necessitariam de custeio de despesas para participar das reuniões do Conselho. A resposta apresentada indicava que as diárias seriam custeadas pela Central de Viagens para os Conselheiros que possuem cartão corporativo, enquanto os demais seriam ressarcidos dentro dos limites autorizados pelo Diretor-Geral da Secretaria de Estado da Educação, mediante apresentação de comprovantes e/ou recibos das despesas.

6. Reunião Ordinária 11/12: Apresentada informalmente a resposta do processo 14.626.602/9 onde o CACS questiona e informa as dificuldades de alguns conselheiros, em especial os representantes dos pais e dos estudantes em custear as despesas para participar das reuniões. Sendo assim, foi solicitado que estas despesas sejam antecipadas ou obtenção de cartão corporativo, pois, atualmente, é feito o sistema de reembolso. A resposta da Secretaria é que serão liberados os cartões aos representantes dos pais e estudantes. Mas ainda aguardaremos o processo ser recebido oficialmente. Ficou acordado que o CACS encaminhe ofício ao Diretor-Geral da SEED solicitando cópias dos Projetos de Leis do PPA / LDO / LOA, da Educação. O Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza apresenta o Plano de Ações, onde constam informações deste Conselho e Obras, as quais foram escolhidas provisoriamente para visita, fiscalização e acompanhamento deste Conselho. Ficou acordado que o Conselho encaminhará um ofício ao Diretor-Geral da SEED, solicitando carro com motorista para locomoção, e a disponibilização de engenheiros ou técnicos, os quais não sejam os responsáveis pela devida obra, para acompanhamento e com todos os projetos pertinentes às obras.

Codificação das Competências – Ano referência 2018

<p>Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p align="center">Data e Natureza da Reunião</p>														<p align="center">Frequência (%)</p>
<p>Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.</p> <p>Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	23/02 RO	23/03 RO	27/04 RO	18/05 RO	15/06 RO	27/07 RO	27/08 RO	05/09 RCT	28/09 RO	02/10 RCT	30/10 RO	23/11 RO	13/12 RO		%
<p>Art. 25. [...] Parágrafo único. I - [poderão] apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; [...]</p>															0%
<p>Art. 25. Parágrafo único. II - [poderão] por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; [...]</p>		x							x						15%

Orçamentária Anual (LOA), assim como todas as alterações efetuadas ao longo do exercício de 2017 e elaboração para o exercício de 2018. Isso resultou em perda de recursos para o FUNDEB Estadual. Com base nas considerações apresentadas acima, o Conselho apresentou um parecer pela APROVAÇÃO COM RESSALVAS referente à execução orçamentária e financeira no exercício de 2017, que foi aprovado pela maioria. No entanto, a Conselheira Úrcula Carina Zanon votou pela reprovação das contas. NOTA (alínea 'a' do inciso IV do parágrafo único do art. 25): Visita Técnica na ESCOLA UNV COLÔNIA MALHADA (a ata não contém informações detalhadas sobre a visita *in loco*).

2. Reunião Ordinária de 23/3: Posse dos Novos Conselheiros e Eleição da Mesa Diretora. O Conselho não pôde apresentar a análise das contas de janeiro e fevereiro de 2018 devido à falta de informações da SEFA. Além disso, a aprovação das contas PEJA não foi possível porque os conselheiros ainda não estavam cadastrados no sistema do FNDE. Nesta sessão foi decidido que seria encaminhado ofício convidando a Equipe da Educação Especial para participar da próxima reunião do Conselho Estadual do FUNDEB e esclarecer dúvidas sobre o processo de análise de prestação de contas. Além disso, que também seria enviado ofício à SEED, solicitando informações sobre desconformidades na execução de obras, conforme consta no RELATÓRIO nº 30/2016 de fiscalização *in loco* na SEDUC/PARANÁ, recebido do FNDE.

3. Reunião Ordinária de 27/4: A análise das contas do FUNDEB nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2018 não pôde ser feita porque a SEFA ainda não divulgou as informações. A Secretaria de Estado da Educação tem informações, mas elas ainda não foram validadas pela SEED e não são oficiais, então os conselheiros decidiram não analisá-las. Apresentação do sistema SIOPE pelo Conselheiro Evandro Guilherme Alves (Poder Executivo Estadual): Ele informou que se trata de uma ferramenta de controle, é um sistema eletrônico operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos da Educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sempre juízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas. O SIOPE, visando à padronização de tratamento gerencial, calcula a aplicação da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento de cada ente federado, sendo seu principal objetivo levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil; com isso, há o fortalecimento dos mecanismos de controle social quanto aos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema possibilita maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação, e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado à sociedade.

4. Reunião Ordinária de 18/5: Durante a reunião, o Conselheiro Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza (Titular – CNTE) informou que não haveria apresentação, pois a SEFA ainda não havia divulgado as informações necessárias. Por sua vez, o Conselheiro Jacir Bombonato Machado sugeriu que o Conselho encaminhasse um ofício à Secretaria de Estado da Educação, Senhora Lúcia Aparecida Cortez Martins, com cópia ao Senhor José Luiz Bovo, Secretário de Estado da Fazenda, solicitando os relatórios mensais das receitas e das despesas empenhadas da fonte 40% e 60% vinculados ao FUNDEB. Além disso, a sugestão incluía que a Secretaria de Estado da Educação elaborasse relatórios baseados nos controles internos, já que ainda não haviam sido divulgados os dados para o acompanhamento e fiscalização deste Conselho.

5. Reunião Ordinária de 15/6: Durante a reunião, o Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza (Titular – CNTE) apresentou a Professora Luciana Machado, que é professora efetiva da Rede Estadual de Ensino do Paraná e precisa de acesso à documentação do Conselho para desenvolver seu Trabalho de Conclusão de Curso em Políticas Educacionais e Financiamento da Educação, sob orientação da Professora Doutora Andréa Barbosa Gouveia na UFPR. Durante a análise das contas do FUNDEB dos primeiros meses de 2018, o Presidente do Conselho informou que a Secretaria da Fazenda ainda não havia divulgado as informações necessárias para a elaboração do relatório de prestação de contas. O Conselho decidiu encaminhar ofício ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, ao Secretário Chefe da Casa Civil e às Secretarias da Fazenda e da Educação, informando que o Estado do Paraná não havia divulgado as informações referentes aos gastos com recursos do Fundeb, como preconiza o Art. 25 da Lei nº 11.494/2007.

6. Reunião Ordinária de 27/7: O Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza (Titular – CNTE) informou que não haveria análise da prestação de contas do FUNDEB devido à Secretaria da Fazenda ainda não ter feito a divulgação dos dados. Foram apresentados os ofícios enviados para o Tribunal de Contas, Casa Civil, Ministério Público de Contas do Estado do PR, SEFA e SEED, solicitando providências para restabelecer a transparência e acesso às informações referentes à aplicação dos recursos públicos na educação. Ainda, foram enviados ofícios à Secretaria de Estado da Educação e à Secretaria da Fazenda, demonstrando a preocupação do Conselho em cumprir as responsabilidades atribuídas a ele pelas Leis nº 11.494/2007 e nº 12.695/2012. O Conselho ressaltou a importância de intensificação de apoio e recursos técnicos por parte da Secretaria de Estado da Educação. Após a conclusão dos temas previamente discutidos, deu-se início à projeção em multimídia para a aprovação do PEJA. Contudo, a execução do processo de aprovação foi inviabilizada devido à inabilitação dos dados. A Secretária Executiva encaminhou e-mail ao FNDE, a fim de tratar da dificuldade em selecionar o ano para a realização da aprovação do PEJA no SIGECON.

7. Reunião Ordinária de 27/8: No decorrer da reunião, foi mencionado que a Conselheira Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner (Suplente – Poder Executivo Estadual) havia se reunido com a Secretária de Educação, Lúcia Aparecida Cortez Martins, que demonstrou preocupação com o volume de documentos e pedidos pelo Conselho em solicitações. Foi destacada a importância dos representantes da Secretaria de Estado da Educação e do Poder Executivo Estadual em tentar resolver questões durante as reuniões ordinárias, evitando, assim, a geração de processos administrativos. A Conselheira Kátia se ofereceu para ajudar o Conselho a esclarecer quaisquer dúvidas e solicitou que o Conselho forneça informações sobre o formato de relatórios que seriam adequados para resolver questões e esclarecer informações.

8. Reunião da Comissão Técnica de 05/9: Na sessão do Conselho do FUNDEB, foram apresentados os limites orçamentários para a Proposta da Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2019. A Chefe do Grupo Orçamentário e Financeiro Setorial da Secretaria de Estado da Educação informou que há um déficit para o exercício de 2019, considerando o acréscimo de

licenças especiais, crescimento das folhas de pagamento do efetivo e PSS com ajustes e encargos, bem como a substituição de servidores participantes do PDE. Foi mencionado que será necessário suplementar o orçamento da Secretaria de Estado da Educação para o auxílio-transporte antes do fechamento da PLOA/2019 e encaminhamento à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, tendo em vista que a SEFA não disponibilizou orçamento para o referido auxílio nos limites e estabelecidos para a Educação.

Codificação das Competências – Ano referência 2019

<p>Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p align="center">Data e Natureza da Reunião</p>														<p align="center">Frequência (%)</p>
<p>Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico. Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	25/01 RO	31/01 RCT	21/02 RO	27/02 RE	29/03 QI	26/04 RO	17/05 RE	31/05 RO	28/06 QI	12/07 QI	16/08 RO	13/09 RO	26/09 RCT		%
<p>Art. 25. [...] Parágrafo único. I - [poderão] apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; [...]</p>															0%
<p>Art. 25. Parágrafo único. II - [poderão] por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; [...]</p>	x											x			15%

Aprovação das contas do FUNDEB.		x									x		x				23%
Explicação das informações contidas nos relatórios.		x									x		x				23%
Existência de debates.			x														8%
Solicitação, pelos conselheiros, por capacitação.																	0%
Realização de algum procedimento ou atividade de capacitação.												x					8%

Elaboração própria. Fonte: Atas do Conselho do FUNDEB/PR de 2019.

Reunião Ordinária de 25/1: O Presidente do Conselho comunicou que não foi possível realizar a Reunião Técnica em janeiro de 2019, como havia sido acordado em reunião anterior, devido à falta de condições de acompanhamento, fiscalização e segurança nos dados e controle das contas públicas pelo NOVO SIAF, implantado pelo governo anterior. Essas inconsistências foram divulgadas pelo Governador do Estado e reafirmadas pelo Secretário da Fazenda nas mídias, o que gerou falta de clareza e transparência na apresentação dos documentos de despesas e fiscais, para a prestação de contas. A Reunião Técnica seria para a conferência, fundamentação e amparo técnico na validação dos dados cadastrados no sistema SIOPE do Sistema MAVS no FNDE.

A Conselheira Suplente membro do poder executivo estadual questionou a não realização da reunião técnica de avaliação dos números do MAVS no SIOPE e apresentou um documento do Ministério da Fazenda/ Secretaria do Tesouro Nacional, onde apresenta o item 3.2 com alerta de risco do Estado do Paraná entrar novamente no CAUC. Ela destacou que pendências neste cadastro impedem estados e municípios de receberem recursos federais. Após ampla e acalorada discussão, ficou acordado que haverá outra reunião para análise dessas informações no dia 31 de janeiro de 2019, às 9 horas, na sala do Conselho. A reunião contará com a presença de representantes do Poder Executivo Estadual, da AMP e da SEED, além da própria Conselheira Suplente. Durante a reunião, o Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza apresentou o esboço do ofício 002/2019 para o Ministério Público, referente à reunião realizada em 03/12/2018. Nesse ofício, o Conselho solicitou a intervenção do Ministério Público para que pudesse cumprir com suas atribuições legais, requisito que o Poder Executivo disponibilizasse os relatórios solicitados, exigiu que o Conselho tivesse as condições plenas de funcionamento, suprimindo as dificuldades já relatadas, e também solicitou que a Secretaria da Fazenda atendesse integralmente a Portaria Conjunta 002/2018, principalmente ao ajuste do repasse dos recursos do FUNDEB. Após a aprovação de todos, o ofício foi protocolado no referido órgão.

Reunião da Comissão Técnica de 31/1: Participantes – 5 representantes do Governo, sendo eles Evandro Guilherme Alves (Titular Poder Executivo Estadual), Mariana Emy Maekawa (Titular SEED), Giovani Santos Vieira (Titular AMP), Jacir Bombonato Machado (Titular AMP), Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner (Suplente Poder Executivo Estadual) e 2 convidados, sendo eles Marilei dos Santos Moreira e Cid Cordeiro.

Reunião Ordinária de 21/2: Nos informes, dá-se ciência a todos do Processo nº 15.587.937-8 da SEFA (ofício 082/2019), solicitando que se encaminhe à Divisão de Contabilidade Geral do Estado, impreterivelmente até dia vinte e dois de fevereiro deste ano, o Parecer do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação, assinado pelo Sr. Secretário da Fazenda Renê de Oliveira Garcia Júnior. O Conselheiro Jacir Bombonato Machado (Titular AMP) leu o art.27 da Lei nº 11.494/2007, que estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem prestar contas dos recursos dos Fundos de acordo com os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observando a regulamentação aplicável. Além disso, a Secretaria da Fazenda solicitou que o parecer do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB fosse encaminhado à Divisão de Contabilidade Geral do Estado até o dia vinte e dois de fevereiro deste ano. Em seguida, falou da importância do relatório e suas especificações, validando, assim, o trabalho do Conselho e, conseqüentemente, a impossibilidade de aprovar o relatório até o dia solicitado pela SEFA.

Reunião Extraordinária de 27/2: Parecer. Análise e Aprovação do Relatório Final – Exercício 2018 (prazo). Durante a reunião, a Prestação de Contas do Exercício de 2018 foi APROVADA COM RESSALVAS pela maioria dos conselheiros. A Conselheira Manoela Chaves, representante da FEPAMEF, votou pela reprovação das contas do exercício de 2018. O assessor da APP Sindicato, Cid Cordeiro, apresentou uma análise das despesas do FUNDEB. Ele explicou que utilizou informações disponibilizadas pela SEFA, mas que o Conselho não considera seguro o uso dessas informações por diversos motivos. Ele pontuou as divergências entre os relatórios gerados pela SEFA e pela SEED até o mês de outubro, a falta de disponibilização das informações no portal da transparência durante o exercício, a impossibilidade de acesso à base de dados das despesas e a entrega tardia de 10 meses de relatórios, que só foram disponibilizados em outubro, mesmo com a implementação do novo sistema "NOVO SIAF". Em resumo, o assessor apresentou uma análise crítica das informações disponibilizadas pela SEFA e apontou diversos problemas que comprometem a segurança e a confiabilidade dessas informações. O assessor convidado realizou outras considerações, dentre elas que a análise das despesas do FUNDEB parte dos princípios emanados da Lei para avaliar a execução desses gastos no exercício de 2018, concluiu-se que o Governo do Estado adotou várias medidas que afrontam o dispositivo legal que estabelece a valorização dos trabalhadores em educação. Destacou, também, a redução da hora atividade dos professores estatutários, a redução do salário dos PSS e a suspensão do reajuste salarial de janeiro de 2017 a dezembro de 2018, em evidente afronta à condigna remuneração e valorização dos trabalhadores em educação, como prevê o art. 2º da Lei. E, apesar das considerações realizadas, o debate não evoluiu.

Reunião Ordinária de 26/4: Foi decidido que o Conselho Estadual do FUNDEB encaminhará ofício à Secretaria da Fazenda, Ministério Público, Secretaria da Educação e FNDE, oficializando a informação de que o Estado do Paraná não tem divulgado as informações das receitas e gastos com recursos do FUNDEB referente ao exercício de 2019, como preconiza a Lei nº 11.494/2007 e que regulamenta o FUNDEB. Como não houve a publicação dos dados pela Secretaria da Fazenda no Portal da Transparência, o Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza informa que não haverá apresentação de relatório. Ainda sobre este assunto, a Conselheira Maria Emy Maekawa informa que já esteve reunida na Secretaria da Fazenda para elaboração dos relatórios e memórias de cálculo, porém o Conselho não obteve data para recebimento das referidas informações.

Reunião Técnica Extraordinária do dia 17/5: Durante a reunião para análise dos Planos de Ações Articuladas, foram apresentados três Termos de Compromisso. O primeiro, de número 6104/2012, se refere à compra de 1.766 condicionadores de ar no ano de 2012, itens adquiridos por adesão à ata de registro de preços do FNDE. A documentação apresentada na reunião incluiu a relação das cidades e estabelecimentos que receberam os aparelhos de ar condicionado, bem como a instalação de todos, e a documentação comprobatória de pagamento. O segundo Termo de Compromisso, de número 6374/2012, se refere à compra de 104 ônibus. Durante a reunião, foi apresentada a documentação referente ao relatório de cessão de uso, mas constatou-se que os valores não conferem como empenho e pagamento, pois a entrega foi somente de 103 ônibus. Foi acordado que seria feita uma averiguação por amostragem *in loco*, nos estabelecimentos indicados de recebimento e instalação, verificando alguns itens como data, recurso financeiro usado para instalação e outras informações que constarão numa ficha que será formulada e encaminhada aos conselheiros envolvidos. O terceiro Termo de Compromisso, de número 6114/2012, se refere à compra de dez ônibus destinados à área rural. Foi atestado que o valor pactuado e pago é exatamente o mesmo. Composição dos membros na reunião técnica: Mário Sérgio Ferreira de Souza (Titular CNTE), Shirley Augusta de Souza Piccioni (Titular CEE), Carla Juliane dos Santos Vilar (Titular UNDIME), Giovani Santos Vieira (Titular AMP), Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner (Suplente Poder Executivo Estadual), Jacir Bombonato Machado (Titular AMP), os convidados: Senhor Cid Cordeiro assessor da APP/Sindicato, a Assistente da FUNDEPAR Senhora Irian Teresinha Marques, o Engenheiro Civil da FUNDEPAR Senhor Marlos Caramuru Zumbach e a Técnica do Grupo Orçamentário Financeiro da SEED – Convênios Federais Senhora Solange de Fátima Silva Chafrański. Totalizando 4 Representantes Governamentais e 2 Representantes da Sociedade Civil.

Reunião Ordinária de 16/8: O Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza expressou sua insatisfação com a Secretaria de Estado da Educação durante a reunião do Conselho Estadual do FUNDEB porque acredita que o Conselho não possui a estrutura adequada para fiscalizar corretamente os recursos destinados à educação básica. Ele mencionou que a falta de informações e de estrutura física são obstáculos para o cumprimento da principal função do Conselho, que é fiscalizar os recursos do FUNDEB. Além disso, ele citou a Lei nº 11.494/2007, que estabelece as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) no âmbito da educação básica. O convidado Maurílio Guerreiro Campos (Contador-Geral do Estado do Paraná), informou que o Estado do Paraná está no CAUC (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias), cujas pendências impedem estados

e municípios de receber recursos federais. Durante a reunião, foi discutido sobre a estrutura de espaço oferecida a este Conselho por parte da Secretaria de Estado da Educação. O Conselho informou que não contava com espaço próprio desde os primeiros meses deste ano para reuniões, apesar da promessa de compartilhar espaço como Conselho Estadual de Educação. Embora a Sala 121B tenha sido retomada, o espaço é pequeno e não tem estrutura de acolhimento físico de Conselheiros e convidados. Como resultado, foi necessário emprestar cadeiras de salas vizinhas e distribuí-las aleatoriamente no espaço. A mesa comportava somente 8 pessoas, o que tornou a situação inviável e constrangedora. A reunião contou com a presença de 15 pessoas.

Reunião Ordinária de 13/9: Elaboração da Proposta Orçamentária Anual. Durante a apresentação da PLOA foram feitas comparações entre o que foi empenhado nos exercícios de 2015 a 2018 e os recursos disponíveis em 2019. Além disso, foram apresentados os valores sugeridos e aprovados para os principais projetos da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte. Ficou evidente a necessidade de recursos para aplicação em Pessoal e Encargos, como promoções, progressões, atividades complementares, PDE e reajustes. O valor necessário para atender todas as necessidades da Secretaria seria de 7,4 bilhões de reais, enquanto o que foi possível prever totaliza 6,4 bilhões de reais, ou seja, 13,70% inferior à necessidade. O Contador-Geral do Estado, Senhor Maurílio Guerreiro Campos, destacou que 30% do orçamento do Estado é destinado à Educação, sendo 25% para a Educação Básica e 5% para a Educação Superior. Ele ressaltou que o ideal seria a soma destes percentuais e destinados a uma fonte específica da Educação. E, por fim, o Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza ressaltou que as informações apresentadas não refletem as necessidades da Educação, que não cobre nem a folha de pagamento, como também as despesas fixas. Diante disso, ficou acordado que será encaminhado ofício para a SEED, SEFA e demais órgãos interessados com sugestões de adequação do PLOA/2020. É importante destacar que o prazo estabelecido no inciso III do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República não foi cumprido. Procedimento de Capacitação: O Presidente do Conselho informa a todos sobre o curso de Capacitação voltada aos gestores e conselheiros que atuam no Programa Caminho da Escola e no Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Universidade Federal de Goiás (UFG), além dos gestores que trabalham com a operação do Transporte Escolar. O objetivo desta capacitação é aprimorar a execução desses programas. O curso acontecerá na SEED, nos dias 17 e 18 de setembro de 2019. Estão inscritos, além do Presidente Mário Sérgio Ferreira de Souza, o Conselheiro Jacir Bombonato Machado, e as Conselheiras, Fátima Natalina Boffe e Carla Juliane dos Santos Vilar. Porém, vale lembrar que estava disponível a todos interessados. Convocação Secretário de Educação ou servidor equivalente: E por fim, consta na ata a menção de que o Secretário da Educação, o Diretor-Geral da Secretaria e a Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná foram convidados para a reunião. No entanto, o Diretor-Geral não compareceu e nomeou a Senhora Marilei dos Santos Moreira para representá-lo, enquanto o representante do Ministério Público e o Secretário da Educação também não compareceram.

Reunião da Comissão Técnica de 26/09: Análise do 4º bimestre do MAVS – SIOPE, para ser validado no Sistema MAVS. Estiveram presentes: Evandro Guilherme Alves (Titular Poder Executivo Estadual), Giovani Santos Vieira (Titular AMP), Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner (Suplente Poder Executivo Estadual), Jacir Bombonato Machado (Titular

AMP), Mariana Emy Maekawa (Titular SEED), Soraya Kawakami Maeda (Titular SEFA), Cid Cordeiro (assessor da APP/Sindicato), a Senhora Marilei dos Santos Moreira (Chefe do Grupo Orçamentário Financeiro Setorial/SEED); Maurílio Guerreiro Campos (Contador-Geral do Estado/SEFA), Cristiane Berriel Lima da Silveira (Assessora Técnica do Gabinete da SEFA) e Sônia Cristina Tomaz Vieira (Técnica Administrativa GOFs/SEED). Participaram 6 conselheiros representantes do governo e 5 convidados, sendo apenas 1 representante da soc. civil. Aprovação de Contas: Houve deliberação favorável à validação dos dados do Sistema SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação, no Sistema MAVS – Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE, referente às informações apresentadas do quarto bimestre de 2019.

Codificação das Competências – Ano referência 2020

<p>Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p align="center">Data e Natureza da Reunião</p>															<p align="center">Frequência (%)</p>
<p>Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.</p> <p>Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1º do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	07/02 RCT	27/02 RO	13/04 RO	14/05 RO	05/06 RCT	26/06 RO	31/07 RO	07/08 RCT	28/08 RO	09/09 RE	30/09 RO	30/10 RO	11/11 RCT	30/11 RO	18/12 RO	%
<p>Art. 25. [...] Parágrafo único. I - [poderão] apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; [...]</p>																0%
<p>Art. 25. Parágrafo único. II - [poderão] por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias; [...]</p>																0%

Aprovação das contas do FUNDEB.	x	x			x	x		x			x	x		x		53%
Explicação das informações contidas nos relatórios.	x	x			x	x	x	x			x	x		x	x	67%
Existência de debates.	x			x							x			x	x	33%
Solicitação, pelos conselheiros, por capacitação.				x						x						13%
Realização de algum procedimento ou atividade de capacitação.														x		7%

Elaboração própria. Fonte: Atas do Conselho do FUNDEB/PR de 2020.

Reunião da Comissão Técnica de 7/2: Composição dos membros participantes: Evandro Guilherme Alves (Titular Poder Executivo Estadual), Giovani Santos Vieira (Titular AMP), Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner (Suplente Poder Executivo Estadual), Jacir Bombonato Machado (Titular AMP), Mariana Emy Maekawa (Titular SEED), Soraya Kawakami Maeda (Titular SEFA), e convidados Cid Cordeiro (assessor da APP/Sindicato), Marilei dos Santos Moreira (Chefe do Grupo Orçamentário Financeiro Setorial/SEED), Marcos Pinto (Assistente Técnico/SEFA), Cristiane Berriel Lima da Silveira (Contadora-Geral do Estado/SEFA), Marlene Strechar (Contadora da DCG – Diretoria de Contabilidade Geral/SEFA), Sônia Cristina Tomaz Vieira (Técnica Administrativa GOFS/SEED). Conselheiros representantes do Governo: 6, convidados: 1 da APP/Sindicato e 5 representantes do Governo. Apresentação e validação dos dados do Sistema SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação, no Sistema MAVS – Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE, referente às informações apresentadas do sexto bimestre de 2019.

Reunião Ordinária de 27/2: Conforme a Declaração do Conselho do FUNDEB, enviada ao Tribunal de Contas, constatou-se que a Secretaria de Estado da Educação não disponibilizava os relatórios necessários para que o Conselho pudesse monitorar todas as despesas relacionadas à aplicação dos recursos do FUNDEB 40% e 60%. Essa constatação foi feita com base na prestação de contas da Secretaria de Estado da Educação referente ao Exercício Financeiro de 2017. Prestação de Contas e Parecer: Após a explicação das informações foram elencados alguns destaques do parecer: Os relatórios não foram entregues assinados; Os relatórios foram entregues fora do prazo até o 2º Quadrimestre de 2019, dificultando e atrasando a análise das contas pelo Conselho; Houve intempestividade na disponibilização de informações no Portal da Transparência, durante todo o período de 2019, o Conselho não conseguiu acessar as informações das despesas e receitas (Link Consulta Detalhada) para conferir e comparar com os dados lançados nos

relatórios mensais do FUNDEB, situação resolvida apenas para fechamento das contas do Exercício; Toda e qualquer consulta detalhada para o Exercício de 2020 aparece zerada, frisamos que esta situação existe desde o ano de 2018, dificultando a fiscalização das contas públicas e do FUNDEB no Estado; O gasto com Educação Básica no Paraná está caindo, inclusive em 2019. Mesmo considerando a "perda" como FUNDEB, o índice ficou em 24,53%. APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas Es taduais que aplicamos recursos do FUNDEB no exercício de 2019. Debate: Os Conselheiros Mariana Emy Maekawa (SEED), Soraya Kawakami Maeda (SEFA) e Evandro Guilherme Alves (Poder Executivo Estadual) aprovaram com ressalvas o relatório, porém discordaram dos itens descritos acima quanto aos relatórios que não foram entregues assinados. Eles argumentaram que, em gestões anteriores, foi acordado que os relatórios impressos não seriam necessários, pois eram muito volumosos e não eram utilizados posteriormente, representando desperdício de papel. Destacaram, ainda, que todos os relatórios estão disponíveis no site oficial do Governo. No entanto, eles concordaram que os relatórios foram entregues fora do prazo até o 2º quadrimestre de 2019, o que dificultou a análise das contas pelo Conselho.

Reunião Ordinária de 13/4: Reunião de posse dos novos conselheiros.

Reunião Ordinária de 14/5: Pedido de Capacitação: No assunto 1, que são os informes, a Presidente Úrgula Carina Zanon, dá ciência a todos do ofício 012/2020 encaminhado para a SEED, solicitando viabilização financeira e de estrutura, para oferecer capacitações técnicas para os Conselheiros da nova gestão. O qual foi protocolado sob o número 16.585.364-4, em 13/5/2020. Análise da prestação de contas do PEJA 2018 e 2019. Debates: o Conselho decidiu pela aprovação com ressalvas de ambas as prestações. Após ampla discussão e análise da Resolução nº 25, de 14 de dezembro de 2018, o Colegiado destacou que não houve aplicação dos recursos em sua integridade na finalidade designada, o que levou à decisão com ressalvas. Além disso, o Conselho encaminhou despacho anexo ao processo de aprovação, informando à SEED que não havia subsídios necessários para uma correta análise, já que não constava especificação de notas fiscais e afins comprobatórios das respectivas capacitações ou aquisições de materiais utilizados com a descrição de itens contratados e os processos de licitações executadas. E, como resposta, a SEED informou que com as medidas adotadas pelo Governo em razão da situação de calamidade pública, há dificuldade de, no momento, encaminhar cópia de todas as notas fiscais referentes à prestação de contas em comento. E, ainda, a SEED informou que os relatórios com os dados PEJA 2018 e 2019 foram analisados pelo departamento de recursos federais da SEED e, também, pelo professor Jacir Bombonato, que emitiram parecer destacando não existir nenhuma irregularidade.

Reunião da Comissão Técnica de 7/8: Durante a reunião, os conselheiros presentes analisaram o terceiro bimestre das contas SIOPE- MAVS. A Contadora-Geral do Estado, Cristiane Berriel Lima da Silveira, informou que houve divergências nos valores lançados como destinados ao Fundeb, em relação aos relatórios apresentados pela Secretaria da Fazenda. Apesar das divergências, ela ratificou todas as informações publicadas e apresentadas no relatório e se comprometeu a esclarecer as diferenças e fazer ajustes e correções nos bimestres posteriores. Os conselheiros presentes validaram o bimestre, considerando a urgência de retirar o Estado do CAUC e a dificuldade financeira do Estado com baixa na

arrecadação devido à pandemia do Coronavírus. A SEFA se comprometeu a divulgar dados precisos e simplificados para que o Conselho tenha segurança na validação das informações. O Conselho deliberou favoravelmente à validação dos dados do Sistema SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação, no Sistema MAVS – Módulo de Acompanhamento e Validação do SIOPE, referente às informações apresentadas do terceiro bimestre de 2020.

Reunião Extraordinária de 9/9: Teve como objetivo a apresentação dos limites orçamentários para composição da Proposta da Lei Orçamentária Anual – PLOA 2021. A convidada Sra. Amália Barrionuevo Theodoro informa da dificuldade em elaborar o Projeto PLOA 2021 devido a pandemia, pois os prazos que foram fornecidos estão bastante limitados e com dificuldade de alocação de todas as despesas. Segundo a coordenadora do GOFS/IO/SEED (Grupo Orçamentário e Financeiro Setorial da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte), o recebimento dos limites orçamentários ocorreu em vinte e oito de agosto de dois mil e vinte, com prazo para lançamento no sistema dia treze de setembro deste ano e o prazo para SEFA entregar o PLOA na Assembleia Legislativa do Paraná, é dia trinta de setembro de dois mil e vinte, portanto havendo prazo curto para o processo. E, por fim, finaliza a apresentação informando que a SEED encaminhará a versão final da LOA 2021 ao Conselho para conhecimento e se necessário agendará uma nova reunião. A Conselheira Ana Seres Trento Comin, questiona com relação à capacitação que deveria acontecer, é ressaltado ainda que a capacitação com o Professor Jacir Bombonato Machado, que estava pré-agendada para aquele dia ficou para o mês de outubro devido a problemas de agenda.

Observação: Proposta da Lei Orçamentária segundo a legislação é até o dia 31/08 – Art. 35, parágrafo 2º, III da CRFB/1998 – ADCT.

Reunião Ordinária de 30/9: Debates. Durante a reunião ficou acordado que a Secretaria da Fazenda apresentará as diferenças no relatório do SIOPE na próxima reunião, contando com o auxílio dos técnicos da SEED. Essa medida foi tomada para garantir a transparência e a efetividade do FUNDEB e para esclarecer as dúvidas dos conselheiros em relação ao relatório apresentado. O conselheiro Giovani Santos Vieira (AMP) afirmou que não vê problemas em validar o quarto bimestre, mas que a SEFA deve esclarecer todas as dúvidas na próxima reunião para evitar a recusa na validação do próximo bimestre. Essa posição foi reforçada e ratificada pela Conselheira Ana Seres Trento Comin (CEE). A Conselheira Sonia Cristina Tomaz (Titular SEED) lembra da possibilidade de retificação das informações nos próximos bimestres. E por fim, os conselheiros votaram por unanimidade pela validação, e lembraram do compromisso da SEFA, de trazer para as próximas reuniões, um relatório mais claro e com especificações para o entendimento dos demais conselheiros (as).

Reunião da Comissão Técnica de 11/11: Esclarecimentos. Esta reunião técnica do Conselho Estadual do FUNDEB teve como objetivo analisar as inconsistências encontradas no SIOPE e validar o quinto bimestre do sistema. A Presidente Úrcula Carina Zanon destacou as várias tentativas de entendimento e a importância de elucidar as divergências até a próxima reunião ordinária, para que o Conselho possa analisar, com segurança, os relatórios. Foram indicadas algumas diferenças pontuais e digitadas na base de dados, as quais ficaram historicamente registradas e explanadas na reunião. O Conselheiro Giovani Santos Vieira ressaltou a preocupação quanto à possibilidade de que o Conselho responda

futuramente por validar as contas com valores que não coincidem. A Conselheira representante da SEED informou sobre a elaboração de relatórios pela SEED, os quais foram baseados no modelo recebido do Conselheiro Giovani Santos Vieira (AMP). Foi ressaltada a importância de trazer e apresentar relatórios coesos, alinhados entre Secretaria da Educação e Secretaria da Fazenda para oferecer, ao Colegiado, segurança de análise, validações e aprovações que se fazem necessárias durante o exercício. A reunião foi encerrada após a leitura e aprovação da ata. Composição do Grupo Técnico: Evandro Guilherme Alves (Titular Poder Executivo Estadual), Giovani Santos Vieira (Titular AMP), Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner (Suplente Poder Executivo Estadual), Marlene Strechar da Conceição (Suplente SEFA), Sônia Cristina Tomaz Vieira (Titular SEED), Úrcula Carina Zanon (Titular FEPAMEF) e Soraya Kawakami Maeda, e João Carlos de Melo, da SEFA como ouvintes.

Reunião Ordinária de 30/11: Debates. O Conselho apresentou o relatório referente ao quinto bimestre das contas do SIOPE, que foi validado por unanimidade. Durante a reunião, a Conselheira Elizabeth Waleski de Freitas Piccinini solicitou a presença de um assessor da APP/Sindicato para acompanhar as próximas reuniões, mas a conselheira Presidente Úrcula Carina Zanon esclareceu que a gestão opta por não dispor de assessoria, entendendo que o Poder Executivo deve apresentar os relatórios e este Conselho analisar os dados. Além disso, ressaltou que a reunião está aberta à participação de qualquer pessoa que tenha interesse, e que o senhor Cid Cordeiro pode participar como ouvinte. Realização de Treinamento: Expedição do ofício 036/2020 em agradecimento ao Professor Jacir Bombonato Machado pela palestra realizada no dia 06/11/2020 sobre o Novo FUNDEB.

Reunião Ordinária de 18/12: Debate. O Conselheiro Suplente José Valdivino de Moraes (CNTE) apresentou uma divergência de aproximadamente R\$ 400.000,00 no repasse do FUNDEB, ao confrontá-lo como sítio eletrônico do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Em resposta, Cid Cordeiro apontou que há três discrepâncias em relação aos relatórios FUNDEB da STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e da COINT (Coordenação-Geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais) na STN, e que os valores constam sem os rendimentos mencionados. A Conselheira Presidente Úrcula Carina Zanon (FEPAMEF) propôs uma questão de encaminhamento, que foi acatada por todos os conselheiros, para que a Conselheira Elizabeth Waleski de Freitas Piccinini (CNTE) fizesse os apontamentos sobre os questionamentos levantados e encaminhasse formalmente para que o Conselho solicitasse os esclarecimentos necessários a fim de sanar as discrepâncias encontradas. Observação: Cid Cordeiro da APP/Sindicato como ouvinte e assessor dos representantes da CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação).

Codificação das Competências – Ano referência 2021

<p>Lei nº 14.113, de 25 dezembro 2020. Art. 33. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p align="center">Data e Natureza da Reunião</p>														<p align="center">Frequência (%)</p>
<p>Art. 33. [...]. § 1º Os conselhos de âmbito estadual, distrital e municipal poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	29/01 RO	12/02 RCT	24/02 RO	31/03 RO	22/06 RO	28/06 RO	01/07 RCT	30/07 RO	31/08 RO	30/09 RO	28/10 RO	29/11 RO	10/12 RCT		%
<p>Art. 33. [...]. § 1º [... poderão ...]: I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, dando ampla transparência ao documento em sítio da internet;</p>															0%
<p>Art. 33. [...]. § 1º [... poderão ...]: II - convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;</p>													x		8%

Aprovação das contas do FUNDEB.	x		x	x			x	x	x	x	x	x				69%
Explicação das informações contidas nos relatórios.	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x				85%
Existência de debates.		x							x				x			23%
Solicitação, pelos conselheiros, por capacitação.						x										8%
Realização de algum procedimento ou atividade de capacitação.						x		x								15%

Elaboração própria. Fonte: Atas do Conselho do FUNDEB/PR de 2021.

Reunião da Comissão Técnica de 12/2: DEBATES. Foi realizada a pré-análise do relatório final do Exercício 2020. Encerrada a apresentação, o conselheiro Giovani Santos Vieira (AMP), sugeriu incluir o decreto de criação do conselho no relatório final e afirmou não concordar que os valores de *restos a pagar* entrem como receita. Após discussão e adequação do relatório, a Equipe Técnica deliberou, por unanimidade, pela consistência dos relatórios, os quais seguiram para apresentação no pleno para aprovação final. Na ocasião, estiveram presentes 7 conselheiros, sendo 6 representantes do Governo, sendo: Ciro Almir Monticeli (Titular SEFA), Evandro Guilherme Alves (Titular Poder Executivo Estadual), Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner (Suplente Poder Executivo Estadual) Marlene Strechar da Conceição (Suplente SEFA) e Sônia Cristina Tomaz Vieira (Titular SEED) e Giovani Santos Vieira (Titular AMP); e, 1 representante da sociedade civil, sendo: Úrçula Carina Zanon (Titular FEPAM EF).

Reunião Ordinária de 31/3: A Diretoria de Contabilidade-Geral do Estado (DCG) informou que, na data da reunião, não seria possível apresentar o relatório com as informações referentes ao primeiro bimestre, devido à indisponibilidade da quinta versão do programa de envio de informações ao SIOPE. Além disso, a questão do CAUC (Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais) estava suspensa temporariamente. A DCG se comprometeu a avisar ao Conselho quando a situação estivesse regularizada. Houve participação do membro da CNTE, que questionou se o Poder Executivo estava atento às mudanças trazidas pela Nova Lei do FUNDEB, que amplia as obrigações do Conselho em relação à fiscalização e controle da aplicação da totalidade dos recursos, em contraste com a antiga lei que tratava apenas dos recursos do FUNDEB. A Presidente Úrçula Carina Zanon ressaltou que essas mudanças exigem adequações e capacitações, já que a lei altera as regras de distribuição e aplicação dos recursos.

Reunião Ordinária de 22/6: Posse dos conselheiros da nova gestão.

Reunião Ordinária de 28/6: Foi informado que o Conselho recebeu notificações do FNDE, por omissão no dever de analisar e emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas do PEJA, referentes aos exercícios de 2019 e 2020. Também foi mencionado que é necessário restabelecer a transparência, recebimento e acesso às informações como determina a legislação, e ficou acordado que seria encaminhado ofício à SEFA, manifestando a preocupação referente ao assunto.

Reunião Ordinária de 30/7: Foram encaminhados os seguintes ofícios pelo CACS: Ofício 015/2021 à SEED, solicitando informações sobre o censo escolar. Ofício 016/2021 à SEED, solicitando informações sobre o destino do material de expediente adquirido com recursos do PEJA/2020. Ofício 017/2021 à SEED, solicitando informações e documentação do Programa FOMENTO – Exercício 2020. Ofício 018/2021 à SEED, solicitando um *notebook* para a Presidência do Conselho e do CEAE – Conselho Estadual de Alimentação Escolar. Durante a reunião do Conselho, foi mencionado que a CNTE enviou uma documentação sobre a terceirização dos funcionários de escola. O conselheiro José Valdivino de Moraes solicitou um parecer sobre o uso dos recursos destinados à educação básica em pagamentos de remuneração de trabalhadores em educação. A presidente Úrçula Carina Zanon sugeriu que o assunto seja pauta da próxima reunião. Ainda: Encaminhamento do ofício 019/2021 ao Senhor Leomir Ferreira de Araújo do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em agradecimento à capacitação realizada com exclusividade para este Conselho em quinze de julho deste ano.

Reunião Ordinária de 31/8: A presidente Úrçula Carina Zanon cedeu espaço aos representantes da CNTE para explanação referente à documentação recebida que trata da terceirização dos funcionários de escola, proposta pela entidade. Foi mencionado que há uma solicitação de parecer sobre o uso dos recursos destinados à educação básica em pagamentos de remuneração de trabalhadores em educação, em situações que não cumpram as condições de legalidade e constitucionalidade previstas. Essa questão se encontra *sub judice*, com ação proposta pela APP/Sindicato, a fim de resguardar o direito dos trabalhadores em educação, bem como o cargo de funcionário de escola e suas especificidades legais e funcionais. Foi proposto que o assunto fosse discutido posteriormente, já que o Estado do Paraná havia iniciado Processo Seletivo Simplificado – PSS para contratação e também por acreditarem que o Estado do Paraná estivesse a buscar alternativas para superar a terceirização. DEBATES: Análise das Contas – exercício 2021. Nesta mesma reunião a conselheira representante do Poder Executivo Estadual SEED apresentou os demonstrativos de despesas dos meses em análise e terminada a explanação, a conselheira representante da CNTE realizou as seguintes considerações: A conselheira levantou algumas dúvidas, entre elas, a transição do FUNDEB para o NOVO FUNDEB quanto à execução da despesa. A conselheira representante da SEED esclareceu que a execução continua exatamente igual, já que mais de 60% dos recursos já vinham sendo destinados aos profissionais do magistério. Houve mudança com relação ao superavit, que aumentou de 5% para 10%, permitindo que os valores possam ser executados ao final do quadrimestre.

Outra questão foi a redução no percentual de gastos do primeiro semestre comparado ao ano passado. A conselheira Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner explicou que essa redução se deve à pandemia, que levou ao fechamento das escolas e, conseqüentemente, à diminuição na necessidade de contratações de professores pelo Processo Seletivo Simplificado – PSS, bem como no auxílio-transporte. Ademais, a conselheira mencionou que houve uma redução no ingresso financeiro no FUNDEB. A conselheira também apontou o aumento da receita e a manutenção dos gastos no mesmo patamar, sempre visando a recomposição dos gastos e salários. A conselheira Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner informou que este ano será dado progressão e promoção, mas a folha de pagamento deste exercício apresenta um déficit de um bilhão e duzentos milhões de reais, mesmo com a suplementação de recursos da Fonte 100 (Tesouro do Estado do Paraná) de seiscentos milhões de reais. Após a discussão sobre as contas do FUNDEB referente aos meses de abril, maio e junho, a conselheira Elizabeth Waleski de Freitas Piccinini concluiu que trará o assunto mais sintetizado para a próxima reunião.

Reunião Ordinária de 30/9: Foi discutida a preocupação do conselheiro representante da CNTE com a queda de arrecadação do FUNDEB e a baixa aplicabilidade dos recursos da educação dos 30% (trinta inteiros percentuais). Ele sugere que o valor seja gasto em pagamento de promoção e progressão e demais dívidas. A conselheira representante da SEED, por sua vez, comenta sobre um questionamento com a Secretaria de Estado da Fazenda referente aos 30% com outras despesas e a divisão de receita na Secretaria de Estado da Fazenda que segue as diretrizes de um acordo [sic] como Tribunal de Contas.

Reunião da Comissão Técnica de 10/12: Convocação do Poder Executivo. A conselheira representante da CNTE enviou um documento com perguntas a serem esclarecidas pelos representantes do Poder Executivo Estadual. O primeiro questionamento tratado durante a reunião do Conselho Estadual do FUNDEB foi referente ao gasto com terceirização e PSS (Processo Seletivo Simplificado) – administrativo e serviços gerais – nos exercícios de 2019, 2020 e 2021. O segundo questionamento tratado durante a reunião foi referente à suplementação orçamentária, incluindo valores, despesas contempladas, onde foi suplementado, orçamento inicial e total orçamentário atual e projeção. Já o terceiro questionamento se referiu ao saldo da Fonte 100 (cem) e o que foi ou será feito com ele. O quarto questionamento, por sua vez, referiu-se a quanto sobrar de Fundeb e quais previsões de gasto com a sobra. O quinto questionamento se referiu ao atingimento dos 25% (vinte e cinco inteiros percentuais) do mínimo constitucional e quais despesas foram empenhadas em outubro/novembro/dezembro para atingir o índice. Durante a reunião, a presidente informou que o Conselho está viabilizando, juntamente ao FNDE, uma capacitação aos conselheiros, devido à instituição de novos coeficientes, modelos de repasses, diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR), entre outras questões que envolvem o NOVO FUNDEB, pela Lei 14.113, de 25/12/2020.

Codificação das Competências – Ano referência 2022

<p>Lei nº 14.113, de 25 dezembro 2020. Art. 33. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.</p>	<p align="center">Data e Natureza da Reunião</p>															<p align="center">Frequência(%)</p>
<p>Art. 33. [...]. § 1º Os conselhos de âmbito estadual, distrital e municipal poderão, sempre que julgarem conveniente:</p>	31/01 RO	04/02 RE	25/02 RO	08/03 RCT	30/03 RO	28/04 RO	30/05 RO	30/05 RCT	28/07 RO	22/08 RO	02/09 RCT	29/09 RO	28/10 RO	08/11 RCT	29//11 RO	<p align="center">%</p>
<p>Art. 33. [...]. § 1º [... poderão ...]: I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo, dando ampla transparência ao documento em sítio da internet;</p>																<p align="center">0%</p>
<p>Art. 33. [...]. § 1º [... poderão ...]: II - convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;</p>									<p align="center">x</p>							<p align="center">7%</p>

Aprovação das contas do FUNDEB.	x	x			x	x			x	x	x		x	x		x	67%
Explicação das informações contidas nos relatórios.	x	x	x		x	x			x	x	x		x	x		x	73%
Existência de debates.		x								x	x			x			27%
Solicitação, pelos conselheiros, por capacitação.																	0%
Realização de algum procedimento ou atividade de capacitação.																	0%

Elaboração própria. Fonte: Atas do Conselho do FUNDEB/PR de 2012.

Reunião Extraordinária de 4/2: Debates. O conselheiro José Valdivino de Moraes, representante da CNTE, solicitou esclarecimentos acerca do uso de recursos do MDE destinados ao pagamento de terceirização. A representante da SEED, Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner, informou que tais recursos não estavam sendo utilizados, porém o conselheiro José Valdivino requereu a apresentação de documentos oficiais para comprovar essa informação. Após as considerações dos representantes da CNTE e SEED, verificou-se que o debate não progrediu.

Reunião Ordinária de 28/4: A Presidente Úrcula Carina Zanon anunciou a elaboração de um planejamento para ser apresentado na próxima reunião do Conselho, contendo um cronograma de visitas a obras e outras atividades necessárias, um levantamento das obras em execução e um calendário, além de verificar a disponibilidade de cada conselheiro para acompanhar esses cronogramas. Ela ressaltou a importância de um Conselho mais atuante, que produza relatórios após visitas técnicas e preste contas de suas atividades.

Reunião Ordinária de 28/7: Debates. O conselheiro representante da CNTE teceu considerações acerca dos relatórios do SIOPE. Destacou que os valores apresentados não incluem recursos pagos além do FUNDEB e que seria necessária uma apresentação mais abrangente do Relatório MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. O conselheiro ressaltou que, caso não haja uma visão geral até o final do exercício, buscará o consenso de outros membros para votar pela reprovação dos relatórios do SIOPE do 6º bimestre. De acordo

com a conselheira representante da SEED, o Poder Executivo Estadual apresenta informações reais e fidedignas nos relatórios do Conselho Estadual do FUNDEB, sem qualquer intenção de omitir dados ou resultados. Ela ainda ressaltou que, caso haja dúvidas ou hesitações em relação aos números apresentados, os conselheiros têm a liberdade de encaminhar uma solicitação oficial de mais informações referentes ao assunto ao Secretário de Estado da Educação e do Esporte. Na mesma reunião, conselheiro representante da CNTE, por meio do assessor Cid Cordeiro – CNTE, pediu a palavra e destacou que o percentual não aplicado do FUNDEB reduziu drasticamente em relação ao mesmo período do exercício anterior e que houve um aumento de 43% nos recursos do FUNDEB. A conselheira representante do Poder Executivo SEED explicou que a perda de recursos estava diretamente ligada às matrículas e sugeriu que o Conselho convidasse a Senhora Fernanda Evangelista, Chefe do Departamento de Governança de Dados/DPO da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte, para fazer uma explanação sobre as informações referentes às matrículas.

Reunião Ordinária de 22/8: Debates. Foi realizada a análise das contas do FUNDEB referentes ao mês de julho do mesmo ano. O Conselheiro José Valdivino de Moraes – CNTE, pediu a palavra para deixar registrada uma consideração preventiva sobre a possibilidade de perda de recursos para o FUNDEB em relação aos Projetos de Ensino a Distância – EAD, incluindo o Ensino de Jovens e Adultos – EJA e, também, sobre a dúvida se o contrato com a UNICESUMAR, em relação ao ensino técnico, é considerado ensino a distância e se os alunos estão sendo computados para o FUNDEB ou não. Ele acredita que o Conselho deve estar atento aos projetos da SEED e acompanhá-los. A Conselheira Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner – SEED, orientou que a informação deve ser oficializada e encaminhada ao Gabinete do Secretário ou Diretor-Geral da SEED. A conselheira Ana Seres Trento Comin – Titular CEE, afirmou que, em relação à proposta EJA/EAD, ainda não está aprovada, caso aprovada, será aplicada para o ano de 2023. E quanto ao contrato com a UNICESUMAR, o ensino caracteriza-se como presencial. O Conselheiro Evandro Guilherme Alves apresentou o Projeto da Lei Orçamentária Anual PLOA/2023 durante a reunião. Ele explicou os *slides* que continham informações sobre o comparativo entre o Teto Orçamentário e as Necessidades Diretorias, a Proposta por Iniciativa – Teto/SEFA (Secretaria de Estado da Fazenda), o Demonstrativo das Ações que Compõem as Iniciativas, a Distribuição por Diretoria – Teto/SEFA, o Detalhamento por Diretoria, as Ações Propostas e o Histórico de Execução Orçamentária. O Conselheiro José Valdivino de Moraes elogiou a apresentação e reconheceu que ela estava bem detalhada. Ele afirmou que não é papel do Conselho questionar ou alterar a política do Estado, mas registrou sua preocupação com o aumento dos gastos excessivos com terceirizações. Ele sugeriu que mais recursos fossem alocados para a contratação de técnicos e para o treinamento dos funcionários. Além disso, ele pediu que o Conselho disponibilizasse a apresentação e as dos anos anteriores para a elaboração de um processo histórico, pois está estudando o assunto para um maior entendimento. Foi acordado que a documentação solicitada, inclusive a apresentação, seria encaminhada ao Conselheiro.

Observação: Projeto LOA – deve ser encaminhado até 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro. Logo, até 31 de agosto do ano, nos termos do art. 35, parágrafo 2º, III da CRFB/1988 – ADCT.

Reunião da Comissão Técnica de 2/9: Análise e Aprovação do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI). Após a finalização dos esclarecimentos e questionamentos, as informações foram analisadas e avaliadas em sua totalidade. Fomento foi considerado aprovado e inserido no SIGECON – Sistemas de Gestão de Conselhos do FNDE. Estiveram presentes os seguintes conselheiros: 4 representantes do Governo, sendo eles: Evandro Guilherme Alves (Suplente do Poder Executivo Estadual – SEED), Kátia Vânia Ribeiro de Lima (Titular do Poder Executivo Estadual – SEED), Marlene Strechar da Conceição (Titular do Poder Executivo Estadual – SEFA), Sônia Cristina Tomaz Vieira (Titular do Poder Executivo Estadual); e, 1 representante da Sociedade Civil, sendo: FEPAMP, Úrcula Carina Zanon (Titular – FEPAMEF). Estiveram, como convidadas, as representantes do setor responsável pelos recursos federais do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral – EMTI da SEED, as senhoras Monalisa de Lourdes Serpe e Célia Cristina Marochi.

Reunião Ordinária de 28/10: Debates. Durante a reunião, o assessor técnico dos representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Educação – CNTE, questionou sobre os registros do pagamento da Gratificação por Trabalho Educacional – GTE no balancete final, informando que visualizou somente a partir dos meses de agosto e setembro deste ano, sabendo-se que ele está sendo pago a partir do mês de janeiro. Além disso, o Conselheiro Evandro Guilherme Alves apresentou informações sobre o pagamento referente ao item *despesa 93* do relatório, que se tratava de indenizações por conta do número de alunos, onde é feita uma previsão, mas como o retorno, o número efetivado apontou queda. No mês de abril, houve um ajuste do Valor Anual por Aluno – VAAF no valor de R\$ 21.645.233,10, que foi devolvido em 29 de abril de 2022 por ter sido recebido indevidamente. A Conselheira Kátia Vânia Ribeiro de Lima Wagner informou que a SEED solicitou à Secretaria Estadual de Administração Pública – SEAP a criação de uma rubrica específica para a Gratificação por Trabalho Educacional – GTE, pois o pagamento estava sendo diluído na dotação orçamentária. Houve apontamentos relacionados à análise e à aprovação das contas do FUNDEB referente ao mês de setembro de 2022. No entanto, o debate não progrediu.

Reunião da Comissão Técnica de 8/11: Composição dos membros presentes: 3 representantes do governo, sendo: Evandro Guilherme Alves (Suplente do Poder Executivo Estadual – SEED), Marlene Strechar da Conceição (Titular do Poder Executivo Estadual – SEFA) e Sônia Cristina Tomaz Vieira (Titular do Poder Executivo Estadual – SEED); e, 1 representante da Sociedade Civil, sendo: Úrcula Carina Zanon (Titular – FEPAMEF). Convidados estavam representantes do setor responsável pelo Grupo de Apoio Setorial – Convênios – SEED Fabiana Silva e Rafael Fernando da Silva Possete, juntamente à representante da assessoria técnica da FUNDEPAR, Kátia de Jesus Baranoski. Análise e Aprovação do Programa PAR – Plano de Ações Articuladas – Termo de Compromisso 23034 – Processo 23400.018952/2013-03 no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC, com informações financeiras do Processo nº 19.242.514-0, recebido da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEED), no qual constam as informações e movimentos financeiros referentes ao Programa e ao Exercício em questão, inclusive o demonstrativo de valores usados de recursos próprios e de devolução realizada ao FNDE. Também foi apresentado o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), o qual é utilizado para

monitorar a execução de programas e ações do Ministério da Educação. Além disso, foram discutidos documentos e fotos encartados no sistema, os quais foram analisados e avaliados em sua totalidade pelos presentes.

Reunião Ordinária de 29/11: Aprovação das atas das reuniões técnicas que analisaram o PAR.