

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PROPOSITIVAS E A PERSECUÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE: UMA PROPOSTA DE ATUAÇÃO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO COM BASE NA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE JÜRGEN HABERMAS

PROPOSITIONAL PUBLIC HEARINGS AND THE
PROSECUTION FOR A QUALITY OF ELEMENTARY
EDUCATION: AN ACTION PLAN FOR THE
PROSECUTOR'S OFFICE BASED ON THE THEORY OF
JÜRGEN HABERMAS'S COMMUNICATIVE ACTION

AUDIENCIAS PÚBLICAS PROPUESTAS Y PERSECUCIÓN
DE LA EDUCACIÓN FUNDAMENTAL DE CALIDAD: UNA
PROPUESTA PARA EL MINISTERIO PÚBLICO BASADA EN
LA TEORÍA DE LA ACCIÓN COMUNICATIVA DE JÜRGEN
HABERMAS

SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Cenário para um Ministério Público Resolutivo; 3. Audiências Públicas Ministeriais; 4. A ação comunicativa; 5. Audiências públicas propositivas para a melhoria da qualidade de ensino; 6. Considerações finais; Referências.

RESUMO:

Este estudo tem o objetivo de demonstrar que o Ministério Público, em uma concepção resolutiva da Instituição, pode contribuir significativamente para o incremento de políticas públicas que visem melhorar a qualidade do ensino público fundamental apresen-

Como citar este artigo:

SILVA, Artenira,
ALVES, José,
OLIMPIO,
Werdeson. Audiências
públicas propositivas
e a persecução do
ensino fundamental
de qualidade: uma
proposta de atuação
para o Ministério
Público com base
na teoria da ação
comunicativa de
Jürgen Habermas.
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 33, 2020,
p. 43-76.

Data da submissão:

26/02/2020

Data da aprovação:

22/06/2020

1. Universidade Federal do Maranhão - Brasil
2. Universidade Federal do Maranhão - Brasil
3. Universidade Federal do Maranhão - Brasil

tado em modelos deficitários de gestão educacional municipal. Para tanto foram usadas como procedimento metodológico pesquisas bibliográfica e documental. Concluiu-se que as medidas propostas fundam-se na criação de um novo formato para as audiências públicas promovidas pelo Ministério Público, realizadas com base na teoria da ação comunicativa, da forma como concebida por Jürgen Habermas.

ABSTRACT:

This study aims to demonstrate that the Prosecutor's Offices, in a resolute design of the institution, can contribute significantly to the increase of public policies to improve the quality of basic public education presented in deficit models of municipal educational administration. For this purpose, as methodological procedures bibliographical and documentary research were used. It was concluded that the proposed measures are founded on the creation of a new way for the public hearings held by the Prosecutor's Offices, carried according to the theory of communicative action, such as conceived by Jürgen Habermas.

RESUMEN:

Este estudio tiene como objetivo demostrar que el Ministerio Público, en una concepción resolutive de la Institución, puede contribuir significativamente al aumento de las políticas públicas que apuntan a mejorar la calidad de la educación pública básica presentada en modelos deficientes de gestión educativa municipal. Para ello, se utilizó la investigación bibliográfica y documental como procedimiento metodológico. Se concluyó que las medidas propuestas se basan en la creación de un nuevo formato para audiencias públicas promovido por el Ministerio Público, llevado a cabo con base en la teoría de la acción comunicativa, tal como lo concibió Jürgen Habermas.

PALAVRAS-CHAVE:

Ação Comunicativa; Audiência pública; Educação; Jürgen Habermas; Ministério Público.

KEY-WORDS:

Communicative Action; Education; Jürgen Habermas; Prosecutor's

Offices; Public audience.

PALABRAS CLAVE:

Acción comunicativa; Audiencia pública; Educación; Jürgen Habermas; Ministerio Público.

1. INTRODUÇÃO

Os números da educação fundamental de muitos municípios brasileiros, sobretudo nos Estado mais pobres da federação, comumente fixam-se em patamares abaixo das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Os resultados apontados revelam maior gravidade quando se analisam as contas de alguns desses municípios e se vê que, pelo menos formalmente, as verbas do FUNDEB foram aplicadas integralmente de acordo com a previsão normativa, inclusive com a alocação do mínimo de 60% dos recursos na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em exercício na rede pública (BRASIL, 2007). Eventualmente, veem-se até investimentos na educação oriundos de outras rubricas orçamentárias.

O quadro é de contrassenso entre a injeção de recursos e o mau desempenho da qualidade do ensino que é oferecido aos alunos. Embora haja uma eficiência formal do sistema, não há eficácia e efetividade na adequação dos meios para alcançar os fins almejados.

Este artigo busca demonstrar que o problema pode estar da inadequação de políticas públicas formadas e estabelecidas a partir de tomadas de posições embasadas no paradigma da filosofia da consciência, em que o sistema administrativo, de forma solitária e autoritária impõe modelos de gestão educacional que não interessam aos titulares do direito à qualidade de ensino, mas tão-somente aos representantes do capitalismo arraigado na racionalidade sistêmica. O que há é uma subversão das instâncias de decisão acerca de assuntos que são inerentes ao que Jürgen Habermas chama de *mundo da vida*, numa verdadeira colonização da racionalidade societária pela sistêmica.

A partir dessa premissa, o texto propõe demonstrar como a sociedade pode proceder ao resgate do *status* de agente de deliberação de políticas que envolvam escolhas públicas que lhe dizem respeito, devendo fazer isso em processos de materialização do princípio da gestão participativa

no âmbito da educação, com a criação de espaços públicos de discussão em que poderão ser expostas pretensões de validade dos membros da comunidade acerca dos melhores caminhos que entendam para que haja a melhoria dos serviços.

O objetivo também é demonstrar que a prática da ação comunicativa concebida por Habermas e exercitada em audiências públicas promovidas pelo Ministério Público com formato propositivo, podem ser uma forma fecunda de buscar esse resgate de forma segura e democrática. Isso porque em uma aceção resolutive da Instituição, podem-se desenvolver posturas que possam compelir politicamente o sistema a assimilar as deliberações comunitárias acerca dos assuntos do mundo da vida, sem prejuízo de estar sujeito ao controle e às medidas restritivas que o poder de *accountability* horizontal conferido ao Ministério Público pode mobilizar.

Com esse desiderato, o texto primeiramente evidenciará um cenário de *déficit* de efetividade de direitos positivos que é propício para a atuação de um formato resolutive e extrajudicial do Ministério Público na defesa de um ensino de qualidade. Em seguida, demonstrará que o modelo de audiência pública estabelecido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) na Resolução n. 82/2012 é insuficiente para atender a esse propósito, passando-se a desenvolver as bases para a justificação de um novo modelo de audiência pública no âmbito da Instituição que admita o discurso político-deliberativo societário para a reformulação de políticas públicas.

Para o alcance dos objetivos propostos, utilizaram-se os procedimentos metodológicos das pesquisas bibliográfica e documental. Em relação à primeira, foram revisitadas as principais construções teóricas acerca da Teoria Comunicativa de Jürgen Habermas e da concretização de direitos fundamentais. Quanto à última, analisaram-se as principais disposições normativas acerca das audiências públicas e da atuação do Ministério Público.

O texto evolui para explicitar o conteúdo da ação comunicativa concebida por Habermas, que pode ser utilizado nessa nova concepção de audiência pública propositiva promovida pelo Ministério Público.

2. CENÁRIO PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

A partir do final do século XVIII, o ideal liberal de cisão entre Estado

e Sociedade, que implementou a busca pelo Estado-mínimo sob os pilares da imposição e cobrança de direitos negativos para o cidadão, foi profícuo para a manutenção do *status quo* da burguesia e se impôs naquela conjuntura como garantia para o desenvolvimento. É nesse contexto que se gera um *déficit* de dignidade humana, gerado pelo Estado-Espectador, fazendo exsurgir o reconhecimento de que o homem precisava do Estado para além de lhe assegurar os “direitos de liberdade”.

Com a inevitável sociedade de classes e de capital gerada pelo Estado Liberal, mais do que esses direitos supramencionados, o Estado revelou-se necessário como provedor de um mínimo existencial que significasse a expectativa de um corte raso de igualdade a partir da garantia de direitos à prestação material nas diversas áreas dos direitos sociais.

A restrição subjetiva do direito, típica do positivismo liberal, deu lugar à dimensão coletiva do direito, típica do Estado Social e mais ainda sedimentada no Estado Democrático de Direito. Ocorre que a posição dispendiosa do Estado enquanto “garante” fez emergirem vários argumentos de interesse do Estado-Administração para legitimar juridicamente o discurso da limitação de despesas e de prioridades de investimento. Exemplo disso é a “teoria da reserva do possível” e principalmente o argumento da discricionariedade administrativa, que tendia a subtrair as ingerências nocivas do Estado sobre o bem comum, do alcance do controle de legalidade do Estado-Juiz.

Considerando esse contexto, parece sintomático que a intervenção institucional para arrefecer essa crise de efetividade de direitos sociais passa por uma atuação efetiva e necessária do Ministério Público, como um dos titulares da defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Mais do que isso, o sistema de Justiça sugere que a atuação do Ministério Público se invista de metodologias de trabalho para uma atuação interventiva eficaz que garanta o acesso às demandas reprimidas, fazendo-o tanto na condição de substituto processual, quanto na de *custus legis*, ou pela via judiciária, ou mais ainda, pela via administrativa através dos procedimentos administrativos instaurados por seus órgãos de execução.

Diante disso que se insere a discussão acerca da atuação da instituição na garantia ao direito à educação. O direito ao ensino fundamental de qualidade, como componente integrante do direito à educação e ao

desenvolvimento humano (ONU, 1990, p. 12), emerge com significativa importância para reverter as privações de capacidade das pessoas pobres e, conseqüentemente, as privações de renda que refletem ostensivamente nos baixos níveis de bem-estar da maioria das populações dos países em desenvolvimento.

Quanto à relação entre renda e capacidade e quanto ao argumento de o aumento da última implicar o aumento da primeira, Amartya Sen afirma que

Esta relação pode ser particularmente importante para a eliminação da pobreza de renda. Não ocorre apenas que, digamos, melhor educação básica e serviços de saúde elevem diretamente a qualidade de vida; esses dois fatores também aumentam o potencial de a pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusive for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria (2000, p. 113).

Daí a importância de o Ministério Público, como instituição vocacionada para a defesa dos interesses transindividuais que impliquem a possibilidade de se auferir capacidades – de que é exemplo o direito à educação/ensino de qualidade –, desenvolver mecanismos eficientes de atuação para atingir esse fim em prol da comunidade.

Sucedo que, apesar de eficiente, a via judicial da pretensão de resolução de conflitos não tem se mostrado eficaz, tanto pelos diversos fatores objetivos e subjetivos que envolvem o funcionamento da máquina judiciária, quanto pela ilusão de uma cultura jurídica demandista que se proporia materialmente exitosa, ainda muito comum, mas que, na verdade, exclui a priorização da pactuação quando se tratam de interesses transindividuais em jogo, inclusive ignorando a previsão de significativa extensão do espectro sobre o qual o atendimento a esse tipo de interesse poderia se efetivar pela via do ajustamento de conduta.

Emerge, então, a especulação de que a resolução de conflitos dessa natureza encontra um terreno mais fecundo no âmbito administrativo dos procedimentos afetos ao Ministério Público, precisamente no uso da sua função institucional prevista no art. 129, inciso III, da Constituição Federal, de “promover o inquérito civil [...] para a proteção do patrimônio

público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988).

De fato, nesse momento de persecução de elementos de convicção, as tensões estão mais arrefecidas, os interessados estão mais abertos à consideração do argumento contraposto em razão da ausência ainda do poder de coerção do Estado-Juiz e de todos os resultados previsíveis na relação processual que tendam a não facilitar a possível pactuação. No campo administrativo, quando possível e desde que preservada a proteção integral do interesse da coletividade, o Ministério Público ainda pode estabelecer parâmetros de negociação que atendam também aos interesses instrumentais dos investigados.

Esse modelo de atuação faria do Ministério Público um vetor para a submissão da legitimidade política dos detentores de cargos políticos (sistema administrativo) ao perene interesse situacional dos titulares do direito, sempre tendo como pressuposto uma crítica democrática e construtiva acerca do melhor destino para a sociedade na seara de interesses sociais que envolvessem escolhas que dizem respeito diretamente aos beneficiários, como a educação.

Trata-se de uma postura que se identifica com a de um “Ministério Público resolutivo” que segundo ALMEIDA e PARISE,

é o que atua no plano extrajudicial, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social. [...] é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das partes mais carentes e dispersas, a uma *ordem jurídica realmente mais legítima e justa*. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros *trabalhos sociais*, cuja missão principal é o resgate da cidadania a efetividade dos valores democráticos fundamentais. (2013, p. 262-263)

Esse novo viés de atuação proposto preveniria posturas administrativas desastrosas no trato com a educação e com a qualidade do ensino, propiciaria a resolução dos conflitos de forma eminentemente pactuada, mediada pelo entendimento, evitando, ainda, a judicialização de demandas afetas ao tema. O mérito administrativo teria legitimidade popular porque seria construído democraticamente, e possíveis inadequações na sua execução seriam alvo da atuação judicial ou extrajudicial do Ministério Público, no exercício do seu papel enquanto órgão detentor de *accou-*

ntability horizontal.¹

Em suma, seriam três as justificativas centrais para uma postura resolutiva do Ministério Público diante do cenário de *déficit* de qualidade de ensino público fundamental: 1) a necessidade de proporcionar a melhoria do controle de eficácia do direito ao ensino fundamental de qualidade; 2) a necessidade de promover desenvolvimento humano e, conseqüentemente, de diminuir privações; e 3) a necessidade de incremento da *accountability* horizontal sobre o sistema administrativo.

Contudo, em que pese a atuação extrajudicial oferecer um contexto mais eficaz para a resolução dos conflitos, a lógica usual dos fluxos de intervenção do Ministério Público comumente pressupõe o já emergido estágio caótico e efetivamente lesivo do problema e, com isso, a atuação da Instituição perde qualquer caráter pedagógico, preventivo e propositivo para a preservação dos interesses transindividuais, sobretudo a do ensino de qualidade. Além disso, alguns instrumentos de que dispõe o Ministério Público, que poderiam se mostrar exitosos para alcançar o fim de democratização da formação das políticas públicas com base em entendimentos comunitários, não são acionados com base em um procedimentalismo que os convirja para esse fim.

3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS MINISTERIAIS

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o novo formato estabelecido para o Ministério Público o revestiu de garantias e atribuições que o colocaram no protagonismo da defesa dos interesses transindividuais, máxime no que tange a propiciar a promoção de direitos à prestação material que devem ser garantidos, sobretudo, pelo Estado-Administração.

Dentre esses direitos, a educação, constituída por um ensino de qualidade no seu nível básico, sobretudo no fundamental, desponta com acentuada importância, haja vista haver estudos encampados pela Organização das Nações Unidas que dão conta que essa etapa de acesso ao conhecimento, como um dos elementos que alavancam o desenvolvimento humano, habilitam o cidadão a sair do estado de privação de suas capacidades (ONU, 1990, p. 10).

A organicidade intrínseca da Instituição Ministério Público, sobretudo quanto ao trato da captação e da fruição interna das demandas co-

letivas *lato sensu*, conta com um cabedal fragmentado composto basicamente por três espécies de vias de acesso: representação direta de sujeitos lesados componentes da coletividade; representações formalizadas oralmente pela via da audiência pública; e conhecimento pessoal do problema pelo órgão do Ministério Público, com instauração de investigações *ex officio*. Dentre essas hipóteses, a audiência pública, ao lado de várias outras formas de fruição funcional com vista à busca de elementos de convicção para a defesa eficiente do interesse transindividual, figura como ferramenta de persecução social para a coleta de elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação. Ao lado da finalidade de captação da demanda reprimida, essa é a única outra proposição teleológica dessa ferramenta, instituída pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no art. 1º, parágrafo 1º, da Resolução n. 82/2012, que dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.

A propósito, a Lei Complementar n. 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público) não estabelece parâmetros e finalidades específicas para a realização das audiências públicas. A pertinência de sua utilização para a função institucional do Ministério Público situa-se no esforço interpretativo de entendê-las inseridas no que a lei sugeriu programaticamente como “outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Não muito diferente ocorre com a Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), que, em seu art. 27, parágrafo único, inciso IV, apenas faculta aos órgãos de execução do Ministério Público a possibilidade de realizar audiências públicas no exercício de suas funções.

Nesse ponto, reside um importante entrave a uma atuação mais resolutiva do Ministério Público no sentido de perseguir a promoção de oferta de um ensino fundamental público de qualidade. É que se acredita que a ferramenta da audiência pública no âmbito do Ministério Público pode ser melhor otimizada para se servir a um propósito mais prodigioso.

Mais do que para a coleta de demanda e de elementos que embasem a decisão do Ministério Público acerca do que fazer para defender esses interesses – como sugere a Resolução n. 82/2012/CNMP –, as audiências públicas poderiam representar elemento instrumental fomentador da

ação comunicativa da sociedade e campo propício à crítica e ao debate pelos sujeitos de direito e sociedade civil organizada, acerca dos seus próprios interesses e com a participação de todos os atores interessados no processo de resolução de conflitos previsíveis – já emergidos em acepções menos lesivas ou caóticas – para a qual a intervenção da irresignação comunitária preventiva ou interventiva possa representar um incremento adequado no mérito administrativo.

Essa perspectiva de atuação propiciaria uma política preventiva e interventiva mais eficaz perante o Estado-Administração para a reversão da lesão ao direito ao ensino básico de qualidade, sobretudo a partir de ações propositivas pactuadas pela via de uma ação comunicativa mediada pelo entendimento a partir das falas com pretensões de validade dos atores interessados na resolução dos interesses sonogados.

O reconhecimento de uma distorção acerca do que seria uma melhor atuação do Ministério Público quanto à promoção de audiências públicas que se servissem a esse fim de incremento de direitos sociais que envolvessem escolhas públicas e democráticas, remete à busca de respostas a duas perguntas: o Ministério Público promove meios pelos quais a comunidade participa do processo de reversão de sistemas de ensino deficitários? Quando usa da ferramenta da audiência pública para debater a qualidade do ensino, os promotores a conduzem metodologicamente de forma a torná-la espaço público para o exercício da ação comunicativa em que exsurjam pretensões de validade argumentativas que propiciem um entendimento comunitário e deliberativo que seja efetivamente acolhido pelo subsistema administrativo-educacional?

É preciso se estabelecerem as bases da teoria da ação comunicativa para se vislumbrar se as audiências públicas servem realmente a esse propósito e se há como construir um modelo para elas com procedimentos prévios e posteriores que, com base nessa teoria, façam do Ministério Público um vetor importante nesse processo, já que a negação da promoção de um ensino público de qualidade representa lesão a direitos investigáveis pela Instituição como detentora de poder de *accountability* horizontal.

4. A AÇÃO COMUNICATIVA

Nos estudos acerca da teoria da ação comunicativa, Jürgen Habermas propõe um avanço paradigmático que supera a simples utilidade do

“estado de consciência” fincado na ideia do pensador solitário que busca a inteligibilidade do mundo, para alcançar uma atuação mais intersubjetiva dos componentes de uma sociedade que se supõe composta por homens livres e iguais e que se dispõe a executar tarefas afetas a uma comunidade que exercita a crítica como ferramenta transformadora e que se destina ao bem comum.

Nessa busca de abandono do solipsismo sistêmico e adoção do paradigma da intersubjetividade, Habermas procura equacionar processos de racionalização da sociedade de que se reveste esse paradigma, com a dinâmica e interesses capitalistas. Equivale trabalhar com o contrassenso de admitir que uma racionalidade comunicativa, na qual há uma relação intersubjetiva entre sujeitos que falam e atuam, buscando o *entendimento* entre si acerca de algo que interessa à comunidade, não se coadunaria com uma certa razão instrumental de que se serve o capitalismo, que se estrutura no uso *não comunicativo* do saber em ações dirigidas a fins que, embora públicos, são promovidos por um sistema administrativo que comumente age ao avesso dos interesses dos beneficiários, em contexto de verdadeira colonização do seu querer.

Em assuntos/direitos que refletem escolhas públicas e aferições do útil ou inútil como base e fim do discurso político-deliberativo (REBOUL, 2004, p. 44-49), Habermas entende que a formulação das políticas públicas não pode prescindir da participação societária, cujos integrantes, numa perspectiva de igualdade e liberdade, devem ter seus discursos admitidos ao processo de entendimento pela via da ação comunicativa, só podendo os ter rechaçados se não obedecerem aos critérios de *veracidade, correção e autenticidade*.

Habermas chama de *pretensões de validade* todas as manifestações que atendem a esses requisitos e que, obviamente, não são orientadas pelo *sucesso* deliberado do discurso que lhes é subjacente, mas sim pelo *entendimento* a partir dele e considerando outras pretensões de outros atores. São proposições de membros da comunidade à própria comunidade acerca de interesses que lhe dizem respeito e que, quando lançadas, respeitarão o crivo dos aspectos dos mundos objetivo, social e subjetivo dos falantes. Quer-se dizer que, quanto ao requisito da *veracidade*, a pretensão de validade deverá pertencer ao mundo objetivo enquanto totalidade de fatos cuja existência pode ser aferível; quanto ao requisito da *correção*, a

pretensão não deverá subsidiar-se em um contrassenso normativo, deverá ser regulada pelo *mundo social* das normas que regem legitimamente os atores e suas relações entre si; e, já quanto ao requisito da *autenticidade*, a pretensão de validade deve refletir experiências subjetivas de que o ator tenha tido acesso em razão de qualquer condição peculiar (HABERMAS, 2012b, p. 202). Como afirma José Marcelino de Rezende Pinto,

Em síntese, podemos dizer que, para Habermas, a *ação comunicativa* surge como uma integração de, no mínimo dois sujeitos, capazes de falar e agir, que estabelecem relações interpessoais com o objetivo de alcançar uma compreensão sobre a situação em que ocorre a interação e sobre os respectivos planos de ação com vista a coordenar suas ações pela via do *entendimento*. (1996, p. 75)

É exatamente em processos que envolvem escolhas que implicam intimamente a identidade dos agrupamentos, que a ideia de *mundo da vida* emerge na teoria da ação comunicativa como fator determinante para a necessidade de se acomodar aquém de suas raiais, os processos de deliberação comunitária que lhe dizem respeito. À luz do mundo da vida, a ação comunicativa funciona como um chamamento à responsabilidade da comunidade acerca do que lhe é caro e inerente, em contraponto ao que lhe tenta impor o sistema.

Isso porque o mundo da vida aponta para os contextos subjacentes sobre os quais as decisões operarão transformações, bem como a deflagração ou não das resoluções acerca das aflições comunitárias. “É o contexto não problematizável, o pano de fundo que propicia os processos de se alcançar o entendimento” (PINTO, 1996, p. 75).

Habermas rejeita o fato de a lógica sistêmica se imiscuir em assuntos que, como direitos que requerem escolhas comunitárias (a exemplo do modelo educacional), dizem respeito ao mundo da vida porque se relacionam com os elementos que o compõem, e, por isso não podem ser impostos de forma solipsista, mas sim submetidos à racionalidade societária e intersubjetiva.

Habermas (2012b, p. 252-253) tem claro que os processos de reprodução cultural no seio de uma comunidade, de sua integração e de sua socialização correspondem a um conteúdo subjacente que regula essa exigência e que são os próprios componentes estruturais do mundo da vida: cultura, sociedade e pessoa:

A *cultura* constitui o estoque ou reserva de saber, do qual os participantes da comunicação extraem interpretações no momento em que tentam se entender sobre algo do mundo. Defino a *sociedade* por meio das ordens legítimas pelas quais os participantes da comunicação regulam sua pertença a grupos sociais, assegurando a solidariedade. Interpreto a *personalidade* como o conjunto de competências que tornam um sujeito capaz de fala e de ação – portanto, que o colocam em condições de participar de processos de entendimento, permitindo-lhe afirmar sua identidade.

O que interessa ao mundo da vida nem sempre se integra à comunidade pela via da ação comunicativa, em que atores que o compõem, de forma livre e igual, deliberam a partir de pretensões de validade criticáveis que são submetidas ao entendimento. De fato, as legislações têm evoluído de sorte a exigir a aproximação das deliberações acerca de assuntos do mundo da vida a uma *integração societária*. É exemplo disso, no Brasil, a crescente exigência da gestão participativa em questões como saúde, educação e meio ambiente. Mas questões importantes que interessam ao mundo da vida ainda sofrem com as imposições de uma *integração sistêmica* acerca de seus conteúdos, que atendem aos interesses capitalistas.

Para Habermas, a *evolução social* dar-se-ia exatamente num contexto em que os processos de racionalização através da ação comunicativa orientada por esse entendimento galgariam mais espaço no contexto normativo em detrimento da integração sistêmica.

Mas a *práxis* da ação comunicativa que se propõe vinculativa ao sistema administrativo requer uma série de incrementos no mundo da vida que vão desde a consciência cultural e do sentimento de pertencimento acerca da definição do que se entenda por melhor interesse societário, até o fomento de procedimentalismos que façam emergir uma integração social por si mesma e quiçá insuflada por órgãos que detenham poder de *accountability* e que se percebam integrantes na promoção dos processos de integração social acerca dos assuntos que dizem respeito ao mundo da vida. O Ministério Público é exemplo de instituição com essa natureza.

Assim, as demandas não organizadas do mundo da vida que reclamariam processos de integração linguística, embora permaneçam latentes, tendem a sucumbir enquanto procedimento e abrem espaço para que se estabeleça a normatividade ditada por meios diretores deslinguística-

dos tocados pela esfera sistêmica e por quem a exerce, sob a influência capitalista. O que aflora do mundo da vida começa a perder espaço e as relações começam a ser reguladas.

O mundo da vida começa a ser entendido como elemento do meio ambiente do sistema e não mais como um difusor de decisões que deveriam regulá-lo. As organizações ganham autonomia e se neutralizam, tornando-se indiferentes aos componentes do mundo da vida (cultura, sociedade e personalidade, este como poder de agir e falar). O sistema social rompe, portanto, o horizonte do mundo da vida e distancia-se do saber intuitivo da prática comunicativa cotidiana.

Há então uma migração/regressão das ações orientadas pelo entendimento, para as orientadas pelo sucesso, que se revelam em meios deslinguisticados e solipsistas, tocados pelo poder e pelo dinheiro. Começam a se verem direitos como o da educação, não como um serviço a ser prestado com eficiência, mas como um negócio lucrativo para os prestadores de serviço.

A consequência desse quadro é uma convulsão da integração social no contexto do mundo da vida. Há uma dispersão em que o mundo da vida se vê não mais necessário para coordenar as ações que lhe interessam porque a racionalização societária foi substituída pelo que vem do sistema. Daí as estruturas dos espaços públicos autônomos como os conselhos municipais e a sociedade civil organizada passam a ser conduzidos a uma importância medíocre, haja vista que sua independência é minada por quem comanda o sistema.

A esse processo em que os meios deslinguisticados assumem as funções de coordenar as ações, alijando para a periferia do sistema os processos comunicativos mediados linguisticamente (PINTO, 1995, p. 85), Habermas chama de *colonização do mundo da vida*.

O desafio que Habermas sugere no momento em que o mundo da vida e sua racionalização societária se veem colonizados pela racionalização sistêmica, é a retomada das bases do paradigma filosófico da virada linguística para alocar, no domínio da comunidade, as deliberações acerca dos assuntos/direitos que dizem respeito a ela e que demandam escolhas que devem ser essencialmente comunitárias, para depois integrarem o mérito administrativo na promoção das políticas públicas. Com afirmação de PINTO, “a tarefa que se coloca então é a reconquista daquelas estruturas

simbólicas do mundo da vida (cultura, sociedade e pessoa) pelos mecanismos que coordenam a ação através da busca do entendimento”. E isso passa necessariamente pela “moralização dos temas públicos, via discussão política, aberta a todos” (1996, p. 92 e 99).

O que Habermas persegue é a instituição de uma *esfera pública* que se habilita como uma rede que acolhe a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões, que esteja em sintonia com a compreensão geral da prática comunicativa cotidiana.

Importa perceber que quando a esfera pública abrange questões politicamente relevantes, deixa a cargo do sistema político a elaboração especializada, reservando a si, antes e primordialmente, apenas o mais importante e estrutural quanto ao conteúdo: uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento (HABERMAS, 2011, p. 93), que, para a presente discussão, concentra-se no desvelamento e materialização de políticas públicas adequadas para a promoção de um ensino fundamental de qualidade.

É nesse momento que emerge com propriedade o papel do Ministério Público enquanto instituição com atribuição para a defesa de direitos transindividuais que se identificam com os interesses que compõem o mundo da vida, aliado ao poder de *accountability* horizontal que a Constituição Federal lhe atribuiu, que significa monitorar os graus de eficiência das políticas públicas, bem como os alcances de sua eficácia e efetividade na transformação das vidas dos beneficiários.

Contudo, a organização endêmica do Ministério Público ainda tende à faina da resolução judicializada dos conflitos. Embora conte com mecanismos de resolução extrajudicial das demandas de interesse transindividual, como é o caso do Inquérito Civil e do Compromisso de Ajustamento de Conduta, parece sintomático que os órgãos de execução da Instituição, seus órgãos de controle interno, de Administração e de orientação funcional (Administrações Superiores e Conselho Nacional do Ministério Público) ainda não enveredaram a contento pela cultura interventiva de priorização da resolução pactuada, sobretudo quando essa intervenção se pode dar pela via pedagógica, com influxos morais na formação do mérito administrativo e nos seus processos de efetividade, sempre com a possibilidade de participação mais ativa da sociedade para a consecução do princípio da participação democrática na gestão.

Dessa premissa, exsurge o papel das audiências públicas com formatos propositivos a partir de discussões entre o Poder Público e os destinatários das políticas, em meio ao exercício da ação comunicativa sugerida por Habermas.

O espaço da audiência pública provocada pelo Ministério Público na seara pedagógico-propositiva pode perfeitamente servir de campo fecundo ao debate entre essas relações intersubjetivas, fazendo com que os cidadãos abandonem a sua compreensão egocêntrica do mundo para revelarem suas concepções a partir do que for útil ao entendimento coletivo. Isso porque a racionalização social que se busca com o agir comunicativo tem seu ponto de referência constituído por um potencial de racionalidade plural que pode ser reativado em níveis diversos à luz da imagem do mundo².

Portanto, a partir do que compõe a ação comunicativa, diferente de um perfil demandista de Ministério Público, a Instituição pode explorar as insatisfações subjacentes aos pontos nevrálgicos dos problemas de interesse transindividual ainda em momentos em que possam eles se valer democraticamente de discussões a partir dos próprios sujeitos de direito, cujos consensos possam se adequar, ainda e da melhor forma possível, a posturas comissivas da Administração que possam debelar os conflitos sem que se chegue à judicialização dessas demandas.

O exercício da ação comunicativa nas audiências públicas revelar-se-ia como seara crítica fidedigna aludida pelos atores sociais que emergiriam tensões acerca de uma “veracidade da informação” (aspecto do mundo objetivo), passando por uma “correção normativa” somente disponibilizável pelo “mundo social” dos atores, e pela “autenticidade e sinceridade” do discurso à luz das experiências próprias do seu “mundo subjetivo”³.

O exercício da ação comunicativa em fluxos pedagógicos de defesa de interesses transindividuais a partir da atuação do Ministério Público, além de se situar com extrema importância na legitimação política dos detentores do Poder – pois o objetivo da razão comunicativa é buscar o “entendimento” a partir da compreensão da situação em discussão na visão dos detentores do interesse-coletividade –, mostrar-se-ia como poderosa forma de implementação da própria gestão democrática de que trata a legislação que, inclusive, prevê a utilização da audiência pública como

instrumento para esse fim (Lei n. 10.257/2001, art. 43, inciso II), notando-se, neste caso, que essa ferramenta transmudar-se-ia do caráter meramente de prospecção de demanda e de coleta de subsídio para o exercício da atividade fim do Ministério Público pós-conflito, previsto no art. 1º, §1º, da Resolução n. 82/2012/CNMP, para se mostrar útil em um momento prévio, pedagógico e propositivo de políticas públicas e de posturas que revelem a interação na responsabilidade social.

Enfim, sugere-se que a ética na busca do melhor destino para a resolução de conflitos de interesse transindividual não deve passar por um exercício de cooperação orientado para o *sucesso* dos atores social. Diferente disso, as manifestações críticas destes deverão sempre procurar harmonizar os seus discursos para se alcançar o *entendimento mútuo* acerca da resolução dos conflitos⁴.

Numa acepção propositiva, esse exercício pode ser profícuo no espaço que o Ministério Público pode criar em uma nova acepção para um modelo de audiência pública pedagógica e propositiva que verdadeiramente represente campo propício ao exercício do agir comunicativo que colime pelo interesse público – notadamente em busca de padrões de qualidade de ensino – a partir do entendimento mútuo que se pode gerar entre os sujeitos de direito e a Administração Pública.

5. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PROPOSITIVAS PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DE ENSINO

O paradigma do Estado Democrático de Direito inaugurou um novo perfil de concepção do garantismo estatal, típico do Estado de Bem-Estar Social, mas que tenta conciliar as esferas pública e privada num contínuo exercício de adequabilidade dentro das tensões sociais e, ao mesmo tempo, tenta impor excelência na oferta dos direitos positivos à prestação material aos indivíduos através do ideal de *eficiência administrativa*, aliado às previsões das espécies de controle popular da gestão eficaz e efetiva desses serviços.

Com efeito, o que se observa nesse contexto é que, embora na mesma hierarquia constitucional dos direitos de defesa, porquanto juntos a estes titulados de direitos fundamentais pelo constituinte, os direitos positivos assumem por vezes o estigma de subdireitos, quase programáticos ou não autoaplicáveis e que só mereceriam efetividade se sua conveniência guar-

dasse convergência com a discricionariedade administrativa.

O descortinamento pós-moderno dessa concepção neoliberal da relação público/privado vem sendo combatido ao longo do tempo e esse esforço se institucionalizou no Brasil não só através da previsão constitucional do *princípio da eficiência* como princípio norteador da atividade administrativa e gerenciador da autotutela do Estado-administração. Além disso, o controle social, também com previsão programática no texto constitucional, foi contemplado com profunda iniciativa conformadora pelo Poder Legislativo, que instituiu vasta gama de instrumentos de controle social da administração pública como vetores de redução da gestão à legalidade e efetividade, na busca de adequação do poder-dever administrativo à oferta da *melhor política pública*.

Como esses direitos – a exemplo do ensino público fundamental de qualidade – geralmente são do domínio do *mundo da vida*, nada impede também que o Ministério Público, enquanto instituição com atribuição de defesa de direitos coletivos *lato sensu* e com poder de *accountability* horizontal, consorcie-se com a comunidade através do exercício dos seus poderes explícitos e implícitos, para promover espaços públicos de deliberação comunitária, cujos conteúdos participativos podem e devem compor o mérito administrativo quando da definição das políticas públicas e de seus formatos.

O Ministério Público deve ser fomentador do debate público, assim como urge que se imiscua como agente colaborador na formação da política pública adequada a partir das pretensões de validade criticáveis da comunidade que deverão ser submetidas ao entendimento e acolhidas pelo sistema administrativo. Sobre esse papel provocador extraído dos arts. 13 e 14, da LC n. 75/93 e do inciso IV, do parágrafo único do art. 27, da Lei n. 8.625/93, mas ainda incipiente na Instituição, Luís Roberto Proença afirma:

Percebe-se destas normas o intuito de fazer o Ministério Público tomar parte no debate público sobre os serviços públicos e de relevância pública [...], na tentativa de influir administrativamente na gestão dos mesmos, isto é, extrajudicialmente, de preferência de maneira preventiva, relegando para uma segunda etapa a adoção de medidas de responsabilização. É função ainda bastante incipiente naquela Instituição, exigindo forte suporte material suficiente e postura

institucional ainda por ser constituída (2001, p. 93).

A tônica para a fruição desse modelo de abordagem institucional, como já mencionado, passa por uma atuação que se proponha resolutiva, no sentido de se priorizar a atuação ministerial extrajudicial acerca dos conflitos de interesses que se conectem ao *mundo da vida*, sobretudo quando envolvam *déficit* de dignidade representado em níveis inadequados de qualidade de ensino, haja vista que essa faceta de direitos afeta significativamente o crescimento do desenvolvimento humano. É preciso que se tenha então um Ministério Público mais proativo, com uma atuação fora dos gabinetes e com interação comunitária à guisa de parceria com os protagonistas dos infortúnios. Nesse sentido, Marcelo Goulart é esclarecedor ao afirmar que a Instituição precisa

transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integralmente e em rede, nos mais diversos níveis locais, regional, estadual, comunitário e global, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; [...] buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação) (1998, p. 121-122).

Considerando essa perspectiva de perfil institucional para o Ministério Público, entende-se que há como a Instituição dar uma valorosa contribuição com a implementação de um modelo de *audiência pública propositiva* fundado na prática da ação comunicativa que vise a reversão de sistemas educacionais que ofereçam ensino fundamental deficitário. Para isso, cinco questões devem ser consideradas: 1) como estabelecer parâmetros para se apontarem sistemas educacionais deficitários quanto à qualidade de ensino; 2) como adotar esse modelo de audiências públicas propositivas diante da concepção restritiva de audiência pública, utilizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); 3) sob que fundamento se poderia instituir esse novo modelo e com que conteúdo, para que se estabeleça como parâmetro de aferição de eficiência diante de outros modelos praticados; 4) quais os pressupostos teóricos e empíricos que deveriam nortear esse novo modelo; 5) e o que comporia esse modelo enquanto providências prévias, de procedimento e ulteriores.

Quanto à persecução de um ensino de qualidade, a primeira questão

aponta para a atenção a dois parâmetros de aferição. O primeiro deles é o próprio Índice de Desenvolvimento da Educação Básica criado pelo Ministério da Educação. Através do IDEB, cada sistema educacional municipal tem um panorama bianual do desempenho de seus alunos dos ensinos fundamentais menor e maior, que indica deficiências na qualidade do ensino e a necessidade de rediscussão dos planos municipais de educação, das estratégias e dos instrumentos utilizados. Além do IDEB, é preciso que o próprio subsistema administrativo-educacional local desenvolva critérios/ferramentas de avaliação do ensino, também a partir da aplicação de testes periódicos aos alunos e de outras variáveis, construídos de forma que possam aferir níveis crescentes de excelência de aprendizado.

A repousa sobre o questionamento acerca de um certo engessamento das acepções das finalidades da audiência pública, que o CNMP estabelece no art. 1º, *caput* e parágrafo 1º da Resolução n. 82/2012. No texto da norma, fica claro que as finalidades das audiências públicas prevista pelo CNMP seriam meramente de prospecção de notícias de lesão de interesses transindividuais e de coleta de informação (elementos de convicção) para subsidiar a instituição na tomada de suas decisões de atuação: segunda questão⁵.

Ora, a Constituição Federal estabeleceu que ao Ministério Público incumbe a defesa de interesses difusos e coletivo (*lato sensu*). Pela *teoria dos poderes implícitos*, não se pode atribuir um *munus* a uma instituição sem lhe dar os meios de que possa dispor para se desincumbir dele. Por isso, além dos poderes explícitos garantidos pelo texto constitucional ao Ministério Público, a exemplo do manejo da ação civil pública e do inquérito civil, outros instrumentos podem ser mobilizados pela Instituição, desde que não subvertam as suas funções. Nesse sentido, emerge a importância da audiência pública como meio eficaz para o encaminhamento de soluções e para a própria resolução de conflitos de âmbito coletivo que interessem à coletividade e que envolvam o sistema administrativo público. Note-se que, tomando-se por premissa uma proposta de Ministério Público *resolutivo*, esse fim da audiência pública pode admitir uma série de formatos que lhe podem ser empregados, desde que não deturpem os limites da função ministerial.

A concepção do CNMP acerca do formato da audiência pública deve, portanto, ser submetida à *dúvida radical*. Se o membro do Minis-

tério Público quiser enveredar pelo perfil *resolutivo proativo*, é preciso se furtar das evidências que parecem apontar para uma coincidência do mundo objetivo com o subjetivo, e ter a consciência de que o ser humano é influenciado pelo meio de que faz parte. Sob os auspícios da *dúvida radical*, assim como faz a sociologia, é preciso pôr em suspenso seus próprios conceitos, instrumentos, operações e submeter tudo a uma *intenção reflexiva*. Não deverá aceitar sem hesitação o que o mundo social apresenta como regras e conceitos (BOURDIEU, 1998, p. 34-44).

Desse raciocínio, extrai-se a conclusão de que a audiência pública é um instrumento que vai além dos fins de prospecção de lesão a direitos e de coleta de elementos de convicção. Mais do que isso, pode servir de elo entre a *racionalização societária* sob o pálio da intersubjetividade e a *racionalização sistema*, lapidada no solipsismo do paradigma da filosofia da consciência.

Quanto à terceira questão, o que se propõe é a construção de um modelo de audiência pública inspirado da teoria do *tipo ideal* de Max Weber. Nesse sentido, para se construir uma ideia de fenômeno [audiência pública ideal], deve-se reunir um conjunto de relações que não se oponham e que representem mesmo uma utopia obtida pela “acentuação mental de determinados elementos da realidade” (WEBER, 1993, p. 137).

Para a construção do *tipo ideal* de audiência pública, deve-se eleger um fragmento da realidade para se construírem fatores hipotéticos acerca deles, aos quais se confrontará a realidade encontrada em cada unidade do Ministério Público que trate com ensinamentos deficitários. Esses fatores agrupar-se-ão em quatro etapas: primeiro se estabelecem hipóteses; depois analisa-se a exposição ordenada dos agrupamentos desses fatores; em seguida, faz-se uma retrospectiva ao passado para se perquirir acerca de como se desenvolveram as características dos agrupamentos que importam para o presente; e, por fim, far-se-ão as avaliações e conexões possíveis para o futuro (WEBER, 1993, p. 127).

Esse exercício conecta-se com a quarta questão a ser considerada, posto que para a construção de um tipo ideal de audiência pública, a proposta deste artigo considera que para que se faça o *resgate* dos elementos do *mundo da vida colonizado* pela racionalização sistêmica, deve-se construí-lo de forma a proporcionar a *práxis* da ação comunicativa da forma como concebida por Habermas: os falantes devem ser livres e iguais

e devem submeter suas pretensões de validade à crítica comunitária com vista a um entendimento auferido sob a forma de deliberação do tipo *sim* ou *não*, e agregado posteriormente ao sistema como proposta vinculativa à guisa de gestão compartilhada da administração pública no âmbito da educação.

Como pressuposto empírico principal, avulta a constatação – como fragmento da realidade – de que a utilização do formato da audiência pública de que trata da Resolução n. 82/2012, do CNMP, não tem contribuído como instrumento eficaz para implementar a incumbência de defesa de um ensino fundamental de qualidade nos municípios em que esse ensino esteja aquém das metas do IDEB e, eventualmente, das metas de possíveis sistemas de aferição próprios.

Enfim, quanto à última questão, como o próprio Weber expressaria quanto à concepção do *tipo ideal*, equivale perquirir acerca de um exercício utópico do fenômeno *audiência pública propositiva para a persecução de um ensino fundamental de qualidade*.

Primeiramente, com atestaria Habermas, de nada valeria se criarem mecanismos procedimentais para operacionalizar a ação comunicativa se não se tiver uma cultura política para a habitualidade da discussão com base na liberdade. É preciso atribuir racionalidade aos ocupantes do *modo da vida* (1990, p. 111). Isso equivale à necessidade de se criar uma postura voltada para a crítica com base no empoderamento da comunidade escolar, dos Conselhos municipais afetos à educação e, sobretudo, dos pais de alunos. Nenhum pai de aluno em uma democracia de livres e iguais pode achar razoável manter padrões de qualidade de ensino deficitários nas escolas públicas que seus filhos estudam. Ao contrário, quando bem informados e estimulados a participar do processo de redefinição da política pública educacional, comumente estarão focados em assegurar que seus filhos tenham a educação que merecem e se sentirão frustrados com a evidência da inabilidade e desinteresse de quem está à frente do sistema (RHEE, 2013, p. 236).

Essa constatação permite dizer que ainda que haja um interesse razoável dos professores e pais de alunos em reverter situações deficitárias, é preciso estimular o debate em torno das questões que dizem respeito à superação desse contexto. Oficinas, reuniões, palestras e ciclos de debates entre professores e pais de alunos, promovidos e estimulados por mem-

bros do Ministério Público com perfil resolutivo, dentro ou fora do ambiente escolar, desempenhariam um importante papel no incremento da cidadania desse público e no fortalecimento do conhecimento e potencial crítico para os debates que se travarão nas futuras discussões nos espaços públicos que serão criados para a prática da ação comunicativa.

Com a força popular e política de uma categoria coesa em interesses, formada por professores, conselheiros e pais de alunos, além dos argumentos jurídicos com base no princípio da eficiência dos serviços públicos e nos números deficitários do IDEB, o Ministério Público estaria apto a promover reuniões e audiências públicas com a participação de representantes do sistema administrativo para, em *termo de ajustamento de conduta (TAC)*, ver reconhecida a ineficiência e ineficácia do sistema educacional quanto à qualidade de ensino, e para colher o compromisso do sistema de submeter o plano municipal de educação à discussão e reformulação sob a égide de procedimentos de ação comunicativa, com a participação de toda a comunidade escolar, em audiências públicas estruturadas para esse fim. Dessas audiências, também participariam os pais de alunos, os próprios estudantes, especialistas em educação, pedagogos e a sociedade em geral. Como afirma Felipe Faria de Oliveira acerca do importante papel das audiências públicas e dos TACs nesse contexto,

Pode-se pontuar, a título exemplificativo, a realização de audiências públicas – cujo enfoque participativo incrementa em muito o cunho democrático do direito e das soluções construídas em determinada comunidade – ou mesmo as recomendações e termos de ajustamento de conduta – que acabam por servir de balizas para a atuação do propenso ofensor do ordenamento, conformando sua conduta aos ditames legais (2013, p. 249).

Aliada a essa providência preliminar, outras medidas prévias, anteriores ao procedimento da ação comunicativa, mostrar-se-iam também importantes. É que não se pode deliberar acerca de um cenário que não se conhece em todas as suas vicissitudes. Por isso, no mesmo TAC em que o representante do sistema reconhecesse o modelo deficitário de educação quanto à qualidade de ensino, comprometer-se-ia a fornecer dados que revelassem o diagnóstico completo de tudo que tivesse relação com a má qualidade do ensino, tais como: relação quantitativa professor/aluno; natureza jurídica dos vínculos dos professores com a Administra-

ção; previsão de sistemas de classificação, qualificação e incentivo salarial por produtividade ou competência; programas de qualificação continuada de professores e de equipes pedagógicas, assim como regularidade de adequações de seus padrões remuneratórios; identificação da espécie, com exemplar, de material didático utilizado (livros, mídias, material de apoio); previsão de atividades no contraturno, suas finalidades, regularidade e aferição meios/fins; conteúdos programáticos; previsão e efetiva participação política dos alunos, professores e de pais de alunos na gestão escolar.

Considerando que de acordo com o art. 1º da Resolução n. 23/2007/CNMP, o *Inquérito Civil* será facultativo e servirá de “preparação para o exercício das atribuições inerentes às funções institucionais” do Ministério Público, incluindo-se aqui a acepção resolutivo-propositiva da Instituição que se adota neste trabalho, todo esse acervo poderia compor um procedimento administrativo dessa espécie, instaurado pelo respectivo órgão de execução para promover as providências que importassem em inventário acerca de um modelo de gestão educacional considerado deficitário sob o aspecto da qualidade de ensino, tudo com o fim de adequação da política pública à eficácia e efetividade dos fins a que se propõe.

Com base no diagnóstico acerca dos fatores que implicam o *deficit* na qualidade do ensino fundamental público, o Ministério Público promoveria e estimularia a promoção de reuniões comunitárias para que, junto com representantes do sistema e de forma prevista em TAC, cientificasse a comunidade escolar e a sociedade em geral dos problemas a serem enfrentados. Seriam convocados também especialistas em educação e potenciais prestadores de serviço acerca de modelos de gestão escolar exitosos e testados, para apontarem possíveis soluções para o quadro caótico de qualidade de ensino deficitária.

Finalmente, seria preparado um ciclo de *audiências públicas propositivas*, previstas também em TAC formulado pelo Ministério Público, com previsão de momento deliberativo para reformulação da política pública. Nesses encontros, seriam exercitados os pilares da ação comunicativa na concepção de Habermas.

As audiências públicas seriam setoriais e tratariam de problemas e soluções para questões específicas dentre as apontadas como influenciadoras do *déficit* de qualidade de ensino.

A título de exemplo, poder-se-ia chegar a um cenário com as seguintes causas da influência da variável *professores* para o *deficit* de qualidade do ensino: maioria de professores com vínculo empregatício precário (sem concurso público) e sem qualificação de nível superior, salários aquém do piso nacional, ausência de programa de bonificação por produtividade e competência, profissionais desestimulados e sem compromisso com o alcance das metas do IDEB para o município e para a escola onde prestam serviços.

Obviamente, algumas medidas pareceriam sintomáticas para debelar esse quadro, mas na ação comunicativa, não se têm pretensões de validade orientadas pelo êxito, e sim pelo entendimento. Assim, na audiência pública específica para tratar da variável *professores*, seriam admitidas todas as falas que não pudessem ser contrariadas e afastadas sob os aspectos da *veracidade*, *correção normativa* e *autenticidade*.

Equivale dizer que entraria no jogo de aquilatação de propostas de soluções tudo que pudesse ser aferível no mundo objetivo, que não fosse contrário à normatividade que regesse a espécie discutida ou que não fosse impossível de fundar nova legislação para acomodar propostas que se mostrassem exitosas e, ainda, tudo que não fosse factível e real que pudesse ser extraído da experiência dos falantes enquanto ocupantes do *status* que ostentassem: professores, alunos, pais de alunos, integrantes da comunidade, pedagogos e especialistas em educação.

Em um esforço de argumentação acerca do que possa compor o conteúdo de suas falas, nenhum falante, inclusive os representantes do sistema, poderá impor suas concepções acerca do que possa representar a melhor solução para os problemas colocados em discussão. O que ocupará o espectro do que caiba ao *entendimento* acerca do que se fará, corresponderá ao que não será rejeitado na tomada de decisões do tipo *sim* ou não, cuja deliberação terá momento próprio no procedimento das audiências públicas. Quer-se dizer que o objetivo dos discursos não será aferir o que é *justo* ou *injusto* (característica do discurso judiciário) enquanto política pública educacional que alavanque a qualidade de ensino, mas o que será útil ou *inútil* (característica do discurso político-deliberativo) para esse fim, na visão da comunidade diretamente afetada.

Ainda no manejo da variável *professores* no exercício da ação comunicativa em audiências públicas propositivas promovidas pelo Ministério

Público com base em TAC firmado com o sistema administrativo, pode-se destacar um exemplo de *pretensão de validade criticável*:

Um falante, da classe dos professores, com base na experiência que revela o seu *mundo subjetivo* (conectado ao elemento *autenticidade*), pede a palavra em audiência pública e se mostra ressentido com os resultados gerais pífios da sua escola. Seu descontentamento dá-se pelo fato de atribuir a si mesmo características de um profissional dedicado, criativo em sala de aula, e que repassa o conteúdo aos seus alunos de forma que os entusiasma a estudá-lo e assimilá-lo. Esse professor seria um dos poucos admitidos por concurso público, mas, em que pese o seu esforço, recebe a mesma remuneração de professores notoriamente descomprometidos que trabalham na mesma escola.

Esse falante revela um fato que não pode ser repellido e que deve ser admitido na busca pelo *entendimento* porque compõe um fragmento de uma realidade irrefutável do *mundo objetivo*. Também há *veracidade* na informação de que nem todos os professores são relapsos e que por isso é razoável que sejam distinguidos dos menos esforçados.

O professor propõe, então, que haja um sistema que possa aferir o seu esforço e reconhecê-lo através de bonificações por efetividade, haja vista que o diferencial do seu trabalho causa impactos positivos significativos no público-alvo da educação fundamental da sua escola – os alunos – que não são alcançados pelo trabalho de outros professores. Ele argumenta – a título de adequação ao *mundo social* – que medida como esta não padeceria de *incorreção normativa* porque o princípio da igualdade não equivaleria a tratar da mesma forma pessoas que ostentem realidades diferentes, e cita exemplos de previsão legal de gratificações por produtividade em outros órgãos públicos. Desse modo, o argumento é razoável e deve ser submetido à deliberação comunitária⁶.

Obviamente que não se pode assegurar um cargo público a quem não se esmera para corresponder adequadamente ao que o seu exercício requer. A inefetividade não pode ser premiada; ao contrário deve ser motivo para rechaçar os desidiosos. A própria Constituição Federal, em seu artigo 41, parágrafo 1º, inciso III, prevê a possibilidade de o servidor público estável perder o cargo mediante processo administrativo de avaliação periódica de desempenho, assegurada a sua ampla defesa.

Nada de absurdo haveria na proposta de regulamentar no âmbito

do município a categorização das competências, classificando os professores em graus de efetividade com base em resultados de testes a que seus alunos sejam submetidos periodicamente em sistemas de avaliação de desempenho reflexo internos. Os professores com maior efetividade, seriam melhor classificados e receberiam inclusive bonificações remuneratórias pelo bom desempenho; já os menos efetivos seriam submetidos a reciclagens, capacitações, teriam prazos para reverter maus resultados e, em última hipótese, seriam submetidos a processo administrativo para o seu desligamento em razão de sua inefetividade por falta de compromisso com as exigências do cargo.

Medidas como essa dariam dignidade aos professores esforçados e os manteriam estimulados, assim como despertaria nos menos laboriosos um desejo de incrementar o seu trabalho para também serem recompensados. Para Michelle Rhee,

Isso significa que nós devemos mudar significativamente a forma como os professores são recompensados. Vejo isso acontecendo em duas frentes: primeiro, os professores altamente efetivos devem ser pagos com mais dinheiro em relação aos seus pares, em reconhecimento por suas habilidades e valor; segundo, professores efetivos devem ser pagos de uma forma que possam reconhecer sua dignidade para a sociedade (2013, p. 218).

Portanto, a pretensão de validade do *falante professor* – que é integrante de uma massa de livres e iguais –, por não contrariar os requisitos da *veracidade*, *correção* e da *autenticidade*, será regularmente admitida entre as proposições que não serão orientadas pelo êxito, mas sim consideradas no processo de busca pelo *entendimento* e submetidas à deliberação societária do tipo *sim* ou *não* de que trata Habermas para, então, serem ou não recepcionadas pelo sistema administrativo como elemento a ser considerado na reformulação da política pública que busque incrementar a qualidade do ensino no município.

Note-se que no momento em que os representantes do sistema, mediante avença travada em TAC, não impõem soluções ou, no máximo, participam do processo em condição de paridade com a proposição de pretensões de validade criticáveis que serão submetidas à deliberação comunitária, ocorre o que Habermas persegue com a ação comunicativa em situações como essa, que é a *libertação do mundo da vida dos imperativos*

sistêmicos (PINTO, 1995, p. 93), ou seja, a subtração do domínio da *racionalidade sistêmica*, do que é de domínio da *racionalidade societária* porque pertence ao conteúdo do *mundo da vida*. Caberá doravante ao sistema político-administrativo, como dito antes, apenas a *elaboração especializada* acerca de como serão acomodadas as deliberações comunitárias que se propõem adequar os padrões de qualidade de ensino.

Poder-se-ia objetar que essa proposta de exercício da ação comunicativa a partir de audiências públicas propositivas e de providências preliminares e ulteriores promovidas pelo Ministério Público com a parceria dos conselhos municipais afetos à educação, não poderá ser assim tão serena. Além disso, poder-se-ia objetar ainda que o resultado dessa racionalização societária poderá não se mostrar eficaz e a situação deficitária permanecer.

Contudo, há duas ponderações finais que precisam ser feitas acerca desses pontos de tensão. Primeiramente, é necessário entender que a postura resolutiva do Ministério Público se assenta em uma premissa básica e intransponível: no exercício do papel de substituto processual e de defensor dos interesses transindividuais da população, embora lhe caiba exigir a substituição do sistema educacional que oferece padrões de ensino deficitários, não lhe cabe apontar qual o sistema que entenda adequado. Tal medida compõe o mérito administrativo, cabendo, portanto, à população apontá-lo em um exercício de gestão participativa guiada pela racionalização intersubjetiva em procedimentos de ação comunicativa operados no bojo de audiências públicas com esse objetivo, ou, na pior das hipóteses – e até ser questionada na Justiça – caberá ao próprio sistema, tomando essa tarefa para si, em uma equivocada definição de política pública com base em uma postura autoritária, solipsista e não recomendável, de definição do mérito administrativo.

O que o Ministério Público tenta garantir com a sua postura resolutiva nesse caso é apenas os processos deliberativos que comporão as políticas públicas que pretendam reverter situações caóticas sejam fruto de uma *racionalização societária* operada sob os pilares da ação comunicativa porque tratam de questões que envolvem escolhas acerca de assuntos típicos do universo do *mundo da vida*.

Assim, se houver resistência por parte do sistema, de pactuar para submeter a reformulação da política pública ao controle e deliberação da

comunidade, o Ministério Público poderá exigir judicialmente que assim ocorra. Mas, repita-se, a providência seria para assegurar a racionalização societária; nunca para apontar o mérito administrativo que entendesse melhor porque, caso assim sucedesse, o Ministério Público estaria apenas substituindo o titular do nefasto paradigma da subjetividade, impedindo que o gestor defina o interesse que toca ao *mundo da vida*, para que o próprio Promotor de Justiça assumira esse papel de forma autoritária e descabida.

Uma última ponderação diz respeito à possibilidade de a escolha comunitária não se mostrar exitosa. Ora, assim como não há como se assegurar o êxito de políticas públicas estabelecidas de forma autoritária, também não há como se garantir o êxito de políticas que sejam fruto da racionalização societária. Contudo, o que importa é que a instância de deliberação democrática foi acionada regulamente e que foi cumprido o ideal de gestão participativa no que toca às escolhas públicas que afetem direitos sociais culturais. O que não quer dizer, por outra via, que a execução das deliberações comunitárias não deva ser monitorada pela própria sociedade e por órgãos que detenham poder de *accountability* horizontal como o próprio Ministério Público.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos pontos mais importantes na proposta procedimentalista de Habermas e da sua ação comunicativa é o de que sua teoria dá contornos à prática do paradigma filosófico da virada linguística e, com ela, fortalece o exercício da democracia entre livres e iguais. Com efeito, não há campo mais fecundo para o exercício da ação comunicativa do que o processo de (re)formulação das políticas públicas que implicam escolhas, preferências e que, por fazerem parte do conteúdo do mundo da vida (cultura, sociedade, indivíduo), devam ser objeto de deliberação comunitária, cujas decisões deverão integrar o mérito administrativo à guisa de implementação do princípio da gestão participativa.

Não se ignore que a racionalidade sistêmica de que se serve o capitalismo é poderosa. Por isso é preciso que haja iniciativas com apoio de instituições com poder de *accountability*, como o Ministério Público, para que sejam recompostos os processos de deliberação acerca de direitos fundamentais materiais e positivos que proporcionam desenvolvimento

humano, a exemplo do serviço de educação e qualidade no ensino fundamental público.

Sucede que a aceção demandista do Ministério Público não serve a esse propósito, sendo necessário se fomentar e desenvolver na Instituição uma concepção resolutivo-propositiva acerca de sua função institucional, de sorte que seus membros, em parceria com a comunidade, desenvolvam estratégias para se imiscuírem na formação de políticas públicas adequadas e construídas democraticamente, mas sem subverterem os limites de suas atribuições.

Como visto, as *audiências públicas propositivas* promovidas pelo Ministério Público deverão ser concebidas a partir da ação comunicativa, serão munidas de procedimentos prévios e ulteriores que possibilitem o conhecimento de informações que formam diagnósticos dos cenários deficitários de qualidade em educação, e vincularão o sistema administrativo às deliberações comunitárias. Seus processos materializarão a superação da filosofia da consciência em assuntos que não devem ser regidos pela burocracia e pelo solipsismo dirigente, mas sim pela intersubjetividade.

As digressões feitas neste artigo a título de exemplos para os procedimentos aplicáveis a esse novo formato de audiência pública no âmbito do Ministério Público em defesa da educação não são exaustivas. Sequer apontam para o mínimo de possibilidades do conteúdo de uma ação comunicativa que pode ser elaborado em torno dos esforços da racionalidade societária para recompor os padrões de qualidade do ensino.

O que importa, porém, é a regularidade de algumas premissas que são afetas à comunidade e ao Ministério Público: criar uma atmosfera participativa e de interesse político na comunidade; incentivar a crítica e a participação abalizada com base em conhecimentos empíricos e teóricos adquiridos em encontros sobre educação; promover a participação de membros de uma comunidade de livres e iguais nas audiências públicas; assegurar a elaboração de pretensões de validade nos encontros que ocorram nos espaços comunitários de discussão (reuniões de audiências públicas) a fim de que sejam consideradas na formação do *entendimento* acerca da reformulação da política pública; assegurar, judicialmente ou extrajudicialmente, que o sistema administrativo incorpore no mérito administrativo o *entendimento* formado após os processos de deliberação societária do tipo *sim* ou *não*; acionar os atores do controle social popu-

lar e do Ministério Público para monitorarem a implementação da reformulação da política pública, a fim de, caso necessário, serem adotadas providências para que as medidas tomadas pelo sistema sejam adequadas e reconduzidas ao que a racionalidade intersubjetiva definiu; pôr em discussão contínua os erros e dificuldades da implementação da decisão societária para que sejam criadas alternativas a fim de serem tomadas as medidas adequadas que garantam o incremento da qualidade de ensino fundamental público que se mostrava deficitária.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. PARISE, Alaine Martins. Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. *In: ALMEIDA, Gregório Assagra de. SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em out. 2015.

_____. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm . Acesso em out. 2015.

_____. Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em out. 2015.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm . Acesso em out. 2015.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em out. 2015.

_____. Resolução CNMP nº 23, de 17 de setembro de 2007. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/imagens/resolucao23_20082015.pdf . Acesso em out. 2015.

_____. Resolução CNMP nº 82, de 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/Resoluo_n_82_audencias_pblcas_no_MP.pdf . Acesso em out. 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 2003.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Volume II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 2011.

_____. **Soberania popular como procedimento** in Novos Estudos Cebrap. 1990. Disponível em: http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/60/20080624_soberania_popular

.pdf . Acesso em nov. 2015.

_____. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Volume 1. São Paulo, Martins Fontes, 2012a.

_____. **Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**. Volume 2. São Paulo, Martins Fontes, 2012b.

GOETZ, Anne Marie. JENKINS, Rob. **Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda** in HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/voice-accountability-and-human-development> . Acesso em: nov. 2015.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e Democracia: teoria e práxis**. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. O Ministério Público resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de. SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar**. *Paidéia (Ribeirão Preto)* [online]. 1995, n.8-9, pp. 77-96. ISSN 0103-863X.

_____. **Administração e Liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 1996.

PROENÇA, Luís Roberto. **Inquérito Civil**: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RHEE, Michelle. **Radical**: Fighting do Put Students First. New York: HarperCollins Publishers, 2013.

REBOUL, Olivier. **Introdução à retórica**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Human Development Report 1990**. United Nations Development Programme (UNDP). Oxford University Press: 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990> . Acesso em: out. 2015.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. Trad. Augustin Wernet. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

Notas de fim¹

1 Accountability horizontal consiste em relacionamentos formais dentro do próprio Estado e existe quando um ator do Estado tem uma autoridade formal para exigir explicações ou impor penalidades a outro ator estatal, o que pode ocorrer através de uma larga variedade de formas. (GOETZ; JENKINS, 2002, p. 7)

2 Com Habermas (2012a, p. 258), “se as ações sociais são coordenadas pelo caminho do entendimento, são as condições formais de um acordo racionalmente motivado que indicam a maneira pela qual se podem racionalizar as relações entre os participantes das interações. No fundo, essas relações são consideradas racionais na medida em que as decisões sim/não portadoras de um consenso decorrem de processos de interpretação pelos próprios envolvidos. De maneira correspondente, um mundo da vida pode ser considerado racionalizado na medida em que permite interações que não sejam guiadas por meio de um comum acordo prescrito por via normativa, mas sim – direta ou indiretamente – por meio de um entendimento alcançado por via comunicativa.”

3 Com efeito, a ação comunicativa dá-se “quando os planos de ação dos atores envolvidos são coordenados não por meio de cálculos egocêntricos do êxito que se quer obter, mas por meio de atos de entendimento. No agir comunicativo os participantes não se orientam em primeira linha pelo êxito de si mesmos; perseguem seus fins individuais sob a condição de que sejam capazes de conciliar seus diversos planos de ação com base em definições comuns sobre a situação vivida. De tal forma, a negociação sobre as definições acerca da situação vivida faz-se um componente essencial das exigências interpretativas necessárias ao agir comunicativo (HABERMAS, 2012a, p. 496).

4 Quer-se dizer, com Habermas (2003, p. 164-165) que “na medida em que os atores estão exclusivamente orientados para o sucesso, isto é, para as consequências do seu agir, eles tentam alcançar os objetivos de sua ação influenciando externamente, por meio de armas e bens, ameaças ou seduções, sobre a definição da situação ou sobre as decisões ou motivos de seu adversário. A coordenação das ações de sujeitos que se relacionam dessa maneira, isto é, estrategicamente, depende da maneira como se entrosam os cálculos de ganho egocêntricos. O grau de cooperação

e estabilidade resulta então das faixas de interesses dos participantes. Ao contrário, falo em agir comunicativo quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas metas sob a condição de um acordo existente ou a se negociar sobre a situação e as consequências esperadas. Em ambos os casos, a estrutura teleológica da ação é pressuposta na medida em que se atribui aos atores a capacidade de agir em vista de um objetivo e o interesse em executar seus planos de ação, mas o modelo estratégico da ação pode se satisfazer com a descrição de estruturas do agir imediatamente orientado para o sucesso, ao passo que o modelo do agir orientado para o entendimento mútuo tem que especificar condições para um acordo alcançado comunicativamente sob as quais Alter pode anexar suas ações às do Ego.”

5 “Art. 1º Compete aos Órgãos do Ministério Público, nos limites de suas respectivas atribuições, promover audiências públicas para auxiliar nos procedimentos sob sua responsabilidade e na identificação das variadas demandas sociais.

§ 1º As audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e **terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público** quanto à matéria objeto da convocação” (sem grifos no original).

6 Como afirma Michelle Rhee (2013, p 214), “a fim de assegurar que todas as crianças tenham um professor altamente efetivo, temos que estabelecer diferenças entre os professores. Nós temos que ter rigorosos sistemas de avaliação que determinem quais professores têm maior sucesso com as crianças e quais os que não têm. E é necessário que intervenhamos com aqueles que não estão correspondendo. Ou nós melhorarmos rapidamente as habilidades e capacidades deles, ou teremos que tirá-los do sistema, porque nossas crianças não podem ser submetidas a serem ensinadas por um educador inefetivo. [...] Algumas pessoas argumentam que isso é um pensamento anti-professor porque significa que pessoas perderão seus empregos. Eu discordo. Eu penso que a medida remete a duas coisas importantes: primeiro, valoriza a profissão do professor; segundo, assegura que nós estamos pondo estudantes e seus interesses em primeiro lugar – acima da segurança do trabalho e da nomeação para professores. Isso não é ser anti-professor; isso é ser pró-criança.”