

A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NOTADAMENTE NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS PARA A FORMAÇÃO DA CIDADANIA: O CASO DO FUNDEB

THE IMPORTANCE OF PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL NOTABLY IN THE SCOPE OF PUBLIC SOCIAL POLICIES FOR THE FORMATION OF CITIZENSHIP: THE CASE OF FUNDEB

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL NOTABLEMENTE EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES PARA LA FORMACIÓN DE LA CIUDADANÍA: EL CASO DE FUNDEB

SUMÁRIO:

Introdução; 1. Políticas públicas sociais e seus principais aspectos; 1.1 Panorama geral do Estado e sociedade para melhor compreender as políticas públicas; 1.2 Conceito das políticas públicas sociais; 1.3 Políticas públicas constitucionalmente previstas; 2. Os espaços de participação e controle social; 2.1 Controle e participação social; 2.2 Por que as políticas públicas sociais previstas na Constituição privilegiam os espaços de participação e controle social; 3. Crise democrática: o caso do Fundeb; 3.1 Noções sobre o Fundeb; 3.2 Reflexo de uma crise democrática; Considerações finais; Referências.

RESUMO:

O trabalho aborda a relevância da participação

Como citar este artigo:

NICKEL, Juliana,
SCHMIDT, João.

A importância da participação e controle social notadamente no âmbito das políticas públicas sociais para a formação da cidadania: o caso do Fundeb. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 37, 2022, p. 209-242

Data da submissão:

20/08/2020

Data da aprovação:

09/03/2021

1. Universidade de Santa Cruz do Sul - Brasil

2. Universidade de Santa Cruz do Sul - Brasil

e controle social no âmbito das políticas públicas sociais para a formação da cidadania e os desfechos do entrelaçamento desses institutos com o Fundeb. Traz como hipóteses a formação da cidadania através da participação e controle social no âmbito das políticas públicas sociais como as da educação, e a demonstração do seu estado periclitante atual. Os objetivos traduzem-se na apresentação dos principais aspectos das políticas públicas sociais; apresentação dos espaços de participação e controle social; e apresentação de uma crise democrática que se apresenta relacionada ao tema, ilustrada pelo caso do Fundeb.

ABSTRACT:

The paper addresses the relevance of participation and social control within the scope of public social policies for the formation of citizenship and the outcomes of the intertwining of these institutes with Fundeb. It has as hypotheses the formation of citizenship through participation and social control within the scope of public social policies such as those of education, and the demonstration of its current shaky state. The objectives are reflected in the presentation of the main aspects of social public policies; presentation of spaces for participation and social control; and presentation of a democratic crisis related to the theme, illustrated by the case of Fundeb.

RESUMEN:

El artículo aborda la relevancia de la participación y control social en el ámbito de las políticas públicas sociales para la formación de la ciudadanía y los resultados del entrelazamiento de estos institutos con el Fundeb. Trae como hipótesis la formación de la ciudadanía a través de la participación y control social en el ámbito de las políticas públicas sociales como las de la educación, y la demostración de su estado periclitante actual. Los objetivos se traducen en la presentación de los principales aspectos de las políticas públicas sociales; presentación de los espacios de participación y control social; y presentación de una crisis democrática que se presenta relacionada al tema, ilustrada por el caso de Fundeb.

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas públicas sociais; Educação; Participação e controle social; Fundeb.

KEYWORDS:

Social public policies; Education; Participation and social control; Fundeb

PALABRAS LLAVE:

Políticas públicas sociales; Educación; Participación y controle social; Fundeb.

INTRODUÇÃO

Os tempos atuais desvelam um cenário nada alentador para a sociedade. Muitas das conquistas democráticas, obtidas a duras penas, parecem desfazelarem-se. A situação não é diferente para as políticas públicas, notadamente as políticas públicas sociais. Neste contexto está inserida a política pública educacional de universalização de acesso ao ensino. Nesse sentido, apresenta-se o seguinte problema: a relevância do controle social no âmbito das políticas públicas sociais para a formação da cidadania em casos como o do Fundo de Manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da Educação – Fundeb. Apresentam-se como hipóteses a formação da cidadania através da participação e controle social no âmbito das políticas públicas sociais como as da educação e a demonstração – através do Fundeb – do seu estado de falência atual.

Para cumprir os objetivos elencados o trabalho será dividido em três partes: no primeiro tópico abordará as políticas públicas sociais e seus aspectos e será dividido em três partes: na primeira, há o fornecimento de um panorama geral do Estado e sociedade para melhor compreender as políticas públicas, uma vez que são seus elementos principais; na segunda, traz-se o conceito de políticas públicas sociais; e a terceira trará considerações acerca das políticas públicas constitucionalmente previstas. Já o segundo tópico terá como objetivo apontar os espaços de participação e controle social e para melhor cumprir o objetivo, foi dividido em duas partes, sendo que na primeira delas, foram feitos alguns esclarecimentos acerca do que são os institutos da participação e controle social; na segunda parte, foi abordado o tema acerca dos motivos que levam as políticas

públicas sociais constitucionalmente previstas a privilegiar os espaços de participação e controle social. Por fim, o terceiro e último tópico do artigo vai tratar do Fundeb e da crise democrática que o envolve.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS

1.1 Panorama geral do Estado e sociedade para melhor compreender as políticas públicas

O conceito de política pública será trabalhado no próximo tópico, entretanto, há um trecho da obra de Bitencourt (2013, p. 47) que versa sobre tal, que deve ser apontado de início. A autora assevera que o conceito de política pública deve ser analisado holisticamente com os elementos que lhe dão significado: Estado e sociedade, pois, “é a partir desses campos que elas adquirem “vida”, como resultado da própria política, do exercício do dever estatal”. Acrescenta ainda que elas “somente podem ser compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos que estão diretamente ligados com os interesses sociais”.

Essa fala da autora é o gatilho para que se inicie uma análise desses dois elementos extremamente relevantes tanto para a formação, quanto para dinâmica das políticas públicas no Brasil. Que Estado é esse cujos objetivos vão conformar as diretrizes das políticas públicas? A mesma pergunta se faz em relação à sociedade: que sociedade é esta que ajuda a dar vida às políticas públicas?

Sobre a sociedade, pode-se dizer que esta vive hoje em um contexto de Pós-modernidade, Pós-verdade que a fazem abandonar por completo qualquer inclinação para a solidariedade. Assim, passa-se à compreensão desses fenômenos.

Antes de adentrar-se na Pós-modernidade, relevante discorrer, ainda que brevemente sobre a Modernidade. Para tanto, utiliza-se os dizeres de Giddens (1991). Referido autor faz uma leitura mais aprofundada do período do que os demais autores, que costumam caracterizá-la pelo surgimento dos Estados-nações, capitalismo, racionalidade, etc. Giddens assevera que nunca antes em períodos históricos precedentes as mudanças foram tão rápidas, objetivos de mudanças tão acentuados e tão presentes na natureza das instituições. Essas características para Giddens – e aqui está o diferencial do autor - configuram o que chama de “descontinuidades”. O autor as atribui à alteração na relação espaço/tempo ocasionada

pelo advento de marcadores de tempo. O que antes poderia ser realizado, de uma certa forma, apenas através de uma “presença”, pode ser agora realizado mesmo mediante “ausências”. Nas palavras do autor: “o que estrutura o local não é simplesmente o que está presente na cena; a ‘forma visível’ do local oculta as relações distanciadas que determinam sua natureza” (GIDDENS, 1991, p. 22).

Essas novas relações seriam pontuadas, pelo que Giddens chama de “desencaixe”. São alguns dos exemplos do mencionado mecanismo, de acordo com o autor, o “dinheiro” e os “sistemas peritos”. Explique-se: o sujeito trabalha durante o mês ou então presta determinado serviço, seu pagamento, via de regra, não será em produtos, comida, combustível, vestuário, etc, será em dinheiro. Como isso é possível? Porque ele aceita ser pago com algo que não pode usar para absolutamente nada? Porque tem confiança no sistema que no momento oportuno poderá trocar esse dinheiro pelos artigos que necessitar, num espaço-tempo diferente do momento do pagamento. Neste contexto, afirma o autor “o dinheiro, pode-se dizer, é um meio de retardar o tempo e assim separar as transações de um local particular de troca (...) é um meio de distanciamento tempo-espaço”. (GIDDENS, 1991, p. 27)

Mesma lógica – a da confiança – para os sistemas peritos. O autor (1991, p. 30) diz que se refere “a sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje”. Dentro desta ideia diz que a maioria das pessoas leigas, para poderem realizar suas atividades cotidianas, consulta “profissionais” como arquitetos, médicos, advogados, etc. O autor dá o exemplo de escadas de uma moradia, que subimos e descemos porque confiamos que ela foi construída da forma correta.

Bresser-Pereira (2014, p. 93) teve uma boa compreensão sobre a teoria de Giddens ao afirmar que desencaixe para o autor francês tratou-se de um afastamento das relações sociais do contexto de interações sociais que seriam reestruturados através de intervalos de espaço-tempo indefinidamente. E tal ocorre através de mecanismos de desencaixe dotados de confiança.

Há um outro elemento que Giddens (1991, p. 39) analisa, que é relevante trazer à baila: reflexividade da modernidade. Tal ideia assenta-se no fato de que as “as práticas sociais são constantemente examinadas e

reformadas à luz de informação renovada sobre estas próprias práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter”. Entretanto, o próprio autor reconhece que essa renovação existiu também na era pré-moderna, porém o que o intriga é o fato de que na modernidade, ela passa a incidir sobre todos os aspectos da vida humana.

Essa ausência, esse afastamento, ao mesmo tempo em que trouxe benefícios à sociedade, causou e ainda causa um comportamento extremamente nocivo da mesma, quando permitiu que ela se afastasse das causas sociais a ponto de poder se sentir não responsável por estas.

Como foi visto, Giddens não chama a Pós-modernidade de tal, pois para ele, na verdade o que se vive hoje são as consequências da Modernidade, por isso fala em “modernidade reflexiva”. Bem, aqui cabem as palavras de William Shakespeare ditas através de uma de suas personagens mais famosas, Julieta: “a flor que é chamada de rosa, se outro nome tivesse, ainda assim exalaria o mesmo perfume”. Ou seja, chamar este período que se apresenta de “Pós-modernidade”, “alta-modernidade”, “modernidade reflexiva”, ou ainda, como querem Bauman e Donskis (2019), de “modernidade líquida”, não muda o fato de que se trata de um fenômeno muito peculiar digno de análise. Nesse sentido, é válido trazer algumas considerações desses últimos autores mencionados.

A Modernidade líquida seria para os autores, uma conjuntura onde ocorre o “mal líquido”. De uma forma bastante resumida, pode-se dizer que para os autores, “mal líquido” é a tentativa de representação da realidade, por algo que ela não é. Explique-se: o maniqueísmo de outrora, levava à crença na existência do bem e do mal. Este último era representado pelo diabo e assim de fácil identificação e impugnação. Já o mal líquido não, este não se identifica assim facilmente, pois ele está entranhado em quase tudo aquilo que é hoje louvado pelo(s) indivíduo(s): possibilidade de consumo elevado até o “último grau”, liberdade, autonomia, prescindibilidade de um Estado “baba”, tecnologia ímpar, etc. Trata-se da promessa do indivíduo poder ser um *self-made man*. O que não se percebe, sem um olhar mais acurado, é que tudo isso é na verdade o “canto da sereia”, pois na verdade, o que a modernidade imbuída do mal líquido resulta é numa sociedade determinista, fatalista, dominada pelo medo, pelo alarmismo – que aliás, servirão de combustível para a Pós-verdade, como ver-se-á mais adiante. Uma sociedade que não percebe que de autônoma não tem nada,

que muito pelo contrário, é totalmente “dependente de mercado distante e flutuações monetárias em terras longínquas”. (BAUMAN; DONSKIS, 2019, p. 19)

A Pós-modernidade, faz ligação ímpar com a Pós-verdade e Dunker (2017, p. 14-17) trabalha bem o tema. Diz o autor que já na Modernidade, houve uma reinvenção da verdade, uma subjetivação do pensamento, porém, uma subjetividade sem duas de suas figuras características: sonho e loucura, pois o que viria a prevalecer seria uma verdade “construída”, não natural. Entretanto, a Pós-verdade, na opinião do autor, nasceu no famigerado ataque de 11 de setembro. Pois a partir de então, uma flutuação da verdade passou a ser tolerada. Várias inversões, como por exemplo, a tolerância religiosa muda seu papel para guerra ao terror, perseguição aos muçulmanos, até medidas de austeridade econômica encontram seu lugar ao sol. Nasce assim, na opinião do autor a “Pós-verdade”, mesmo que ainda sem este nome.

Dunker (2017, p. 18) afirma que a partir de então, a verdade seria prescindível. A partir de agora alça a patamares mais altos uma nova expressão cognitiva “com um novo tipo de irracionalismo que conseguiu recolocar na pauta temas como: o criacionismo contra o darwiniano, a relatividade da ‘hipótese’ do aquecimento global, a suspeita sobre a indução e o autismo por vacinas”, e outras teorias tão absurdas quanto. O autor acrescenta que assim, volta-se a um panorama da verdade muito similar ao que tínhamos na era pré-moderna, uma subjetividade sem sujeito, uma verdade com potência de moral, mas sem ética e inflamada por vieses políticos e religiosos.

O autor (2017, p. 38) assevera ainda que “alguns consideram que o discurso da Pós-verdade corresponde a uma suspensão completa da referência a fatos e verificações objetivas, substituídas por opiniões tornadas verossímeis apenas à base de repetições, sem confirmação de fontes”. Dito isso, o autor informa mais uma característica da Pós-verdade que é de uma perversidade inominável: “não se trata de pedir ao interlocutor que acredite em premissas extraordinárias ou contraintuitivas, mas de explorar preconceitos que o destinatário cultiva e que, gradualmente, nos levam a confirmar conclusões tendenciosas.”

Reck e Bitencourt (2019, p. 244-245) também discorrem sobre o tema em um artigo que tem como foco o Direito administrativo. Asseve-

ram que este configura uma espécie de – baseados na teoria de Habermas - sistema de coordenação de ações, portanto, para melhor compreendê-lo necessário entender primeiro a sociedade. Nesse sentido, fazem um paralelo bastante interessante sobre os vetores que regem o consenso da verdade na sociedade, pelo menos desde o iluminismo, e os que regem a Pós-verdade. Seriam os primeiros: devem conter a capacidade de fundamentação suficiente; estar “regidas por causas, conexões e consequências materiais e sociais que podem ser compartilhadas e reproduzidas intersubjetivamente”; não podem ser instrumento de um determinado projeto político, muito embora, possam com ele ter alguma conexão; devem advir da razão “e não de uma vontade instintiva pura”; e “tem de estar imunizadas contra os desejos e projeções do seu portador”. Já na Pós-verdade, as proposições sobre fatos e normas, como dizem os autores: prescindem de fundamentação, ou então um mito, um livro religioso ou até mesmo uma superstição fazem às vezes; relações de causas e consequências entre os fatos também são prescindíveis; instrumentalizam-se em projetos políticos; “são fruto da vontade individual, seja de populistas, seja de indivíduos altamente egocêntricos e inconformados com exigências de adaptação aos novos modelos sociais”; e por fim, “estão submetidas aos desejos e projeções de seus portadores”.

Note-se que os autores mencionam “vontade individual de populistas”, o que significa que pode se estar falando de um populista tanto de direita quanto de esquerda. Entretanto – e isso não pode deixar de ser dito - a atualidade tem demonstrado que a Pós-verdade tem se engajado sobremaneira com governos de extrema direita.

Castells (2018) faz uma leitura bastante interessante sobre como chegou-se a esse patamar. O autor se refere a uma sociedade que a nível mundial, voltou-se para a direita na política, mas não apenas nas questões acerca de uma política e uma economia mais liberal, mas sim, sobre questões que revelam o íntimo mais profundo do(s) indivíduo(s), que além de serem hipercapitalistas, narcisistas, egocêntricos, espelham-se em políticos que são preconceituosos, misóginos, racistas, supremacistas da branquitude, homofóbicos, xenófobos e tantos outros adjetivos nada edificantes do ser humano. O autor identifica esse cenário e esses atores pelo seguinte: o final do século XX e início deste brindaram a todos com bravas lutas de muitas minorias. Minorias essas que lutam por alguns de seus

direitos mais básicos, mas que foram suprimidos por muito tempo, tais como, o direito de explorar sua sexualidade da maneira que lhe aprouver, o direito de residir em países que respeitem – ainda que minimamente – os direitos humanos, o direito de ser respeitado e não ser atacado por sua cor, cultura, ideais e o direito de não ser preterido em qualquer espaço pelo fato de ser mulher. Em contrapartida, o homem branco, viril, machista, nacionalista, “cristão”, também conhecido como homem “de bem” e “de família”, passou a se sentir deslocado, desgarrado, “órfão”, pois não pertencia a nenhum dos grupos mencionados. Nesse cenário, surgem candidatos/ como Trump, Boris Johnson, Bolsonaro, e outros similares que representam a “tábua de salvação” desses homens. Era tudo o que eles precisavam para não sentirem mais o vazio que os assombrava, sua autoestima, estaria agora a salvo.

Interessante que estudo parecido foi feito também aqui no Brasil por Pinheiro-Machado e Scalco (2018, p. 56-58). As autoras realizaram um estudo, a partir de 2009 no Morro da Cruz em Porto Alegre (RS) sobre consumo e política entre jovens do morro. As autoras relembram o panorama da era Lula que permitiu considerável acesso a bens e serviço para essa “nova classe média” que surgia. Neste contexto, percebem uma postura de autoafirmação, até mesmo *provocação* por parte dessa classe. De acordo com elas, uma das materializações desse fenômeno eram os *rolezinhos* que aconteciam nos *shopping centers*. Eles eram a tradução do acesso ao consumo e às marcas. No entanto, essa “política do consumo emergia justamente do desvelamento dessa contradição, do momento em que os jovens se davam conta dos limites da inclusão”.

O interessante é que em 2016, ocorre um *turn of events* meio no estilo de À Revolução do bicho de Orson Wells, pois, esses jovens que eram os revolucionários dos *rolezinhos*, agora eram os novos conservadores que consideravam as ocupações como coisa de “vagabundo” e tinham uma nova afinidade pelo “messiânico” – e com os atributos já informados – Jair Bolsonaro. Pinheiro-Machado e Scalco verificaram que um terço dos alunos secundaristas das escolas que visitaram, tinham referida afinidade. Assim afirmam:

Em 2017, era raro conhecer um menino que não fosse admirador do candidato. O político se tornou um fenômeno, um símbolo totêmico de identificação juvenil masculina seme-

lhante ao papel que a Nike ou a Adidas, como exemplos de grife, desempenhavam em tempos de crescimento econômico e apologia governamental ao consumo. (PINHEIRO-MACHADO; SCALCO, 2018, p. 58)

Tal cenário faz com que as autoras (2018, p. 58) se questionassem sobre o que poderia ter ocorrido nesse interim de 2014 e 2017 para ter provocado “tamanho transformação na subjetividade juvenil masculina? O que fez com que jovens trocassem as marcas pela iconografia de um político?” Na tentativa de achar uma resposta, as autoras fazem referência à crise que já havia começado no final do governo Dilma e se intensificou com as políticas de austeridade do governo Temer. Entretanto, apontam também para outro ponto que converge com a teoria de Castells: o surgimento do protagonismo de grupos insurgentes no Brasil pós-2013, “marcados pela lógica autonomista da descentralização e horizontalidade”. De acordo com Pinheiro-Machado e Scalco, essa conjuntura fez com que as meninas se sentissem no direito a ter voz e a se autodeclararem feministas. Essa dinâmica se apresenta da seguinte forma, dizem as autoras: “nos debates que temos promovido nas escolas desde dezembro de 2016, os meninos têm se demonstrado mais retraídos em sala de aula”, em contrapartida, “as meninas, com argumentos articulados e com a voz entonada, criticam as manifestações machistas de Jair Bolsonaro”.

Porém, quando realizamos grupo-focal só com meninos simpatizantes do candidato, eles se sentem à vontade para falar sobre suas razões de adesão ao “mito”. Um dos fatores que nos parece decisivo para a formação de uma juventude bolsonarista é justamente essa perda de protagonismo social e a sensação de desestabilização da masculinidade hegemônica. Isso fica bastante evidente em nossas rodas de conversa mais descontraídas, quando os meninos chamam algumas meninas de “vagabundas” e “maconheiras”. Tal modo pejorativo não é nenhuma novidade na sociabilidade juvenil – a diferença é que, agora, muitas dessas meninas reivindicam um papel político e público de forma mais contundente. (PINHEIRO-MACHADO; SCALCO, 2018, p. 59)

Moral da história: fica muito claro, tanto pelos escritos de Castells quanto pelos de Pinheiro-Machado e Scalco, acerca dos indivíduos que se afinam com candidatos como os aqui citados, de que há uma condição psicológica profunda de medo de perda de um papel na sociedade, mas

que acaba traduzindo-se em atos e falas bastante covardes.

Uma vez já analisada a sociedade onde esse cidadão despolitizado “habita”, passa-se a uma análise do Estado. Nesse sentido, estudos de autores como Hachem, Agamben, Valim e Casara serão trazidos à baila, para que se perceba o panorama de um Estado que se pauta mais pela omissão ao invés de ação, e que “vibra” na frequência da Exceção e da Pós-Democracia.

Hachem vai analisar o principal canal, instrumento pelo qual o Estado atua: a Administração Pública. Nesse sentido, o autor vai desenvolver uma tese voltada para a ideia de que a Administração Pública deve conduzir-se mais através da ação do que da omissão, ou seja, o contrário do que faz hoje. Explique-se: por uma questão histórica, remontada pelo autor a partir do surgimento do Estado Moderno, verifica-se que o poder político passou a ser exercido, sobretudo para garantir a plena liberdade econômica. Entretanto, este anseio por liberdade, por garantias do exercício de autonomia privada, era proveniente mais da classe dominante da época – a burguesia – do que de uma universalidade de pessoas. Deste modo, é nesta conjuntura que nasce um grupo de regras jurídicas que se dirige à Administração, que traz em seu bojo uma “preocupação com os limites à atuação estatal agressiva”, diz o autor. Ao passo que acrescenta que “é este complexo normativo que, após um período de amadurecimento no decorrer do século XIX, veio a ser chamado de Direito Administrativo”. Entretanto, diz o autor que “a edificação de um Direito Administrativo realizada exclusivamente sobre essas bases já não é mais capaz de dar conta de todas as exigências da sociedade contemporânea, suscitadas com o advento do Estado Social e Democrático de Direito”. (HACHEM, 2014, p. 214-2018)

Não bastasse a “inação” do Estado, há que se ter também a preocupação de quando este resolve agir, pois, muitas vezes, o faz nos moldes da Exceção ou da Pós-democracia. Veja-se:

Há algumas situações recentes da atualidade brasileira – como, prisões cautelares da operação Lava Jato, o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff que se baseou em “pedaladas fiscais” e mandados de busca e apreensão coletivos e indiscriminados em favelas do Rio de Janeiro - que levam ao questionamento sobre estar o país vivendo ou não sob o manto da Exceção. (VALIM, 2017)

Primeiramente o que seria o Estado de Exceção? Agamben (2017, p.12) diz que tal estado, seria uma resposta imediata do poder estatal aos conflitos internos extremos. Para o autor: “É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção”. Tal traduz-se na ideia de que cria-se uma área onde referida aplicação da lei é suspensa, mas onde a lei enquanto tal, permanece em vigor. (AGAMBEN, 2017, p. 49)

O problema começa, a partir do momento em que, o que deveria ser transitório, se torna uma prática perene. É assim que se instauram, na opinião do autor, os totalitarismos modernos que levam a guerra civil legal “que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras”. Eliminação de “cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político”. Agamben prossegue afirmando que tal tornou-se prática fundamental dos Estados contemporâneos, mesmo os democráticos. (AGAMBEN, 2017, p. 12-13).

Para Agamben, soberano é aquele que detém o poder de decretar referido Estado. Valim (2017, p. 18-19), com ele concorda e acrescenta que o Estado de Exceção abala um dos pilares do Estado Democrático de Direito: a soberania popular. O povo deveria ser o detentor do poder de decretar aquele Estado, nos moldes deste, entretanto, os governos tem substituído a impessoalidade das leis desse processo, pelo governo pessoal. Assim, se a exceção é a tradução do absolutismo da contemporaneidade, “quem é o soberano desta época então?” Questiona Valim (2017, p. 20-21). Como resposta, o autor traz ao seu trabalho a ideia de que, coadunando-se a Bauman e Donskis, hoje os verdadeiros governantes são forças ocultas e politicamente irresponsáveis do capital financeiro. Ou seja, a política sucumbiu às forças econômicas. De qualquer forma, Valim faz um alerta para que não haja engano em pensar que essas forças econômicas prescindem do Estado. Elas precisam dele, porém, de maneira que acate seus caprichos: Estado máximo na economia e mínimo na política. Sobre o mercado, o autor diz ainda “é o meio pelo qual se neutraliza a prática democrática e se reconfiguram, de modo silencioso, os regimes políticos em escala universal” (VALIM, 2017, p. 22).

Os dois textos sobre Estado de Exceção se alinham sobremaneira - por suas consequências práticas - com texto de Ruben Casara sobre a

Pós-democracia. Primeiramente, para poder definir e explanar o que entende por Estado Pós-Democrático, o autor deixa claro do que se trata o Estado Democrático de Direito, já que o que ocorre na Pós-democracia é a substituição deste por aquele. Assim, afirma que Estado Democrático de Direito é tido como um “tipo ideal” de Estado, uma vez que traz em seu bojo o compromisso de realizar os direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que se compromete em definir limites legais ao exercício do poder. Este teria sido o modelo a ser perseguido nos últimos séculos (CASARA, 2017, p. 15).

O autor chama a atenção que o que ocorreu nessa última quadra histórica e que ele vem a caracterizar como Estado Pós-Democrático de Direito “não é a violação dos limites ao exercício do poder, mas o desaparecimento de qualquer pretensão de fazer valer esses limites”. Deste modo, diz Casara (2017, p.17), “pode-se afirmar que na Pós-democracia desaparecem, mais do que a fachada democrática do Estado, os valores democráticos”. O autor prossegue:

Por “Pós-Democrático”, na ausência de um termo melhor, entende-se um Estado sem limites rígidos ao exercício do poder, isso em um momento em que o poder econômico e o poder político se aproximam, e quase voltam a se identificar, sem pudor. No Estado Pós-Democrático a democracia permanece, não mais com um conteúdo substancial e vinculante, mas como mero simulacro, um elemento discursivo apaziguador. O ganho democrático que se deu com o Estado Moderno, nascido da separação entre o poder político e o poder econômico, desaparece na pós-democracia e, nesse particular, pode-se falar em uma espécie de regressão pré-moderna, que se caracteriza pela vigência de um absolutismo de mercado. (CASARA, 2017, p. 17)

Casara (2017) prossegue listando algumas características e consequências da Pós-democracia. Uma delas é o esvaziamento da democracia participativa; Estado e política passam a serem vistos como inimigos do cidadão; estratégias de controle utilizadas pelo neoliberalismo, tais como: privatizações, inserção de lógicas neoliberais nos indivíduos, tais como egoísmo, narcisismo, alienação, etc; inserção também de códigos binários no imaginário da sociedade para determinar quem são os “sem-valor”; relativização dos direitos e garantias fundamentais; etc. Há também o em-

pobrecimento do imaginário, que configura a falta de compreensão do que é o outro com suas diferenças e inteireza, e tal ausência de compreensão leva invariavelmente a ódios sem qualquer lógica ou razão.

Expostas algumas teorias sobre Estado de Exceção e Estado Pós-Democrático, se faz mister fazer um paralelo entre eles. Viu-se que no Estado de Exceção, no sentido em que Agamben quer passar – que não se trata apenas de situações pontuais e emergenciais que tenham pouca duração – os governos passam a governar sob a égide de regras permanentes de exceção. Porém, o fazem com aparência de democracia porque a princípio, estariam fazendo-o dentro das regras. Assim, o Estado de Exceção acaba abandonando sua pontualidade e transitoriedade para assumir um caráter de permanência. Mas para poder atingir esse objetivo, o Estado de Exceção precisa criar um inimigo. Se antes os Estados de Exceção ocorriam, via de regra, para combater os inimigos de guerras entre Estados, o Estado de Exceção contemporâneo se dá para combater um inimigo que pode estar dentro do Estado que o combate, ele pode apresentar traços terroristas, ou de indefensável corrupção, por isso deve ter suas garantias e direitos individuais suspensos e ser combatido.

Mas, e o Estado Pós-Democrático não apresentaria as mesmas características ao fim e ao cabo? Não se trata de um Estado que deixou de lado o Estado Democrático de Direito e também precisou perseguir um inimigo com as mesmas características do Estado de Exceção? Não o fez também através da supressão dos direitos e garantias individuais? Conclui-se que a melhor maneira de diferenciarmos um estado do outro, é o fato de que o estado de Exceção acaba servindo como instrumento da Pós-democracia. Ou seja, um está inserido no outro. Explique-se, hoje no Brasil, como já colocado, há inúmeras situações que trazem em seu bojo regras de Exceção – de suspensão “temporária” de direitos e garantias - mesmo que não as denominem de tal maneira. Assim, verifica-se que de “Estado de Exceção” em “Estado de Exceção”, trilha-se o caminho do Estado Pós-Democrático. Ou seja, chegou-se num ponto em que não se fala mais em respeito ou desrespeito aos limites do poder, pois estes limites estão se desintegrandos, já estão deixando de existir.

1.2 Conceito das políticas públicas sociais

Antes de adentrar-se diretamente no conceito de política pública, importante estabelecer a relevância de se ter um conceito de algo em Direito. A razão para tal é a diminuição da complexidade de fenômenos e instituições para que sua compreensão seja alcançada. Explique-se: por detrás de um conceito, há toda uma construção complexa, que contém a observação de “todas operações possíveis”, ou seja, para poder se chegar nele, houve uma atividade de envergadura complexa, porém, o conceito em si, paradoxalmente, deve conter a diminuição dessa complexidade, pois ele servirá para a comunicação. O que no presente caso, significa estabelecer do que se trata uma política pública. (BITENCOURT, 2013, p. 45)

O conceito de política pública não pode se servir apenas das observações jurídicas, pois está também imbuído de elementos políticos. Bitencourt diz que o direito aqui serviria como base e o conteúdo material, ou seja, os fins e objetivos, ficarão a cargo da política.

Por isso uma política pública necessita de um conceito, ou ao menos a visualização dos aspectos essenciais como a sua natureza, espécies, vinculação, que possuem consequências e repercussões jurídicas, que é o que interessa para se analisar a possibilidade de controle jurisdicional de políticas públicas, seus limites, possibilidades e sua legitimidade. O objetivo de tentar definir é o de estabelecer um conhecimento e uma comunicação a respeito dela mesma. (BITENCOURT, 2013, p. 46)

Inobstante o trecho destacado se referir à importância do conceito de política pública para que possa haver um controle jurisdicional, a conceituação também servirá para que haja um controle também social.

Prosseguindo, a autora realiza os devidos entrelaçamentos de algumas premissas acerca do tema para chegar à conclusão de que no direito é preciso ter primeiro um conceito de algo para que depois seja possível definir seu objeto, para que só assim possa-se construir uma teoria acerca de seu controle. Deste modo, no caso das políticas públicas e seu controle, “é necessário definir quais as operações que formam uma política pública e quais dessas são passíveis e desejáveis de serem controladas” (BITENCOURT, 2013, p. 47).

Quando se fala em política pública e sua relação com o Direito, deve-se também frisar que este não deve ordenar o já estabelecido, mas sim de ser um Direito preocupado em ordenar algo que está em movimento. Explique-se: o Direito deve ordenar de forma a considerar o passado, ou seja,

aprendendo com as lições provenientes desse, mas também pensando no futuro que se quer. Como diz Bitencourt (2013, p. 47), trata-se de “uma dimensão operacional do Direito e da própria política em que passado, presente e futuro devem ser contemplados em suas ações”.

Também traz-se à baila, as contribuições de Reck (2018), que por sua vez tem como seu referencial teórico principal Habermas e Luhmann. Assim, Reck (2018), observa a política pública a partir da matriz pragmático-sistêmica, afirma assim, que a ela não é uma revelação dos elementos essenciais do direito, mas toma forma por meio das diferentes ligações que uma política pública proporciona. O que quer o autor dizer com isso? Que haverá diferenças que farão a diferença na política pública, que por sua vez significa dizer que as diferenças fazem com que se cruze a fronteira entre o que poderá ser considerado política pública e o que não será (RECK, 2018, p.115)¹.

O autor trata de alguns elementos caracterizadores de política pública, mas ressalta que não são suficientes para delinear-la, tais como: o fato de se prolongarem no tempo, de realizarem um direito fundamental, etc. Deste modo, vai esclarecer o que vai ser necessário para diferenciar uma política pública de outros fenômenos:

Aquilo que realmente diferenciará política pública de todos os outros fenômenos é, além da confluência dos dados apresentados, a possibilidade de identificação de um discurso (HABERMAS, 1994) que se autorreferencia como meio e fim. Isso é, as políticas públicas formam um todo orgânico especializado em algo, cujo discurso apresenta uma coerência narrativa entre fins e os atos de fala necessários em sede de poder administrativo, ou seja, faz uma ligação causal-forme e comunicativa entre as medidas e os valores a serem alcançados. A política pública é, assim, uma unidade de diferenças. (RECK, 2018, p. 117)

De forma bastante interessante, Reck (2018) realizou uma dinâmica de perguntas e respostas – no caso ele optou pela Política Nacional do Meio Ambiente para fazê-lo – para determinar se trata-se ou não de uma política pública. Como o presente trabalho está mais focado em política pública de universalização de acesso ao ensino – um dos ramos das políticas públicas educacionais, tentar-se-á, com esta, fazer o mesmo.

Não obstante, ter-se ciência de que há uma gama de leis que vão

dizer respeito a políticas públicas de educação, o foco deste ponto recairá sobre três leis federais acerca da universalização do acesso ao ensino. São elas: a Lei 9.394/96 que versa sobre as Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), pois é ela que vai prever elementos importantes, tais como princípios e por vezes vai servir como uma espécie de amálgama ou preenchimento de algumas lacunas sobre pontos que as demais leis não abordam por serem mais pragmáticas; Leis 9.424/96 e 11.494/07 que estabeleceram respectivamente o Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização ao Magistério – FUNDEF e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos profissionais da educação – FUNDEB². Assim, partindo-se do pressuposto de que existe política pública de universalização de acesso ao ensino, há que se verificar se as demais perguntas tem coerência. Assim, como Reck (2018) questiona e responde positivamente se para a Política Nacional do Meio Ambiente existiu uma demanda, aqui a resposta também será positiva, a diferença é que a demanda aqui é de acesso a um ensino que se dê de forma universalizada. Vários questionamentos seriam idênticos aos realizados pelo autor para àquela política:

O Direito é o meio para o engajamento na ação? Sim, fixa os programas, estabelece os institutos, traça as competências e cria os órgãos necessários para a política pública. Existe ligação com organizações governamentais? Sim, em todas as esferas de governo. Existe influência da sociedade por ela mesma e tentativa consciente de mudá-la? Sim, buscando o estímulo e a não ocorrência de certas condutas mediante consequências jurídicas. É o discurso que se protraí no tempo? Sim, e vige até atualmente. Existe uso do poder administrativo e predominância de discursos pragmáticos? Sim, após a decisão de proteção do meio ambiente, foi necessário o estabelecimento de meios pragmáticos para que esses fins fossem alcançados. (RECK, 2018, p. 118)

Os questionamentos subsequentes realizados pelo autor terão correspondentes próprios na política de universalização do ensino: há coerência narrativa interna que torne possível a formação de uma identidade a partir de uma comparação meios-fins no âmbito do poder administrativo? Sim, a política pública apresenta identidade própria a partir do estabelecimento de princípios próprios (art. 3º da Lei nº 9.394/1996),

linguagem própria (permeada nas três leis referidas), finalidade (art. 2º da Lei nº 9.394/1996; arts. 1º e 2º da Lei 11.494/07 – que revogaram os dispositivos que tinham a mesma função na Lei 9.424/96), comunicações coordenadoras entre órgãos e definição deles (art. 8º da Lei nº 9.394/1996; arts 9º, 10, 11 e outros da Lei 9.424; e praticamente a íntegra da Lei 11.494/07), bem como instrumentos pragmáticos (ambas as Leis 9.424/96 e a Lei 11.494/07 são de carácter bastante pragmático e alguns dispositivos da Lei nº 9.394/1996).

Levando-se em conta as três leis mencionadas, conclui-se que estão presentes os elementos necessários para a conformação de uma política pública e que estes estão contidos naquelas. Conclui-se que existe no Brasil uma política pública voltada à universalização do ensino da escolaridade básica. Neste contexto, colaciona-se um trecho de Reck:

Todos esses dados que a lei traz demonstram uma linha contínua, dentro da própria política pública, entre a justificação e a aplicação em direção à concretização pragmática por meio de hipóteses e instrumentos de gestão, que formam um todo narrativo coerente. Eis a política pública. (RECK, 2018, p.118)

Enfim, para uma boa compreensão do que é política pública, válido trazer mais algumas palavras de Bitencourt (2013, p. 58):

(...) para se estar diante de uma política pública necessita-se estar frente a um discurso que segue as demandas sociais; que encontra no Direito o meio de organização dos engagements para ação; que possui uma ligação com as Organizações Governamentais; que possui influência da sociedade por ela mesma ou parte dela em uma tentativa de modificação consciente da sociedade utilizando-se do poder administrativo para isso e onde preponderam os discursos pragmáticos, motivados ainda por outras espécies de discursos. Logo, entenda-se política pública como um conceito complexo, que engloba desde o conteúdo, o nível de engajamento a fim de dar legitimidade à escolha, à competência de quem o pratica, à necessária provisoriedade, à abertura democrática que interliga uma série de discursos.

1.3 Políticas públicas constitucionalmente previstas

O eixo principal deste ponto, é mais uma vez a obra de Bitencourt (2013, p. 98-108), mais especificamente o tópico em que discorre sobre as

políticas públicas que estão constitucionalmente previstas. Neste ponto, a autora auxilia o leitor na verificação sobre ser ou não uma determinada política pública constitucionalmente prevista. Nesta senda, inicia apontando uma certa confusão em relação à nomenclatura da temática, uma vez que o próprio constituinte em alguns momentos nomeia como política pública algo que não é, assim como chama apenas de “política”, algo que é na verdade, política *pública*.

Prosseguindo, Bitencourt (2103, p. 98-99) perpassa por outros pontos relevantes, tais como: o fato de que é necessário que se faça uma leitura sistemática, holística da Constituição, notadamente em relação às políticas públicas; aferir apenas um critério, para saber se determinada ação é ou não política pública, é na opinião da autora insuficiente, como é também insuficiente, apenas identificar o agente por detrás dessa ação, ou a matéria da qual trata.

Para poder melhor ilustrar sua fala e remontar o que estabeleceu no início de sua obra como conceito de política pública, a autora traz alguns exemplos de ações que são coordenadas, que tem a participação da sociedade e que tem um discurso coerente. Primeiro exemplo: política pública urbana de desenvolvimento prevista no art. 182 da Constituição Federal e devidamente regulamentada pela Lei nº 10.257/2001. Sobre ela, depois de analisar seus principais aspectos e elementos diz:

Logo, não há dúvidas que essa política pública urbana estabelece um discurso coerente entre si, pensando-se na relação dos meios para a obtenção dos objetivos e finalidades postas no tempo. Sendo assim, acredita-se estar diante de uma política pública constitucionalmente prevista e, portanto, com seus elementos e suas operações predeterminadas, deixando pouca margem para atuações que a contrariem (...) (BITENCOURT, 2013, p. 102)

Já no caso do direito à saúde, diz a autora que além da Constituição estabelecer alguns parâmetros mínimos (art. 196-200), há também leis infraconstitucionais. Em conjunto, elas criaram “as diretrizes básicas para que o Estado, enquanto agente fomentador do interesse público promova as condições para o efetivo funcionamento do modelo de saúde proposto na CF/88”. Contudo, considerando este cenário, ao qual se agrega a Lei que regulamenta o Sistema Único de Saúde – SUS (Lei 8.080/90), que prevê a participação da comunidade na definição de seus programas, Bi-

tencourt faz uma advertência para que não se considere qualquer ação do Estado que promove acesso à saúde, como política pública, pois há a possibilidade que essa ação do Estado seja para a efetivação de um serviço público ou concretização específica de um direito individual social (BITENCOURT, 2013, p. 103).

Ainda nessa linha, sobre serem as políticas públicas uma série de ações e atores articulados com discurso coerente entre essas ações, a autora traz mais alguns exemplos: a Política Nacional de Medicamentos; e a Emenda Constitucional nº 29 de 2000 que assegura recursos mínimos para ações e financiamentos dos serviços públicos de saúde; e por fim o exemplo que interessa sobremaneira para esse trabalho: a criação do já mencionado Fundef, bem como sua ampliação em 2006 através da já mencionada lei para criação do Fundeb.

Colocados os exemplos, antes de fechar o ponto, Bitencourt (2013, p. 105) tece mais algumas conclusões sobre as políticas públicas com suporte constitucional: via de regra, a Constituição “parece querer atuar com um indicativo, pois não é o meio mais eficaz para o estabelecimento de políticas públicas, dada sua própria rigidez constitucional”, o que leva invariavelmente à necessidade de maior regulamentação através de “lei ordinária, uma portaria, um decreto ou um programa de ação”. Para reforçar a ideia, diz a autora:

Uma vez que já foi discutido que a política pública é um instrumento de promoção de direitos disposto à Administração, ao Legislativo e à própria sociedade para construir diretrizes, metas, objetivos para obtenção de um resultado voltado ao social/coletivo que se protraí em um espaço de tempo, nada mais coerente que a Constituição dê margem a essa atuação e que, via de regra, reserve em seu texto apenas indicativos à sua implementação, objetivos e até mesmo para seu controle. Sendo assim, as políticas públicas tendem a ter suporte infraconstitucional, visando a atingir os fins dispostos pela Constituição a partir de uma leitura sistemática, a começar pelos princípios e objetivos do Estado Democrático de Direito. (BITENCOURT, 2013, p. 106)

A ideia que a autora quer deixar clara no final do tópico é a de que a Constituição é sempre a principal diretriz a ser seguida no que concerne às políticas públicas, sua formulação, implementação, execução, estan-

do ou não expressa no seu texto, “mas quando expressas, a vinculação é maior, portanto, maior a margem de controle”. (BITENCOURT, 2013, p. 107). Tal aspecto será melhor explorado em tópico adiante.

2. OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

2.1 Controle e participação social

Controle e participação social são institutos bastante similares, pois ambos trazem em seu bojo a participação mais ativa da sociedade na política – esta, no seu sentido *lato sensu*, porém, como bem coloca Bitencourt (2019, p. 71) há uma diferença pontual entre eles que reside no elemento “decisão”. Veja-se:

Controle é a possibilidade de uma decisão ser substituída por outra, e a participação social consiste na existência de canais institucionais de interação com a sociedade na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos para a tomada de decisão das escolhas públicas. Nem sempre a tomada de decisão da administração pública ocorre com abertura à participação popular e, ainda nesses casos, o controle social em tese é possível. (BITENCOURT, 2019, p. 71)

Para melhor compreensão, a autora (2019, p. 74) acrescenta: “o controle social atua sobre uma escolha, uma decisão, e conecta-se com os deveres de fiscalização e com a possibilidade de essa decisão ser substituída por outra”. Ocorre que é possível que o cidadão participe de uma consulta popular – sendo este o momento da *participação* – “sobre prioridades no orçamento participativo e posteriormente não exerça nenhuma espécie de controle sobre aquela decisão, examinando se foi devidamente executada ou não”, acarretando assim na perda da possibilidade do exercício do controle social.

Prosseguindo, Bitencourt (2019, p. 75-76) estabelece algumas das funções do controle social: legitimação das decisões já tomadas; produção de novas informações (que levam a novas opções); exercício da cidadania (maior participação da sociedade); descentralização do processo de decisão; substituição (de decisões); formação de padrões para a Administração Pública e bom governo.

Sobre os atributos do controle social, diz a autora (2019, p. 71) que o mesmo não é importante somente quando “falham” os demais poderes,

pois ele é uma das funções de garantia e legitimidade, que por sua vez, são funções do controle do Estado. Além disso, juntamente com a transparência e o acesso à informação, o controle social ajuda também a promover a emancipação social. E neste ponto, a autora se refere à compreensão de Habermas acerca do tema, ou seja, fala de uma emancipação que permita perceber as coisas de modo mais universal. (BITENCOURT, 2019, p. 77).

O objetivo de Bitencourt neste ponto do seu trabalho é verificar se a prática de controle social no Estado Democrático de Direito era ou não um mito, bem como sua atual situação no Estado Pós-democrático.

Nesse sentido, a autora assevera que a princípio, a Constituição de 1988 teria dado “voz” ao povo, uma vez que previa instrumentos de participação popular e gestão pública, promovendo assim os direitos fundamentais. Tudo isso, fortaleceria a sociedade civil e a deixaria apta ao controle. Entretanto, Bitencourt questiona se foi realmente o que aconteceu, pois receia que o que tenha realmente ocorrido, tenha sido um simulacro de participação social, onde as pautas eram determinadas, não pelas demandas sociais, mas sim, por um Estado e sistema político que burlam o “sistema real de representação política e cidadania popular” (BITENCOURT, 2019, p. 81-83).

Neste ponto a autora fala da importância dos movimentos sociais, de como eles pleiteiam e até mesmo realizam feitos, que muitas vezes os entes mais institucionalizados não fazem. Eles atuam como fiscalizadores, provocam pautas e exigem soluções para as demandas sociais.

No que prossegue, Bitencourt assevera que para uma melhor compreensão do controle social, é necessário remontar ao contexto dos anos 90 que trouxeram uma onda neoliberal e uma reforma administrativa que em nada contribuíram para o exercício de uma cidadania mais ativa, ou para um controle social mais efetivo. A mentalidade que estava presente nessa conjuntura era a seguinte: o Estado é ineficiente, burocrático e corrupto e por isso precisa ser combatido. Em contrapartida, o mercado é eficiente e precisa ser aplaudido e fortalecido. Além disso, há também uma forte tendência à terceirização que torna a sociedade mais apática, neutralizada, “anestesiada” (BITENCOURT, 2019, p. 89; NOHARA, 2012).

E é isso o que acontece recorrentemente, diz Bitencourt (2019, p. 90), aos movimentos sociais, quando conquistam suas demandas, ficam excluídos dos grupos de oposição. Entretanto, assevera que é o Estado

quem deveria promover espaços de participação social, mas sem reduzir sua atuação a uma simples subsidiariedade.

Sobre referida necessidade de o Estado ser o promotor de espaços de participação social, há um estudo de campo que teve seus resultados relatados em artigo, de Calgaro e Lucas (2014) bastante interessante. O objetivo principal dos autores foi o de verificar o tipo de participação política desenvolvida pelos usuários das políticas públicas sociais. Os autores chegam à conclusão de que referida participação é caracterizada pela apatia e que se não for pelas votações, “os usuários não têm nenhuma outra forma de participação política, a não ser algum tipo de envolvimento com práticas religiosas”. (CALGARO; LUCAS, 2014, p. 45). Mas o ponto que se quer ressaltar aqui, é que os autores, baseando-se em autores como Putnam, Welzer, Zizek e Inglehart asseveram que, por mais que o público alvo das referidas políticas tivesse adquirido condições econômicas um pouco melhores, não houve tempo para que desenvolvesse outras capacidades que o auxiliaria a exigir a continuidade dessas mesmas políticas. Por isso, aqui seria imprescindível a presença do Estado.

O trabalho de Bitencourt (2019, p. 92-93) também esteve envolvido com pesquisa acerca do índice de confiança do cidadão. Nesse sentido, a autora chega a algumas conclusões que ao mesmo tempo em que parecem não apresentar lógica, são também preocupantes. As instituições públicas nas quais se deposita maior confiança, diz a autora, “são aquelas menos conhecidas pelo cidadão em relação ao seu funcionamento e das quais menos participa do processo de decisão”, como Polícia Federal, forças armadas e corpo de bombeiros. Em contrapartida, as instituições que tem a tendência de serem mais transparentes e informativas - mesmo que em virtude da obrigatoriedade da lei - como no caso do governo Municipal, Congresso Federal, Governo Federal e Presidência da República, são as menos confiáveis para a população. Já no tocante às instituições privadas, sobre as quais o cidadão, via de regra, não tem qualquer acesso às suas informações, são tidas como as “queridinhas” no quesito confiança.

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 (BITENCOURT, 2019, p. 93).

A autora remete essa lógica – coadunando-se com o que já foi apontado acima - a um contexto de Pós-modernidade em que se vive no momento, de culto exacerbado aos nacionalismos, xenofobia, preconceitos aos “diferentes”, etc. E no caso do Brasil, o enaltecimento do “cidadão de bem”, mesmo que este esteja imbuído dos “atributos” mencionados. (BITENCOURT, 2019, p. 93)

As conclusões da autora sobre esse ponto vão no sentido de que tanto o acesso à informação e transparência, quanto o controle social já eram um mito no Estado Democrático de Direito, porém, o fato de hoje o Brasil configurar um Estado Pós-democrático, andando lado a lado com o Estado de Exceção, faz com que qualquer resquício de possibilidade do uso e da prática daqueles institutos, corram sério risco de desaparecimento.

2.2 Por que as políticas públicas sociais previstas na Constituição privilegiam os espaços de participação e controle social

Os mesmos elementos que foram mencionados acima, que auxiliaram na identificação da política pública como sendo constitucionalmente prevista, vão agora serem os indicadores das possibilidades ampliadas de controle social. Entretanto, não foi apontado no referido tópico, uma das formas que Bitencourt (2013, p. 100) utiliza para identificar se trata-se ou não de política pública: a matéria. A autora se refere ao que está na Constituição sob título da ordem social, “parece que o definidor substancial para sua ordenação é propriamente a matéria, pois trata-se de saúde, educação, seguridade, meio ambiente, comunicação (...) necessitam de ações estatais, mas chamam a comunidade a participar”.

Nesse sentido, a autora menciona o art. 182 da Constituição que contém disposições, que vão alimentar a Lei 10.257/2001, que por sua vez vai prever o Plano Diretor das cidades, contando com a participação dos municípios para tal. A mesma lógica vai ser percebida nos arts. 196 e 197 da Constituição, sobre o direito à saúde e participação de outras entidades ou pessoas no controle. Tal disposição alimentou a Lei 8.080/90, que por sua vez, determinou a participação da comunidade na definição de seus programas.

Agora, com um pouco mais de detenção nas políticas públicas de educação, pode-se dizer que elas contêm uma infinidade de possibilidades de participação e controle social com inúmeras comissões, comitês, associações e ONGs sobre o tema, entretanto, o foco aqui serão as possibilidades de tais ações quanto ao Fundeb. O que se verifica é que a Lei 11.494/2007, prevê em seu art. 24 o acompanhamento e controle sobre a distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas Federal, Estadual e municipais através do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Importante ressaltar aqui que referido Conselho é independente do governo, apesar de agir em harmonia com os órgãos da Administração Pública local.

Importante destacar que é o Poder Executivo que dá suporte aos Conselhos no tocante ao apoio material e logístico, pois eles não poderão contar com estrutura administrativa própria. Caberá à União, aos Estados e Distrito Federal, bem como aos Municípios “garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.” (art. 24, § 10 da Lei 11.494/07). Nota-se aqui uma parceria entre sociedade e Administração Pública.

A Lei em questão (nos §§ 9º e 13 também do art. 24 combinados com o parágrafo único do art. 27) estabelece mais algumas atribuições para os Conselhos, tais como: acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundeb; instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas; supervisionar a realização do censo escolar; acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; etc.

O que se percebe com a Lei 11.494/07 é que ela fornece instrumentos à sociedade para que possa exercer tanto sua participação quanto o controle social no tocante ao Fundeb, justamente do modo de como foi colocado acima sobre as políticas públicas constitucionalmente previstas. Em breve, pesquisa no site do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, verificou-se que de vinte municípios pesquisados, apenas dois encontram-se em situação irregular quanto à constituição do Conselho.³

Com tudo isso, nota-se que quando a política pública está assim prevista, há um maior encadeamento entre as ações, o que permite, uma maior participação e controle social, pois tudo fica mais “amarrado”. Mais fácil cobrar quando se estabeleceu em maiores detalhes o que se quer, o que se deve fazer.

Deste modo, parece bastante claro que há um círculo virtuoso de previsões constitucionais que ampliam as possibilidades de participação e controle social, para definições e redefinições de políticas públicas ao mesmo tempo em que essas políticas vão retroalimentar cada vez mais os espaços que permitem e fomentam a participação e o controle social. Entretanto, verifica-se que não é exatamente o que ocorre atualmente. Tal será tema do próximo capítulo.

3. CRISE DEMOCRÁTICA: O CASO DO FUNDEB

Para poder discorrer sobre a vinculação que se faz entre a crise democrática que há hoje no país, tal qual abordou-se acima, mister esclarecer com maiores detalhes do que se trata o Fundeb. Portanto, esse será o tema do tópico que segue.

3.1 Noções sobre o Fundeb

A Constituição Federal de 1988 no seu Ato de Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, art. 60, havia previsto originalmente que nos dez anos seguintes da promulgação da Constituição, o Poder Público envidaria esforços em conjunto com setores organizados da sociedade para eliminar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental, aplicando parte dos recursos referidos no art. 212 da Constituição. Assim, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14 em 1996 que deu ao art. 60 do ADCT a seguinte redação: “nos primeiros dez anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do Ensino Fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”. Sobreveio assim, a já referida Lei 9.424/96 que estabeleceu o Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização ao Magistério – FUNDEF. Por ocasião da aproximação do término de período, foi edi-

tada a Emenda Constitucional nº 53 em 2006 que deu mais uma vez nova redação ao referido dispositivo. O fez de forma muito similar ao que havia feito antes, porém, agora estendendo a ação para toda a educação básica e com prazo de vigência de 14 anos. Tal mudança levou à edição da já também mencionada Lei 11.494/07 que estabeleceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos profissionais da educação – FUNDEB.

Essas previsões fizeram então nascer os Fundos em questão – lembrando que hoje o Fundef encontra-se encampado pelo Fundeb, o que levará doravante à menção apenas do Fundeb. O que é então o Fundeb? Como bem esclarece Sylvania Cristina Gouveia (2019), coordenadora do Fundo em questão, trata-se de um fundo de redistribuição que promove a redistribuição de recursos vinculados à educação; bem como promove, a equalização das oportunidades educacionais; e assegura a valorização dos profissionais do magistério. Ou seja, trata-se um instrumento que viabiliza o financiamento da universalização da educação básica brasileira, por isso – apesar de alguns problemas, como ver-se-á, é extremamente enaltecido pelos profissionais e estudiosos da educação. Ele realmente é imprescindível para a educação básica brasileira.

Outros esclarecimentos acerca do tema, se fazem necessários. Primeiro ponto a ser esclarecido é sobre o número de fundos, pois quando se fala nele(s), muitos pensam tratar-se de apenas um fundo que atende a educação do país de maneira geral, porém não se trata disso. São na verdade vinte e sete fundos, um para cada estado e também para o Distrito Federal. Então a primeira conclusão a que se chega, é que os recursos de um Estado não passam para o outro, como pensam alguns.

Seu funcionamento se dá da seguinte forma: os governos estaduais e municipais de cada Estado transferem recursos de impostos que arrecadaram para, como diz Queiroz (2019), uma espécie de conta conjunta, lá os recursos são “misturados” e voltam aos Municípios e aos próprios estados com base no número de matrículas, do ano anterior, de cada um. A União também contribui para o Fundo, trata-se da chamada complementação. De que maneira? Apenas para efeito deste cálculo, soma-se tudo que foi aportado aos Fundos de todos estados e Distrito Federal para que em cima desse valor seja calculado 10%, o valor resultante será o montante que a União deverá aportar aos Fundos. Porém seu aporte será para com-

plementar o Fundo dos estados que tiveram o menor valor/aluno (matrícula).

O Fundo acaba sendo responsável por 60% dos recursos da educação pública básica, os 40% restantes, vem de outros tributos arrecadados pelo próprio município.

Importante salientar aqui alguns problemas relacionados ao Fundeb. O primeiro deles está relacionado justamente a essa divisão de recursos provenientes ou não do Fundo entre 60%-40%. Veja-se: Muito embora o Fundeb tenha auxiliado consideravelmente na redução da clivagem da qualidade escolar entre diferentes municípios do mesmo Estado, em alguns casos, essa disparidade ainda é gritante, pois alguns municípios, como muitos do estado de São Paulo, por exemplo, que são industrializados, tem potencial alto de arrecadação, vão acabar tendo um valor/aluno muito maior que outros. Por exemplo, no estado “A”, o município “x” recebe três mil reais por aluno/ano e o município “y” recebe vinte mil. Este problema está diretamente relacionado ao terceiro problema que será listado aqui: a complementação da União.

Segundo problema reside na complementação da União. Trata-se do fato de que o valor aportado pela União é muito baixo. Pinto (2020) fala de um paradoxo: o ente mais rico, é o que menos contribui com recursos educacionais, pois recebe a maior fatia dos tributos (68%). Inobstante haver mecanismos de transferência, estes se dão notadamente, como adverte o autor, sobre os impostos, ficando boa parte de outras espécies de tributos, de fora.

O terceiro problema que se aponta, está também relacionado à complementação da União, pois ela se dá de forma ineficiente, duplamente. Explique-se: pelo fato de não discriminar os municípios dentro dos Estados (ou até mesmo fora) para os quais ela manda o recurso em questão, acarreta nas seguintes situações: por um lado, municípios mais pobres dos Estados mais ricos não vão recebê-la, e por outro, municípios mais ricos dentro dos Estados auxiliados por ela, vão receber esse recurso extra. Assim, é consenso entre alguns autores e profissionais envolvidos diretamente com o tema, que a lógica da complementação deveria ser mudada para corrigir essas ineficiências. (Queiroz, 2019; Marques, 2019; Gouveia, 2019; Pinto, 2020).

Apesar desses pontos negativos destacados, não se vislumbra aqui

a extinção do Fundeb, pelo contrário, defende-se ferrenhamente a ideia de que ele deve continuar, mas numa versão melhorada. E esta parece ser a bandeira comungada por boa parte dos autores e profissionais da educação. Pois, sem o fundo em questão, o caos estaria instalado. Para se ter uma ideia, não obstante ele poder ser gasto com diversas sortes de despesas educacionais (art. 70 da LDB), está sendo utilizado quase que na totalidade para pagamento dos profissionais da educação. Assim, percebe-se que não seria mais possível equalizar as contas educacionais se esse recurso fosse inviabilizado, seria o sucateamento total da educação brasileira.

Essa situação, leva ao quarto problema: o risco de o Fundeb ser extinto, ou de ser “renovado” em moldes inferiores ao atual. Retomando, a Emenda que o previu estabeleceu prazo de vigência até dezembro de 2020. Queiroz (2019) assevera que o Fundeb foi criado como algo provisório, por se tratar de uma experiência nova na jovem democracia brasileira. Talvez, um outro fator a ser considerado nesse contexto, seja de que os legisladores tivessem a expectativa de que a educação brasileira no momento atual já estivesse num patamar em que pudesse “andar sozinha”. Ah, não poderiam eles terem feito prognóstico mais errôneo, uma vez que o Brasil se encontra “chafurdado na lama” de todas as mazelas já aqui expostas e que consigo arrasta a educação. A consequência é uma educação que continua carente e extremamente necessitada de políticas públicas como a promovida pelo Fundeb.

A aposta mais otimista é na aprovação da PEC 15/2015 que tramita no Congresso Nacional no momento, para transformar o Fundeb em instrumento permanente.

3.2 Reflexo de uma crise democrática

Há mais um tema relevante e umbilicalmente ligado à democracia que precisa ser tratado, ainda que brevemente: a cidadania. Para tanto, o foco será a obra *Qué es ser ciudadano do mundo?* de Lapierre. O autor escreve sua obra a dividindo em quatro partes e nomina cada uma delas de *Cartas para os cidadãos e cidadãs do mundo do século XXI*, o que as diferenciará serão os temas centrais de cada uma dessas “cartas”. Na primeira Carta, faz uma análise do homem como animal político que é e de como isso foi questão central para as relações societais. Já na segunda, faz alguns alertas para questões ambientais e outras sociais como a miséria do

mundo. Tais questões por sua vez, levam às “agonias dos Estados-nação” da atualidade, tema de sua terceira Carta. Por fim, em sua quarta Carta, o autor discorre em algumas poucas páginas a ideia que tem sobre o que significa ser um cidadão, e é este ponto que interessa sobremaneira ao presente trabalho. Diz Lapierre (2003, p. 207-208) que será ativo o cidadão que além de votar – que diga-se de passagem, é a concepção de cidadania que parte considerável das pessoas tem – é aquele que respeita as diversidades de condutas e opiniões. Mas não apenas isso, o indivíduo deverá também, na opinião do autor, desenvolver e aprimorar condutas de *controle* em relação ao político eleito, exigindo dele que preste contas com a publicidade cabível, uma vez que por ele é representado.

Pensa-se que por tudo que já foi exposto, a concepção que Lapierre tem da cidadania, do *controle* que esta exige, é a que mais se coaduna com o presente trabalho.

Enfim, chega-se num ponto do texto, em que já há elementos suficientes para que deixe transparecer o “terreno fértil” para a confirmação da primeira hipótese aventada: a prática da participação e controle social no âmbito das políticas públicas sociais ajudam a formar, ou pelo menos a fortalecer a cidadania.

Agora, no tocante à segunda hipótese, de que está havendo um afastamento da sociedade no âmbito da tomada de decisões em questão e que tal está prejudicando as políticas públicas sociais e conseqüentemente levando a uma crise democrática, também resta confirmada.

Foi visto no ponto 1.3 que as políticas públicas sociais constitucionalmente previstas apresentam uma tendência de fomentar as atividades de participação e controle social. Foi visto também no ponto 2.2 que o Fundeb, enquanto instrumento desta sorte de política pública, apresenta esse suporte constitucional, juntamente com o arcabouço de ferramentas previstos nas leis que o regulamentam. Ainda assim, a participação da sociedade e o controle social exercido é ínfimo perto do que poderia ser, perto do seu potencial. Por que? É a pergunta que se faz.

A primeira parte do trabalho é que vai dar subsídios a essa resposta, pois, como já visto, os principais elementos das políticas públicas sociais, Estado e sociedade, transformaram-se em aberrações que pouca relação guardam com o verdadeiro significado de cidadania, democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho analisou num primeiro momento as políticas públicas e seus principais aspectos, através da apresentação da situação atual de seus principais elementos: Estado e sociedade. Neste viés, apontou-se para uma sociedade que está hoje imbuída de egocentrismo, com pensamentos e atitudes “descoladas” de qualquer sentimento de solidariedade, imprescindível para se pensar em políticas públicas.

O trabalho apontou também para um Estado que já fora Democrático de Direito, mas que vive hoje sob o manto da Exceção e também da Pós-democracia, ou seja, não há mais a preocupação em ultrapassar limites, pois, eles já não existem mais.

Em momento posterior, o trabalho discorreu sobre outros elementos das políticas públicas, como seu conceito, objeto, suas previsões constitucionais para que se pudesse analisar um dos instrumentos mais imprescindíveis para seu bom funcionamento: participação e controle social. Neste ponto, ressaltou-se que a diferença entre esses dois institutos reside no fato do último haver a possibilidade de substituição de decisões.

Por fim, discorreu-se sobre o Fundeb e a sua consequência natural das lógicas vistas acima: instauração de uma crise democrática, que ficou demonstrada pela pouca prática de participação e controle social em uma política pública tão importante como a universalização de acesso à educação básica.

Talvez, a realidade que se apresenta até o momento possa desdobrar-se mais adiante em alternativas viáveis e mais humanas, talvez o que se esteja vivendo no momento seja o auge da “cegueira” que provoca o caos total. Mas, aos poucos, como quis Saramago, talvez os indivíduos, um por um voltem a enxergar, para que todos juntos possam reerguer a sociedade. Talvez ainda, esse despertar traga consigo a noção de que para tanto não pode, por um lado, a educação faltar, e por outro, a sociedade faltar com ela. Mas, só talvez!

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. 4 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas pú-**

blicas. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Acesso à informação para o exercício do Controle Social**: desafios à construção da cultura de transparência no Brasil e diretrizes operacionais e legais para os portais no âmbito municipal [recurso eletrônico]. Relatório de Pós-Doutoramento. Curitiba, 2019.

BAUMAN, Zigmund; DONSKIS, Leonidas. **Mal líquido**: vivendo em um mundo sem alternativas. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

BRASIL. **Ministério da Educação**: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem. Acesso em 01 jul. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Modernidade neoliberal [recurso eletrônico]. **Revista brasileira de ciências sociais**. Vol. 29, nº 84, 2014.

CALGARO, Cleide; LUCAS, João Ignácio Pires. A participação política dos usuários das políticas sociais públicas brasileiras: um estudo no Rio Grande do Sul. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (Org.). **Direito e Políticas Públicas IX**. Curitiba: Multideia, 2014.

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

DUNKER, Cristian. A subjetividade em tempos de pós-verdade. In: DUNKER *et all*. **Ética e pós-verdade**. Porto Alegre: Dublinense, 2017.

GIDDENS, Antony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

GOUVEIA, Sylvia Cristina. 1 vídeo (58:10). Fundeb, o que é e o que pode acontecer com a educação quando ele acabar? **Publicado pelo Canal Futura**, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=iieWiK-Jo0d8>. Acesso em 18 de jun. 2020.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. Curitiba, PR. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2014. 614 p. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 de jun. 2020.

LAPIERRE, Jean-William. **¿Qué es ser ciudadano?** Traducción: Sofía

Vidaurrezaga Zimmermann. Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.

MARQUES, Binho. 1 vídeo (24:23). Congresso estuda propostas que impedem fim do Fundeb em 2020. **Publicado pelo Canal TV Senado**, 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=0_qYcTEH-daU&t=3s. Acesso em 20 jun. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e burocracia: impacto da eficiência da configuração do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana; SCALCO, Lucia Mury. Da esperança ao ódio: a juventude periférica bolsonarista. (Org.) GALLEGO, Esther Solano. **O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil** [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Aula Pública: o que é o Fundeb? 1 vídeo (2:17:48). **Publicado pelo Canal Campanha Nacional pelo Direito à educação**, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zQxgH3ZyC9o>. Acesso em 4 jun. 2020.

QUEIROZ, José Edmar. 1 vídeo (24:23). Congresso estuda propostas que impedem fim do Fundeb em 2020. **Publicado pelo Canal TV Senado**, 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=0_qYcTEH-daU&t=3s. Acesso em 20 jun. 2020.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. In: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. **Direito Administrativo e o diagnóstico de seu tempo no Brasil**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 241-264, jan./mar. 2019. Acessível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1075/804>.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção: a Forma Jurídica do neoliberalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

'Notas de fim'

1 Reck esclarece que conceituar algo em Direito significa explicar as práticas sociais e as expectativas que envolvem determinado jogo de linguagem. Para tanto, esclarece que mesa, por exemplo, não é necessariamente sempre aquele objeto que cumpre a função de mesa tal qual conhecemos. Dando uma continuidade ao raciocínio do autor, imagino que ele quis dizer, que mesa, dependendo do contexto, pode ser mesa para um, servir de cadeira para outro (uma mesa de tamanho infantil perto de uma mesa maior), de degrau de uma escada para um terceiro (se colocada perto de mesas maiores) e assim sucessivamente. (RECK, 2018b, p. 115). Bitencourt (2013) também aborda essa questão quando diferencia política pública de direito social e serviço público.

2 É relevante esclarecer que a Lei 11.494/07 que instituiu o Fundeb não revogou a Lei 9.424/96 por completo, apenas alguns de seus dispositivos, levando então à compreensão de que hoje a existência do Fundef se encontra, no que cabe, encampada pelo Fundeb.

3 São os municípios de Dilermando de Aguiar e Planalto.