

GESTÃO PÚBLICA E ESTADO MATERIALMENTE DEMOCRÁTICO: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REFORMA DO ENSINO MÉDIO

PUBLIC MANAGEMENT AND MATERIALLY DEMOCRATIC STATE: THE SOCIAL PARTICIPATION IN THE REFORM OF UPPER SECONDARY EDUCATION

Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel¹

Resumo

No contexto pós-Constituição de 1988, busca-se a consolidação de uma cultura de acesso à informação, de transparência e de participação social na gestão pública no Brasil. Nesse cenário, este artigo traz reflexões teóricas sobre democracia co-participativa e exercício do dissenso e contraditório no processo legislativo. Com base na técnica metodológica de estudo de caso, esses conceitos e teorias são aplicados na análise da efetividade da participação social na construção da Lei nº 13.415/2017, que fez modificações na estrutura curricular do ensino médio. Para tanto, avaliam-se as audiências e consultas públicas realizadas, tanto na concepção da política dentro do Executivo como durante a tramitação da MP nº 746/16 no Congresso. Ao final, demonstra-se como os mecanismos de participação são usados como mera formalidade no processo legislativo, sem significarem efetivo poder de influência aos afetados.

Palavras-chave: Participação social. Democracia co-participativa. Dissenso. Audiências e consultas públicas. Reforma do Ensino Médio.

Abstract

In the post-Constitution of 1988, the consolidation of a culture of access to information, transparency and social participation in the public management in Brazil is sought. In this scenario, this article brings theoretical reflections on co-participative democracy and the exercise of dissent and contradictory in the legislative process. Based on case study as the research method, these concepts and theories are applied in the analysis of the effectiveness of social participation in the construction of Law no 13.415/2017, which made changes in the curricular structure of secondary education. In order to do so, the public hearings and consultations held are evaluated, both in the conception of the policy within the Executive and during the process of the MP no 746/16 in the

¹ Doutoranda em Direito no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte/Minas Gerais – Brasil. Bolsista da CAPES. Docência em Teoria Geral do Direito e Processo legislativo na graduação em Direito da UFMG. Mestra em Direito, com bolsa do CNPq, pela UFMG. Bacharela em Direito pela UFMG, com formação complementar na University of Leeds (UK). Advogada. Membro do grupo de pesquisa Observatório para a Qualidade da Lei da UFMG. E-mail: carolinedossantos3@gmail.com

Congress. By the end, it is shown how the mechanisms of participation are used as mere formality in the legislative process, without meaning effective power of influence to the policy-affected people.

Keywords: Social participation. Co-participatory democracy. Dissent. Public hearings and consultations. Reform of Upper Secondary Education.

Introdução

A Constituição de 1988 estabelece as bases para a instrumentalização da participação popular na construção de políticas públicas e de atos normativos. A implementação de um Estado materialmente democrático depende diretamente da abertura desses canais de participação popular. Considera-se que só assim será possível diminuir a significativa distância entre o repertório jurídico e as representações sociais².

Ao cidadão importa ser conferida a oportunidade de atuar como um efetivo participante do processo de construção de políticas governamentais e não como um mero espectador ou sujeito passivo de políticas públicas. Por isso, o processo de tomada de decisões públicas deve promover a condição de agente³ e de *subject qua subject*⁴ do cidadão, no qual sejam disponibilizados procedimentos adequados e oportunidades reais de voz e de influência no curso decisório. A legitimidade, a confiabilidade e a eficácia das políticas públicas decorrem do poder de influência conferido aos afetados e, por isso, a sua elaboração deve ser influenciada pelo efetivo exercício das “capacidades participativas”⁵ dos indivíduos.

² SOARES, Fabiana de Menezes. **Produção do direito e conhecimento da lei a luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2002, p. 3. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-96WPB6>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

³ A condição de agente é usada aqui no sentido dado por Amartya Sen, como alguém que “age e ocasiona mudanças”, a partir da criação de processos e oportunidades reais de participação política. (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000).

⁴ Conceito de Wintgens de agente moralmente responsável, cuja autonomia deve ser respeitada pelo Estado e cujas restrições à sua liberdade devem ser decididas por ele próprio para serem legítimas (WINTGENS, Luc J. **Legisprudence: Practical Reason in Legislation**. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2012).

⁵ SEN, 2000, p. 48.

Todavia, entende-se que para a promoção de uma efetiva democracia participativa, não bastam iniciativas isoladas de participação popular, nem que tais mecanismos sejam tão somente uma etapa do ciclo normativo ou uma formalidade a ser cumprida. É preciso a incorporação desses instrumentos interativa e continuamente ao processo de tomada de decisões públicas. Assim, viabiliza-se o impacto das opiniões diversas e até mesmo antagônicas dos afetados, enriquecendo a discussão e possibilitando uma escolha final justificada, em um ambiente de estímulo à cooperação social. O uso de mecanismos de participação contribui, portanto, para a efetividade, a qualidade, a legitimidade e a publicidade da decisão tomada.

É especialmente relevante que tais instrumentos de participação popular sejam oportunizados no decorrer do processo legislativo, pelo fato de o parlamento ser o espaço adequado para o debate. A participação dos atores e *experts* na construção da lei contribui ainda para a enriquecer o diagnóstico da situação fática a ser regulamentada⁶, bem como para a adesão dos afetados aos ditames normativos e, com isso, para a sua efetividade⁷.

Contudo, em razão da aceleração dos ritmos e tempos do processo legislativo e com a centralização do poder decisório no Executivo, também é crucial que o processo participativo ocorra dentro do governo. Se não há interlocução com a sociedade durante esse processo, é possível que a política pública ou lei, pela facilidade e rapidez com que o governo consegue a sua aprovação, seja referendada no Congresso sem maiores preocupações com esse aspecto.

Dessa maneira, como a substância das políticas públicas e legislações brasileiras tem sido construída no Executivo, é preciso que, no âmbito governamental, sejam disponibilizadas ferramentas para a participação de especialistas e afetados. Essa é uma forma de tornar a gestão pública mais democrática e melhorar a efetividade e qualidade da lei.

Diante desse cenário, este artigo propõe-se a analisar o sistema de gestão pública vigente no Brasil, no que tange à efetiva participação social, a

⁶ DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei, introdução a um procedimento metódico, **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 7, n. 12, 2004.

⁷ SOARES, 2002.

partir da técnica metodológica de estudo de caso⁸ e do procedimento metodológico de análise de discurso⁹. Foi selecionado como caso-paradigma a política pública educacional instituída pela Lei nº 13.415/2017¹⁰, que implementou mudanças curriculares no ensino médio e instituiu a política de fomento a escolas de ensino médio em tempo integral. Assim, avaliam-se, em uma perspectiva qualitativa, as audiências e consultas públicas realizadas no Executivo e durante a tramitação da MP nº 746/16¹¹ no Congresso Nacional, que resultou na promulgação da referida lei.

Com base no exame desse caso, são traçadas constatações teóricas acerca das mudanças que devem ser implementadas no modelo de gestão pública brasileiro, com o fim de promover a participação política e o poder de influência dos cidadãos na tomada da decisão pública final. Adota-se como referencial teórico as ponderações de Dworkin¹² acerca do conceito de democracia e da legitimidade das políticas públicas. Por fim, se sustentará que o diálogo, o dissenso e a participação são elementos essenciais para enfrentar o predomínio legislativo do Poder Executivo e, com isso, ajudar na construção democrática da lei.

⁸ O estudo de caso é uma estratégia metodológica adequada ao tipo de questão proposta nesta pesquisa (questão do tipo “como”) e ao foco da investigação (quadro institucional inserido em uma realidade social complexa) – (YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005).

⁹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

¹¹ BRASIL. **Congresso Nacional. Medida Provisória nº 746, de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

¹² DWORKIN, Ronald. **Justice for Hedgehogs**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

1. Aplicação do conceito interpretativo e coparticipativo de democracia de Ronald Dworkin

Na perspectiva dworkiniana, a legitimidade do governo e de suas políticas públicas e atos normativos advém do seu esforço contínuo em prol da plena dignidade dos cidadãos. Requer, dessa forma, que suas atividades se baseiem em uma interpretação possível dos dois princípios da dignidade humana desenvolvidos por Dworkin¹³: a igual consideração por cada vida humana – a igualdade – e o igual respeito pela responsabilidade de cada pessoa de buscar o sucesso em sua própria vida – a liberdade.

Por isso, a legitimidade, bem como a democracia, é uma questão de grau: um governo será mais legítimo e democrático, conforme suas políticas públicas cumprem os ditames da dignidade humana (isto é, da igualdade e da liberdade). A distribuição do poder político deve, portanto, observar esses dois princípios, ou seja, as estruturas e decisões do governo devem reconhecer tanto a igual consideração quanto a responsabilidade pessoal.

O conceito de democracia de Dworkin¹⁴ tem natureza interpretativa, de maneira que o seu sentido é controverso, isto é, gera desacordos profundos entre os estudiosos do tema. Por ser interpretativo, a escolha do conceito mais adequado envolverá argumentação; quanto mais ele contribuir para realizar o propósito democrático, mais adequado será. A melhor interpretação de democracia é, portanto, aquela que a coloca sob a melhor luz, em coerência com os demais conceitos de mesma natureza, como igualdade, liberdade, justiça; juntos, eles fazem parte de uma rede de valores, formando uma integridade sistemática.

Segundo a teoria da unidade do valor e da integridade de Dworkin¹⁵, o modelo coparticipativo é aquele que cumpre mais adequadamente esses critérios. De acordo com que ele propõe, democracia não se resume a igual direito ao voto; significa igual voz e participação de cada cidadão, enquanto

¹³ DWORKIN, 2011.

¹⁴ DWORKIN, Ronald. **Justice in Robes**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.

¹⁵ DWORKIN, 2011.

parceiros, na decisão política tomada. Para haver essa parceria é necessário se agir com igual respeito e consideração a todos os demais atores sociais, isto é, se respeitar as condições de legitimidade e os ditames da dignidade já expostos.

A ideia de coparticipação se contrapõe ao modelo majoritário de democracia, segundo o qual a decisão democrática é aquela tomada pelo maior número de pessoas. A última adota, portanto, uma perspectiva procedimental, enquanto a primeira traz limitações substantivas de legitimidade democrática.

A opção pela democracia coparticipativa baseia-se na reflexão de que nem sempre a escolha da maioria vai gerar o resultado mais democrático possível, podendo significar a imposição de sua vontade de maneira antidemocrática; ao contrário da perspectiva majoritária, a ideia de coparticipação garante o respeito à independência ética das minorias, e, com isso, a oportunidade e voz no processo de tomada de decisão política. Há, portanto, grandes limitações à legitimidade democrática de certas decisões tomadas conforme o princípio majoritário; a maioria não tem direito, por exemplo, de decidir a forma como cada um conduz a sua vida¹⁶.

Por isso, esse modelo contribui enormemente para se alcançar a igualdade política, que deve ser compreendida como o direito a uma atitude ou a uma posição política e não a igual poder político. Essa noção determina que o poder político seja repartido de maneira a tratar as pessoas como iguais, mas não necessariamente igualmente. Isso significa que a democracia coparticipativa garante aos cidadãos igual poder de influência política, que configura para Dworkin a oportunidade de induzir ou convencer os demais quanto às suas opiniões. Porém, não se traduz idêntico poder de impacto, na medida em que, em democracias representativas, o político eleito sempre terá mais poder para impactar as decisões políticas do que os eleitores¹⁷. Em

¹⁶ DWORKIN, Ronald. **Sovereign virtue: the theory and practice of equality**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

¹⁷ GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin – Jurists: Profiles in Legal Theory**. Stanford: Stanford Law Books, 2013.

outras palavras, o poder político deve ser distribuído de forma a confirmar o igual respeito e consideração por todos cidadãos.

Quando a tomada da decisão pública observa essas condições democráticas, há uma obrigação política de cada cidadão de respeitá-la, pois, por fazerem parte de uma associação política, assumem uns perante os outros essa responsabilidade recíproca. No entanto, caso seja uma decisão ilegítima e antidemocrática, que foi tomada pelo governo sem igual consideração e respeito por cada cidadão, há espaço para a desobediência civil e manifestação social. Assim, “governos devem ser das pessoas, pelas pessoas e para as pessoas. As pessoas devem governar a si próprias. A cada cidadão deve ser ofertado idêntico e significativo papel.”¹⁸ Esse é o ideal democrático que, apesar de ser distante, deve ser buscado em contínuo esforço.

Desse modo, partindo da concepção de Dworkin de democracia coparticipativa, será avaliado neste artigo quão próximo o atual quadro institucional brasileiro de elaboração legislativa está desse ideal, a partir do estudo de caso da reforma do ensino médio implementada pela Lei nº 13.415/2017¹⁹.

Esse paradigma coparticipativo é especialmente aplicável na área educacional, na medida em que a Constituição de 1988 prevê uma série de princípios aplicáveis ao ensino relacionados à igualdade, liberdade, pluralismo e sua gestão democrática (art. 206 CF/1988)²⁰. Dessa forma, o art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)²¹ determina que os sistemas de ensino devem observar a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. A ordem constitucional traz ainda a formação de parcerias entre os entes federados nos

¹⁸ DWORKIN, 2011, p. 379.

¹⁹ BRASIL, 2017, Lei nº 13.415/2017.

²⁰ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

²¹ BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

seus sistemas de ensino (art. 211 da CF/1988)²². Assim, os arts. 8º a 11 da LDB²³ traz as competências federais, estaduais e municipais, estabelecendo a necessidade de colaboração e de articulação entre os entes. Tendo em vista esses ditames constitucionais e legais, o conceito de democracia coparticipativa de Dworkin assume caráter ainda mais vinculativo no setor educacional.

2. O processo de tramitação da Reforma do Ensino Médio: a participação e influência dos atores na construção da política pública instituída

Em 23 de setembro de 2016, o governo federal emitiu a Medida Provisória (MP) nº 746/2016²⁴, para a alteração da estrutura do ensino médio brasileiro, modificando a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB)²⁵ e a Lei nº 11.494/2007 (Fundeb)²⁶, ainda vigentes²⁷. No Congresso Nacional, foi convertida e aprovada na forma do PLV nº 34/2016²⁸. Transformou-se em norma jurídica em 17/02/2017: Lei nº 13.415/2017²⁹.

²² BRASIL, 1988, Constituição de 1988.

²³ BRASIL, 1996, Lei nº 9.394/1996.

²⁴ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

²⁵ BRASIL, 1996, Lei nº 9.394/1996.

²⁶ BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

²⁷ Para análise comparada entre a redação original da MP nº 746/2016 e a legislação alterada, ver o Quadro Comparativo elaborado pela Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (BRASIL. Secretaria Legislativa do Congresso Nacional. **Quadro comparativo da MP nº 746/16**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4700420&disposition=inline>>. Acesso em: 5 jun. 2019).

²⁸ BRASIL. Congresso de Lei. **Projeto de Lei de Conversão nº 34, de 2016**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; a Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho; e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2015; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em:

A Lei nº 13.415/2017³⁰, oriunda da MP nº 746/2016³¹, divide-se, em resumo, em duas grandes pautas: a flexibilização do currículo do ensino médio e a implementação de escolas em tempo integral. Para se averiguar a participação dos afetados na construção dessa norma, analisam-se as audiências e consultas públicas realizadas durante a sua negociação dentro do Executivo e durante a sua tramitação no Congresso.

2.1A organização e condução de audiências públicas materialmente participativas

A princípio, é importante a compreensão dos elementos que caracterizam e que contribuem para que a audiência pública seja um efetivo mecanismo de participação. Trata-se de um instrumento de natureza meramente consultiva; assim, a decisão de acatar ou não as sugestões trazidas em audiência pública é discricionária da Administração.

Conforme pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)³², para a avaliação da qualidade do processo de planejamento e de condução das audiências públicas devem ser levadas em consideração as seguintes dimensões enumeradas no quadro abaixo. No que for pertinente, serão avaliadas cada uma dessas dimensões propostas em relação às audiências públicas conduzidas no Executivo e no Congresso no decorrer da reforma do currículo do ensino médio. Isso contribuirá para o diagnóstico acerca do caráter efetivamente participativo e democrático dessas audiências.

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B7E82256D9AD750927F5EB72FC8F9DD7.proposicoesWebExterno2?codteor=1512506&filename=PLV+34/2016+MPV74616+%3D%3E+MPV+746/2016>. Acesso em: 19 mai. 2019.

²⁹ BRASIL, 2017, Lei nº 13.415/2017.

³⁰ BRASIL, 2017, Lei nº 13.415/2017.

³¹ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

³² IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório de pesquisa – audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para avaliação**. Brasília: Ipea, 2012.

Tabela 1
Dimensões de análise para avaliação da qualidade das audiências públicas

Dimensões que caracterizam o processo

- **Desenho institucional e do processo:**
 - I) mapeamento dos principais atores sociais;
 - II) recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados;
 - III) organização do evento;
 - IV) facilitação/mediação/condução/coordenação;
 - V) metodologia, clareza, e efetividade das regras procedimentais;
 - VI) momento da participação e *timing* do processo;
 - VII) escopo e amplitude do debate;
 - VIII) mobilização, inclusão e representatividade dos participantes; e
 - IX) sistematização das propostas e devolutiva.
- **Atos normativos e seus impactos no processo**
- **Transparência**
- **Outros aspectos sobre a capacidade dos atores**

Dimensões de resultado

- **Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos**
- **Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação**
- **Construção de capacidades (*capacity bulding*)**
- **Divulgação das ações governamentais (abertura do governo e envolvimento da sociedade**

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Ipea³³.

Quanto ao *timing* do processo (dimensão VI da tabela 1), deve-se levar em conta que a audiência pública é instituída em caráter temporário para tratar de uma política governamental específica. Em razão disso, o momento de sua instalação é essencial para que ela possa gerar efetiva influência³⁴. Assim, “[...] o processo participativo deve ocorrer em um momento no qual ainda seja possível incorporar demandas e valores dos atores envolvidos na temática, transcendendo a mera função de esclarecer e informar o público-alvo”³⁵. Por isso, as audiências públicas devem ser realizadas em momentos estratégicos, que não sejam prematuras a ponto de não permitir a mobilização social e nem

³³ IPEA, 2012, p. 12.

³⁴ IPEA, 2012.

³⁵ FONSECA, Igor Ferraz da. *et al. Audiências Públicas do Poder Executivo Federal: fatores de efetividade*. Brasília: Ipea, 2013, p. 21.

intempestivas, caso as decisões já tenham sido tomadas pelos detentores do poder.

Nesse sentido, o Relatório Mandelkern³⁶ recomenda que as partes afetadas sejam consultadas no início do processo decisório, antes da fase de redação do ato, de maneira que sejam fornecidas mais informações sobre o setor a ser regulado. Com isso, melhora-se a qualidade dos atos normativos emitidos e confere-se maior transparência à atividade governamental³⁷.

Da mesma forma, a definição do escopo temático da audiência (dimensão VII da tabela 1) não pode pecar nem por excessiva amplitude, nem por uma elevada especificidade, sob pena de ser difícil de se inventariarem e incorporarem as sugestões ou de a reunião se tornar irrelevante.

Apesar de ser aberta a todos os atores sociais interessados, é mais comum a participação de grupos organizados da sociedade civil. A realização de audiências públicas não garante, contudo, que haja efetiva participação dos atores sociais; na prática, são usadas, muitas vezes, como instrumento de panfletagem midiática para dar aparência de democratização e legitimação do processo decisório. Podem ser utilizadas técnicas para conduzir as audiências de forma a dar espaço predominante às vozes favoráveis ao projeto governamental, abafando as discordantes³⁸. Por isso, é importante que, na condução dos trabalhos das audiências públicas, siga-se um procedimento metódico para se manterem as mesmas condições e o mesmo espaço de fala a todos (dimensão IV da tabela 1).

No que tange às políticas educacionais básicas no Executivo federal, especialmente no Ministério da Educação, constatou-se que não houve nenhuma audiência pública realizada para tratar da MP nº 746/2017³⁹. O

³⁶ Trata-se de um documento desenvolvido no âmbito do Conselho Europeu com uma série de recomendações para a melhoria da qualidade dos atos normativos.

³⁷ GRUPO MANDELKERN. Relatório Mandelkern – melhoria da qualidade legislativa. **Legislação – cadernos de ciência da legislação**, n. 29, out./dez. 2000.

³⁸ BARROS, Thiago Almeida; RAVENA, Nírvia. Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático. **IV Encontro da Compólitica**, Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

³⁹ Esse fato foi confirmado através de pedido de acesso à informação ao Executivo federal (BRASIL. Ministério da Educação. **Pedido de acesso à informação através do sistema oficial do Poder Executivo Federal**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2019).

instrumento foi utilizado apenas durante a tramitação da MP no Legislativo, ou seja, após já ter sido tomada a decisão de edição da MP pelo governo.

No Congresso, foram realizadas oito audiências públicas⁴⁰, todas no mês de novembro e durante a fase de tramitação da MP nº 746/16⁴¹ na comissão mista. Todas elas foram ainda interativas, de modo que era possível enviar comentários relativos ao evento pela página do “E-cidadania” do Senado ou por telefone no “Alô Senado”. Nota-se que, com essa interatividade, as audiências se tornam, ao mesmo tempo, consultas públicas.

Em 1 de novembro de 2016, foi realizada a primeira audiência pública da comissão mista acerca da MP nº 746/16⁴², com a presença de representantes do Ministério da Educação (MEC), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional de Educação (FNE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e consultoria legislativa do Senado Federal. Foram recebidos ainda 332 comentários e perguntas pelo “E-cidadania”⁴³.

Nessa audiência, é relevante notar que, quando algum convidado se pronunciava pela reprovação da MP, havia forte manifestação positiva da plateia que assistia nas galerias, como foi no caso da exposição do representante do FNE. Diante dessas demonstrações, o Presidente da comissão pedia para não haver nenhuma espécie de manifestação, seja a favor ou contra⁴⁴ - situação que limita o espaço para ser ouvido e se expressar, o que vai de encontro à premissa básica de uma audiência pública. A

⁴⁰ O Presidente da Mesa, Deputado Izalci Lucas, declara, ao final da última audiência, que foram realizadas 10 audiências no período (BRASIL. Diário do Congresso Nacional. **Atas de comissões temporárias**, Suplemento “E” ao n. 32. Brasília: Congresso Nacional, 2016, p. 325. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=20804#diario>>. Acesso em: 6 jun. 2019). Contudo, em pesquisa no site e na ficha de tramitação da MP foram encontradas apenas as 8 aqui referidas (BRASIL. Congresso Nacional. **Tramitação da MP nº 746/16**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/126992>>. Acesso em: 25 mai. 2019).

⁴¹ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

⁴² BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

⁴³ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. **Atas de comissões temporárias**, Suplemento ao n. 29. Brasília: Congresso Nacional, 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=20735#diario>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

⁴⁴ BRASIL, 2016, Ata de comissões temporárias, Suplemento ao n. 29, p. 19.

percepção é de que só havia lugar para sugestões e colocações que visassem à melhoria do texto, mas não à sua rejeição sumária.

Quanto à audiência seguinte, de 8 de novembro, os convidados, predominantemente em cargos da Administração Pública, teceram, em linhas gerais, poucas críticas à MP e houve apenas 38 participações pelo portal “E-cidadania”, número expressivamente menor que da audiência anterior⁴⁵. O primeiro ponto (composição da audiência) demonstra um problema de mapeamento dos atores e de representatividade. A composição das mesas das demais audiências públicas também refletiu essa seletividade na escolha dos convidados a palestrar, representando apenas parcialmente da sociedade.

Já a diminuição do interesse em colaborar via internet pode ser explicada pela falta de inclusão desses partícipes e pela falta de retorno do governo quanto a suas contribuições. Não foi dada a devida atenção e resposta a esses comentários enviados pelo portal na audiência anterior e, com isso, menos pessoas se interessaram em participar.

Na 5ª reunião da comissão mista, em 09 de novembro de 2016, foi realizada nova audiência pública interativa, com 49 participações pelo “E-cidadania”. Logo no início da reunião, o Presidente da comissão, Deputado Izalci Lucas, declara que, devido às intensas manifestações de estudantes e tumulto na Casa, as convidadas presidentes da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes) e da União Nacional dos Estudantes (UNE), não poderiam mais participar da presente reunião, por determinação do Presidente do Senado, Renan Calheiros. Este alerta ainda ao público presente nas galerias que não é admitida nenhuma manifestação de apreço ou desapreço que possa perturbar a sessão, nos termos do art. 146 do Regimento Comum. As medidas tomadas não são bem aceitas e geram discussões entre os parlamentares. Todavia, a reunião é suspensa e ao ser retomada passa a contar com a presença de representantes da UNE e Ubes⁴⁶.

Nota-se que a retirada inicial do convite às palestrantes envolvidas no movimento estudantil gera indignação do público presente com a condução dos trabalhos. Novamente há problemas na dimensão da mobilização, inclusão e

⁴⁵ BRASIL, 2016, Ata de comissões temporárias, Suplemento ao n. 29.

⁴⁶ BRASIL, 2016, Ata de comissões temporárias, Suplemento ao n. 29.

representatividade dos participantes, pelo fato de, inicialmente, se ter pretendido desconvidá-los da audiência, mostra a facilidade com que são dispensados e excluídos atores sociais. O interesse em ouvir e incluir esses grupos era baixo, especialmente pelo fato de terem articulado diversas manifestações sociais contrárias à proposição, como a ocupação de mais de 1.000 escolas no país pelos estudantes em protesto à MP nº 746/16⁴⁷.

A Deputada Gleisi Hoffmann solicita ao Presidente que autorize que 40 estudantes de diversos estados assistam à audiência pública e que uma estudante, representante da comitiva dos estudantes do Paraná no Congresso, leia uma carta. O Presidente afirma que é preciso seguir o regimento e, por isso, não seria possível novas manifestações orais além das previstas; o documento escrito, contudo, poderia ser recebido. Quanto à entrada dos 40 estudantes na Casa, apenas o Presidente do Senado poderia autorizá-la, diante da falta de espaço físico⁴⁸.

Essas questões relacionam-se diretamente às dimensões da infraestrutura e recursos disponibilizados, bem como da organização do evento (tabela 1). A falta de espaço com capacidade para receber todos eventuais interessados na audiência pública limita a abertura e disponibilidade para o debate das autoridades. Ainda, o fato de diversos estudantes terem sido barrados na entrada do Senado Federal, sem poder assistir à audiência pública e de terem ocorridos tumultos, agressões e reprimendas restringiu a participação dos principais afetados pela reforma. A percepção gerada nos atores sociais é de que o Congresso e o governo não queriam ouvir todos.

Na audiência pública de 16 de novembro de 2016, houve 66 participações pelo “E-cidadania”, dentre as quais diversas perguntas que, em suma, buscavam entender o significado das alterações no ensino médio e questionar alguns pontos da proposta. Nessa audiência, ao contrário das anteriores, algumas das perguntas e considerações feitas foram lidas pelo

⁴⁷ JUSTIFICANDO. A ocupação das escolas e a falta de habilidade do Judiciário. **Carta Capital**, 3 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/a-ocupacao-das-escolas-e-falta-de-habilidade-do-judiciario>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

⁴⁸ BRASIL, 2016, Ata das comissões temporárias, Suplemento “E” ao n. 32, p. 133.

presidente da comissão para serem comentadas pelos convidados e parlamentares presentes⁴⁹.

Havia ainda apenas três convidados, sendo que dois eram do mesmo instituto de ensino (Instituto Federal do Paraná), que foram retratar a sua experiência de flexibilização curricular e método de ensino diferenciado. Foi mais uma audiência, portanto, com baixa representatividade dos setores da sociedade civil. O mesmo diagnóstico pode ser feito quanto às audiências dos dias 22, 23 e 24 de novembro de 2016, compostas predominantemente por servidores e autoridades públicas. As participações pelo “E-cidadania” foram, respectivamente: 27, 23 e 22 perguntas e comentários enviados⁵⁰.

Em 28 de novembro de 2016, foi realizada, à tarde, audiência pública com o Ministro da Educação Mendonça Filho. Houve, a princípio, uma polêmica acerca do dia agendado para a audiência, uma segunda-feira. Parlamentares requereram a mudança para outro dia, tendo em vista que se trata de um dia sem atividade deliberativa no Congresso e, portanto, esvaziado, bem como pela impossibilidade de agenda de alguns convidados. Alegou-se que a presidência da mesa intencionalmente manteve a sessão mais importante em um dia que teria pouca visibilidade e menor público⁵¹. Os demais convidados, para a audiência a ser realizada pela manhã, não puderam comparecer, quais sejam: os ex-Ministros Fernando Haddad, Renato Janine e Aloizio Mercadante.

Por fim, criticou-se justamente essa divisão da reunião de 28/11 em duas, uma com os ex-Ministros e outra com o atual Ministro. Em prol do debate, considera-se que seria mais produtivo todos os convidados discutir na mesma sessão, para contrapor suas ideias e propostas. De fato, conforme já destacado quanto a audiências anteriores, a representatividade em cada uma delas é essencial para a sua efetividade. Audiência pública implica debate entre os atores sociais envolvidos e dificilmente isso poderia se dar apenas com um convidado que representa a proposta do governo.

Nessa última reunião, houve, portanto, apenas um pronunciamento do Ministro da Educação, o que, por si só, já retira a natureza de audiência

⁴⁹ BRASIL, 2016, Ata das comissões temporárias, Suplemento “E” ao n. 32.

⁵⁰ BRASIL, 2016, Ata das comissões temporárias, Suplemento “E” ao n. 32

⁵¹ BRASIL, 2016, Ata das comissões temporárias, Suplemento “E” ao n. 32, p. 298.

pública. A plateia se manifestou negativamente e foi ameaçada de ser retirada por atrapalhar a condução dos trabalhos. Quanto à participação do público pelo “E-cidadania”, foram enviados apenas 23 comentários e perguntas⁵².

Não se pode deixar de apontar o curto intervalo de tempo entre as audiências, muitas vezes, em dias seguidos, e todas concentradas em novembro. Como mostra o estudo do Ipea de Fonseca *et al*⁵³, o momento de instalação de uma audiência pública é essencial para que ela possa gerar efetiva influência. Assim, o encadeamento entre as audiências deve se dar de forma a se respeitar um intervalo mínimo para que haja um retorno quanto às demandas apresentadas na audiência anterior. Caso contrário, gera-se a percepção de que as contribuições trazidas não significaram nada para as autoridades decisórias.

Quando são realizadas em sequência e conduzidas de forma acelerada, como no caso daquelas realizadas na tramitação da MP nº 746/16⁵⁴, as chances de os atores sociais influenciarem a construção da política pública são escassas. Apenas com base nesse fato, já é possível questionar se houve tempo suficiente para ouvir todas as parcelas da sociedade civil afetadas pela norma.

Isso se deve à rápida tramitação de medidas provisórias no Congresso; os parlamentares precisam decidir em ritmo acelerado para cumprir o calendário apertado de aprovação da MP, evitando o trancamento da pauta. Fica nítido que a natureza desse ato normativo reduz a possibilidade de debates e de participação no processo legislativo. Cabe ainda ressaltar que o relatório do senador Pedro Chaves foi recebido no dia seguinte à última audiência, em 29 de novembro de 2016, o que mais uma vez demonstra a pressa e a falta de possibilidade de impacto das contribuições ao seu conteúdo.

Nesse mesmo sentido, a falta de retorno à sociedade quanto às participações pelo portal “E-cidadania” tendem a desestimular os cidadãos a prosseguir enviando comentários e perguntas. É significativo o fato de que na

⁵² BRASIL, 2016, Ata das comissões temporárias, Suplemento “E” ao n. 32.

⁵³ FONSECA, 2013.

⁵⁴ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

primeira audiência pública, em 01/11/2016, o número de participações pelo portal foi mais expressivo quando comparado às demais, especialmente as últimas. Isso indica um possível desencorajamento em participar pela ineficiência do procedimento para mudar os rumos da decisão tomada.

Não houve, ainda, uma sistematização das propostas trazidas pela sociedade segundo um método, agrupando-as por assunto e ponto da MP que buscavam alterar. Isso dificulta a visualização do peso e da frequência de propostas no mesmo sentido, tornando-se mais difícil alcançar a alteração buscada.

É possível ainda tecer críticas quanto ao escopo das audiências; não houve delimitação de temas específicos para as reuniões. Todas elas foram acerca das mudanças promovidas pela MP em geral, o que também diminuiu a possibilidade de impacto e modificação da proposta, tornando as contribuições dispersas e difíceis de sistematizar⁵⁵.

Foram ainda promovidas diversas audiências públicas em várias Assembleias Legislativas dos estados brasileiros e em outros órgãos públicos, como Ministérios Públicos, em parceria com senadores e deputados federais⁵⁶.

Após a submissão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) pelo MEC ao Conselho Nacional de Educação (CNE), houve uma audiência pública em cada região do país promovida pelo CNE para debater a Base antes da produção do seu parecer. Foi divulgado um regimento com as regras metodológicas das audiências, a ser observado pelos participantes⁵⁷. Era possível se cadastrar como órgão ou entidade convidada, enviando até **dois** representantes, ou ainda como interessado do público geral para manifestações orais e também o envio de contribuições por escrito ao CNE. No

⁵⁵ FONSECA, 2013.

⁵⁶ Houve dificuldade em encontrar as atas dessas audiências; ademais, sustenta-se que o mesmo diagnóstico para as audiências no Congresso se aplica a essas outras. Se foi baixo o impacto de sessões realizadas diretamente na comissão mista, aquelas realizadas fora desse ambiente teriam ainda menor chance de influenciar os parlamentares.

⁵⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Regimento das audiências públicas – Base Nacional Comum Curricular.** Disponível em: <http://cnebncc.mec.gov.br/docs/regimento_ap_bncc_2017.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2019.

total, foram 235 documentos protocolados e 283 manifestações orais nas 5 audiências públicas⁵⁸.

A organização dos eventos seguiu a seguinte fórmula: a mesa composta por representantes do CNE, do MEC, do Inep, secretários(as) de educação estadual e municipal, reitores de universidades públicas; os convidados cadastrados podiam discursar ou direcionar questionamentos a tais autoridades. Houve ainda transmissão ao vivo das audiências na internet e no Canal Futura⁵⁹.

Na região Norte, a audiência pública sobre a Base se deu em 07 de julho de 2017, em Manaus/AM. Foi marcada por considerações quanto à identidade de gênero e orientação sexual e relativas às peculiaridades da comunidade indígena. No Nordeste, em Recife/PE, no dia 28 de julho de 2017, um dos temas mais debatidos foi a Educação física no ensino infantil. Na região Sul do país, em Florianópolis/SC, em 11 de agosto de 2017, o destaque foram as questões levantadas acerca do uso da tecnologia nas escolas e salas de aula, além do debate sobre gênero e sexualidade. No Sudeste, no dia 25 de agosto de 2017, em São Paulo/SP. Por fim, no Centro-oeste, em Brasília, no dia 11 de setembro de 2017. Houve ainda, em diversas das audiências, questionamentos quanto à ausência de proposta para o ensino médio na BNCC⁶⁰.

A metodologia, organização e infraestrutura das audiências pelo CNE criaram um espaço mais propício para o debate e com maior potencial impacto dos participantes nas decisões das autoridades. Algumas das contribuições foram incorporadas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada pela CNE em 15 de dezembro de 2017⁶¹.

⁵⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Contribuições à proposta de BNCC**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=57031>>. Acesso em: 1 jun. 2019.

⁵⁹ BRASIL. Ministério da Educação. **A base em movimento**. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base-em-movimento/noticias/523-canal-futura-ira-transmitir-audiencias-publicas-sobre-a-base-nacional-comum-curricular>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

⁶⁰ BRASIL, 2017, BNCC.

⁶¹ Não se aprofundou nas questões procedimentais de participação da BNCC pelo fato de que esse documento não trata do ensino médio e, com isso, não implementa os ditames da Lei nº 13.415/17; foge, desse modo, do escopo específico deste artigo. Houve também dificuldades em analisar com maiores detalhes a condução das audiências públicas pelo CNE pelo grande

2.2O uso da tecnologia da informação para ampliar a participação social: a realização de consultas públicas

Enquanto as audiências públicas são realizadas de forma presencial, predominantemente com debates orais, as consultas públicas são feitas à distância, especialmente através da internet⁶². O traço da virtualidade otimiza as formas de participação da sociedade na construção de políticas públicas, ao tornar instantâneo o fluxo de informações e ao fornecer um espaço para o exercício das capacidades participativas dos cidadãos. Com a tecnologia da informação aplicada ao processo de tomada de decisões políticas, há um potencial de exercício direto da soberania pelo povo, na forma de uma democracia telemática⁶³.

Não obstante, os mecanismos informáticos de participação não devem substituir completamente as formas presenciais, mas apenas complementá-las, ao ampliar o seu alcance longitudinal. Há ainda um problema de considerável exclusão digital de cidadãos, seja pela falta de acesso a equipamentos ou de conhecimento necessário para utilizá-los⁶⁴. Da mesma forma, mantém-se a necessidade de existirem debates presenciais que ainda funcionam melhor para acirrar as discussões e confrontar as posições antagônicas.

Apesar de toda a potencialidade por detrás desses recursos tecnológicos, as iniciativas na sua utilização para incrementar a participação popular ainda são bastante tímidas. No Executivo federal, foi realizada consulta pública pelo MEC quanto à BNCC, mas não quanto ao conteúdo da MP nº 746/2016⁶⁵ e nem da respectiva Lei 13.415/2017⁶⁶.

volume de material, pois foram disponibilizados no seu site apenas a íntegra das filmagens e áudios, mas não as respectivas atas.

⁶² PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: Ipea, 2012.

⁶³ SOARES, 2002.

⁶⁴ SOARES, 2002.

⁶⁵ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

⁶⁶ O Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a elaboração de atos normativos no Executivo federal, trouxe dispositivos específicos sobre a institucionalização da consulta pública no âmbito do Executivo. É previsto que as consultas públicas acerca de propostas de atos normativos serão realizadas no site da Presidência da República e, adicionalmente, no site do órgão proponente (art. 41). Dispõe ainda que as sugestões enviadas serão recebidas pela Casa Civil e analisadas em conjunto com o órgão proponente (art. 42) e, por fim, que após o resultado da consulta o órgão proponente deverá adequar/justificar a

Segundo informações do Ministério da Educação, a primeira versão da BNCC, lançada em setembro de 2015, foi disponibilizada para consulta pública entre outubro de 2015 e março de 2016. No período, foram recebidas 12 milhões de contribuições, de duas naturezas: encaminhadas por qualquer interessado pelo portal ou pareceres de especialistas convidados pelo MEC. O MEC sistematizou os dados em estatísticas e sintetizou as principais e mais recorrentes contribuições, apontando a medida a ser tomada quanto a cada uma delas. O documento foi então revisado, e algumas sugestões foram incorporadas à nova versão, sendo possível comparar a redação antiga com a nova no site da Base⁶⁷.

Em maio de 2016, foi publicada a segunda versão do documento. Para discuti-lo, foram organizados seminários pelo Consed e pela Undime, que reuniram 9.000 professores e especialistas em educação, em todas as unidades da federação, no período de 23 de junho a 10 de agosto de 2016. Foi disponibilizado documento elaborado por um grupo de trabalho designado para sistematizar as sugestões feitas nos seminários, que foi denominado: “Seminários Estaduais da BNCC: Posicionamento conjunto de Consed e Undime sobre a segunda versão da Base Nacional Comum Curricular”. É possível ainda comparar a redação da segunda versão com a versão final em estudo comparativo disponibilizado pelo MEC que explicita quais mudanças sugeridas foram incorporadas⁶⁸.

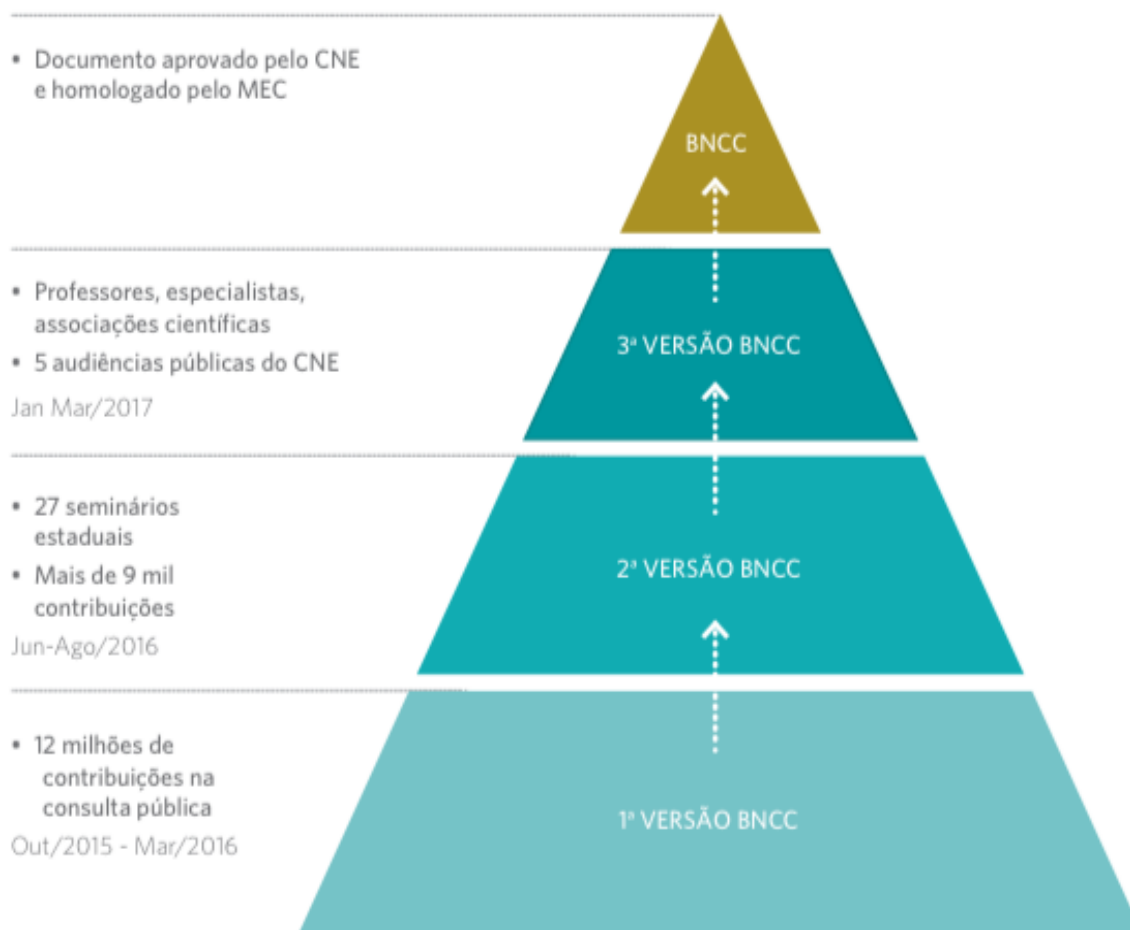
proposta final de ato normativo ou justificar a desistência da proposta (art. 43). Esse decreto, apesar de anterior à vigência da MP nº 746/16, traz importantes parâmetros para a proceduralização da consulta pública no Executivo. Contudo, peca por não prever a obrigatoriedade de consulta pública para certos tipos de atos. Assim, a sua realização dependerá da discricionariedade do órgão responsável pela proposta de ato normativo (BRASIL. **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.).

⁶⁷ BRASIL. Ministério da Educação. **História da Base Nacional Comum Curricular**. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/historico>>. Acesso em: 1 jun. 2019; BRASIL. Ministério da Educação. **Metodologia para tratamento dos dados e contribuições à Base**. Disponível em: <http://historiadabncc.mec.gov.br/documentos/relatorios-analiticos/METODOLOGIA_PARA_TRATAMENTO_ANALISE_DADOS.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2019.

⁶⁸ BRASIL. Ministério da Educação. **A construção da Base Nacional Comum Curricular**. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-construcao-da-base>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

Na figura abaixo, o CNE sistematiza os mecanismos de participação disponibilizados para a sociedade na construção da BNCC:

Figura 1
Participação popular na elaboração da BNCC



Fonte: Caderno técnico – audiências públicas sobre a BNCC⁶⁹.

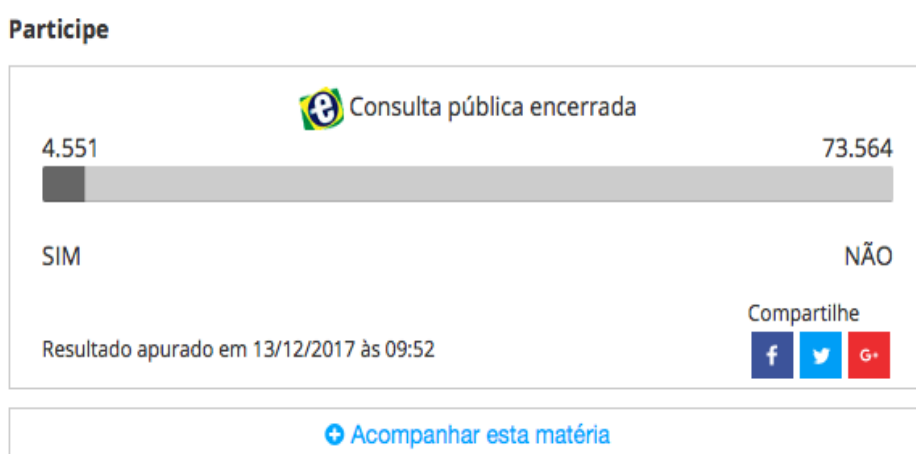
Na Câmara dos Deputados, tais iniciativas não foram utilizadas na tramitação da MP nº 746/16⁷⁰. No Senado Federal, foi aberta consulta pública nos termos da Resolução nº 26 de 2013, para qualquer cidadão (cadastrado no

⁶⁹ BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Caderno técnico – audiências públicas sobre a Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: CNE, 2017, p. 10. Disponível em: <http://cnebncc.mec.gov.br/docs/Caderno_Tecnico_do_CNE.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2019.

⁷⁰ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

portal⁷¹) opinar sobre a MP. A pergunta feita foi: “Você apoia essa proposição?”⁷²; trata-se de uma consulta simples, sem disponibilizar recursos para o cidadão entrar em maiores minúcias do porquê de apoiar ou não a reforma. A ideia é apenas informar os parlamentares da opinião pública geral sobre a proposição; não é um canal que possibilita envio de sugestões⁷³. Foram computados quase 80 mil votos, sendo que mais de 94% votaram “não”, conforme figura abaixo:

Figura 2
Consulta pública do Senado Federal acerca da MP nº 746/16



Fonte: Site do Congresso Nacional⁷⁴.

Apesar do resultado pela rejeição na consulta, a MP foi aprovada. É possível inferir que o impacto desse recurso, da forma como é feito, é bastante limitado. Uma forma de tornar a consulta pública mais completa e relevante seria possibilitar que se justifique o seu voto, dando a possibilidade de apontar

⁷¹ Ao se cadastrar no portal, é exigido que se informe o nome completo, email e unidade federativa onde mora. Cada usuário pode votar apenas uma vez em cada proposição legislativa (BRASIL. Senado Federal. **Cadastro no portal**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/cidadaoform>>. Acesso em: 3 jun. 2019).

⁷² BRASIL. Senado Federal. **Consulta pública sobre a MPV nº 746/16**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=126992>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

⁷³ BRASIL. Senado Federal. **Como funciona uma consulta pública? – Ecidadania**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncionaconsultapublica>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

⁷⁴ BRASIL, 2017, Congresso Nacional.

argumentos a favor e contra a proposição. Poderia também se fazer mais perguntas, quanto a aspectos mais específicos da proposição.

Há, todavia, outras ferramentas no site do Congresso que permitem ao cidadão encaminhar propostas, reclamações e sugestões, como o tradicional “fale conosco”. Não são, porém, especificamente direcionadas a proposições legislativas, tal qual a MP nº 746/16⁷⁵, o que dissolve significativamente o seu uso para esses fins e sua efetividade.

2.3 A influência dos atores sociais na construção da Reforma

Desde a promulgação da Constituição de 1988 até hoje tem havido, paulatina e descontinuamente, a difusão do uso de mecanismos de participação popular e a construção de uma cultura da transparência do Poder público no Brasil, havendo retrocessos e avanços na democracia do país.

Apesar de terem sido conquistados mais espaços de discussão e canais de participação popular, a sua influência na tomada da decisão pública ainda é baixa. Alguns mecanismos quase não são usados (como plebiscito, referendo); outros são mal utilizados ou têm seu fim deturpado (como as audiências e consultas públicas, a iniciativa popular), para gerar a aparência de legitimidade democrática à decisão política.

Para a promoção de uma efetiva democracia participativa, não bastam iniciativas isoladas de participação política, sem que seja conferido poder de influência na tomada de decisões aos cidadãos. É necessária uma mudança paradigmática do modelo de gestão pública brasileiro, a fim de que a participação e a transparência não sejam uma mera etapa do ciclo normativo ou uma formalidade a ser cumprida, mas sim que sejam incorporadas de forma interativa e contínua ao processo de tomada de decisões públicas. Assim, viabiliza-se o impacto das opiniões diversas e até mesmo antagônicas dos afetados, enriquecendo a discussão e possibilitando uma escolha final justificada, em um ambiente de estímulo à cooperação social.

⁷⁵ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

A Reforma do Ensino Médio materializada na Lei 13.415/2017⁷⁶ foi predominantemente construída sem a participação dos atores educacionais. Como demonstrado, as audiências públicas acerca da MP nº 746/16⁷⁷ foram realizadas no Congresso Nacional dentro de um rígido cronograma e acelerado ritmo de tramitação; essa limitação temporal já impossibilita se falar em verdadeiro debate e oportunidade de influência na decisão. Ainda que tenha havido modificações no seu texto e algumas contribuições tenham sido acatadas, a maioria das manifestações dos atores sociais não foi ouvida.

Da mesma forma, as audiências, as consultas públicas também foram mera formalidade, sem significar efetiva participação e com impacto ainda menos significativo.

Uma das alegações para a desnecessidade de se prolongar o debate foi o fato de que já havia um acúmulo de anos de discussão sobre o tema, durante a tramitação do PL nº 6.840/2013⁷⁸. Afirmou-se, assim, que, como a MP nº 746/16⁷⁹ reproduz em grande medida o PL e como já tinham sido feitas inúmeras audiências públicas durante a sua tramitação, a MP expressava, indiretamente, o teor dessa participação. Porém, não há toda essa similaridade entre as duas proposições; elas diferem em aspectos substanciais, especificamente em pontos polêmicos trazidos pela MP que não vinham no PL.

O substitutivo ao PL 6.840/13⁸⁰ já se encontrava aprovado na comissão e pronto para ser votado em plenário; optou-se, contudo, pela emissão de uma medida provisória. Essa decisão afeta o ambiente democrático, pois se considera que apenas com a participação material dos atores sociais garante-se um sopro democrático sobre um sistema político representativo “em colapso”⁸¹.

⁷⁶ BRASIL, 2017, Lei nº 13.415/2017.

⁷⁷ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

⁷⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.840, de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1200428&filename=PL+6840/2013>. Acesso em: 19 mai. 2019.

⁷⁹ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

⁸⁰ BRASIL, 2013, Substitutivo ao PL n. 6.840/2013.

⁸¹ SOARES, 2002.

3. O incentivo ao dissenso na construção da lei como forma de se contrapor à supremacia legislativa do Executivo

A relação entre democracia e vontade geral é longínqua. Diversas teorias acerca da democracia tem seu enfoque na construção de consensos entre os atores e na legitimidade da decisão tomada com base na vontade geral, a partir dos quais são delineadas soluções finais para os problemas sociais discutidos. Esse paradigma tem sido recentemente questionado. A ideia é ressaltar a importância do dissenso para o ambiente democrático, reconhecendo o pluralismo de valores e interesses existentes no seio social. Nesse sentido, Chantal Mouffe⁸² defende que é preciso reconhecer os conflitos inevitáveis à solução democrática, que, no entanto, será sempre precária e passível de revisão.

O ideal de se alcançar um consenso racional para as questões sociais tende a ocultar os profundos e complexos conflitos de interesses existentes, traduzindo-se antes em hegemonia e imposição da solução desejada pelos detentores do poder do que em um consenso. Assim, destacar o dissenso significa conferir voz e oportunidade de participar e impactar a decisão política a ser tomada, ou seja, não se deve buscar remover o desacordo, mas sim respeitá-lo no decorrer do processo decisório⁸³. Ao final, a solução (provisória) a ser tomada derivará de negociações políticas entre os atores que pode ser revista em face da evolução do problema ou caso as suas condições tenham sido substancialmente desproporcionais e onerosas.

Se o dissenso é vital para tomada de toda decisão pública democrática, na construção da lei é uma necessidade inafastável. Isso porque são os parâmetros normativos que estabelecem como será organizada a vida em sociedade e, para que promovam os ideais de igualdade e liberdade, devem representar os mais diversos atores sociais envolvidos na área regulada. Caso contrário, a lei atua como um instrumento de opressão e de imposição de

⁸² MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, nov. 2005.

⁸³ SHIM, Woomin. Disagreement and proceduralism in the perspective of jurisprudence. In: WINTGENS, Luc. J. OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds). **The rationality and justification of legislation: Essays in Jurisprudence**. Suíça: Springer, 2013.

valores e interesses de poucos, agravando ainda mais a enorme desigualdade social que assola especialmente o Brasil.

Todavia, conforme afirma Hespanha⁸⁴, a mera constatação da existência do pluralismo social não garante o resultado democrático. É preciso que todas as formas de manifestação autônoma tenham igual oportunidade de se exprimirem e impactarem a produção da lei. Esse deve ser o horizonte a ser continuamente buscado, ainda que possivelmente a realidade nunca chegue a reproduzi-lo.

Enquanto o suposto consenso – que muitas vezes é a imposição da vontade mais forte – é um fator que contribui para a aceleração do trâmite formal legislativo, o dissenso favorece a observância das etapas e formalidades ordinárias do devido processo legislativo, sendo essa uma das exigências do princípio democrático de elaboração da lei.

Desse modo, o exercício do dissenso contribui para afrontar a hegemonia legislativa do Executivo e alcançar um maior equilíbrio entre os poderes do Estado; o *locus* propício para a sua ocorrência é o parlamentar. É por meio da contraposição de opiniões, ideias e interesses na elaboração da lei que se alcança o resultado materialmente democrático. Segundo aponta Soares⁸⁵, isso só se concretiza com a abertura de canais diretos de interlocução entre o Estado e a sociedade civil. Essa abertura deve permitir que vozes destoantes se pronunciem e representem suas convicções na questão em pé de igualdade. Porém, atualmente a produção legislativa não tem alcançado no plano fático a dimensão conceitual e radicalmente democrática do dissenso. Só se pode falar em elaboração democrática da lei se for garantido no processo o exercício da cidadania emancipatória e não apenas uma prática de tolerância do Estado às manifestações dos atores⁸⁶.

A assimilação do dissenso ao processo legislativo significa ainda que as razões para a aprovação de uma lei devem ser publicamente conectadas às escolhas legislativas feitas e, com isso, serem acessíveis para o escrutínio do

⁸⁴ HESPANHA, António Manuel. **O caleidoscópio do direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje**. Coimbra: Almedina, 2007.

⁸⁵ SOARES, 2002,

⁸⁶ SOARES, 2002,

povo. Em outras palavras, se há um respeito às opiniões antagônicas, é necessário que se fundamente o porquê de terem sido afastadas, bem como os motivos para a adoção de determinada solução normativa. No entanto, como destaca Daniel Oliver-Lalana⁸⁷, hoje a publicidade ainda permanece restrita, seja porque não são divulgadas as atividades ou porque os meios utilizados não alcançam seus destinatários.

Conclusão

No Brasil, a construção da lei não tem se dado de maneira democrática, pois não têm sido disponibilizados procedimentos adequados e oportunidades reais para efetiva participação dos afetados. O circuito da informação e da ação legislativa reclama instrumental apropriado. Portanto, desvia-se significativamente do ideal de democracia coparticipativa de Dworkin⁸⁸. Se há uma concentração de poderes legislativos no Poder Executivo, há um desequilíbrio que impede a igual consideração e respeito a todos os atores, impossibilitando que todos eles tenham uma real possibilidade de influenciar a decisão final acerca da política legislativa a ser adotada.

O caso-paradigma da reforma do ensino médio, por meio da conversão da MP nº 746/16⁸⁹ na Lei nº 13.415/2017⁹⁰, ilustra essa interpretação. Verificou-se que a sua rápida tramitação e os limites inerentes ao instrumento utilizado contribuíram para a impossibilidade de efetivo debate e participação dos cidadãos. Os atores foram excluídos da construção da política, sendo alguns convidados a se expressar apenas no desenrolar de sua inevitável aprovação. As audiências e consultas públicas organizadas não tinham potencial para alterar materialmente o curso do processo decisório. Foi, assim, apenas formalmente participativo.

⁸⁷ OLIVER-LALANA, A. Daniel. Rational lawmaking and legislative reasoning in parliamentary debates. In: WINTGENS, Luc. J. OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds). **The rationality and justification of legislation**: Essays in Legisprudence. Suíça: Springer, 2013.

⁸⁸ DWORKIN, 2011.

⁸⁹ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

⁹⁰ BRASIL, 2017, Lei nº 13.415/2017.

Ainda que o debate tenha gerado algumas modificações no produto legislativo, a essência da proposta inicial do governo foi mantida. Os afetados reivindicavam a rejeição da MP e a retomada da discussão via projeto de lei, mas não foram atendidos. Com isso, perdeu-se a viabilidade de se enriquecer a proposta com o dissenso, a contraposição de ideias, a realização do contraditório legislativo.

Dentro do governo, a participação popular na concepção da proposta de ato normativo que futuramente se tornaria a MP nº 746/16⁹¹ também foi escassa. Os canais de participação foram abertos especialmente para a discussão da Base Nacional Comum Curricular que, contudo, não trouxe dispositivos acerca do ensino médio.

Perpetua-se, assim, um panorama de ausência de uma gestão pública voltada para a implantação de um Estado materialmente democrático no Brasil.

Referências

BARROS, Thiago Almeida; RAVENA, Nírvia. Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático. **IV Encontro da Compólitica**, Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.840, de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1200428&filename=PL+6840/2013>. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRASIL. Congresso de Lei. **Projeto de Lei de Conversão nº 34, de 2016**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; a Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho; e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2015; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B

⁹¹ BRASIL, 2016, MP nº 746/2016.

7E82256D9AD750927F5EB72FC8F9DD7.proposicoesWebExterno2?codteor=1512506&filename=PLV+34/2016+MPV74616+%3D%3E+MPV+746/2016>. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 746, de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Tramitação da MP nº 746/16**. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/126992>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Caderno técnico – audiências públicas sobre a Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: CNE, 2017, p. 10. Disponível em: <http://cnebncc.mec.gov.br/docs/Caderno_Tecnico_do_CNE.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Contribuições à proposta de BNCC**. 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=57031>>. Acesso em: 1 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Regimento das audiências públicas – Base Nacional Comum Curricular**. 2017. Disponível em: <http://cnebncc.mec.gov.br/docs/regimento_ap_bncc_2017.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional. **Atas de comissões temporárias**, Suplemento “E” ao n. 32. Brasília: Congresso Nacional, 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=20804#diario>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional. **Atas de comissões temporárias**, Suplemento ao n. 29. Brasília: Congresso Nacional, 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=20735#diario>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.** Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm>. Acesso em: 19 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 3 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da educação. **A base em movimento.** 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/50781-canal-futura-ira-transmitir-audiencias-publicas-sobre-base-comum-curricular>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **A construção da Base Nacional Comum Curricular.** 2017. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **História da Base Nacional Comum Curricular.** 2017. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/historico>>. Acesso em: 1 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Metodologia para tratamento dos dados e contribuições à Base.** Disponível em:

<http://historiadabncc.mec.gov.br/documentos/relatorios-analiticos/METODOLOGIA_PARA_TRATAMENTO_ANALISE_DADOS.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pedido de acesso à informação através do sistema oficial do Poder Executivo Federal**. 2017. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

BRASIL. Secretaria Legislativa do Congresso Nacional. **Quadro comparativo da MP nº 746/16**. 2016. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4700420&disposition=inline>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Cadastro no portal**. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/cidadaoform>>. Acesso em: 3 jun. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Como funciona uma consulta pública? – Ecidadania**. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncionaconsultapublica>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Consulta pública sobre a MPV nº 746/16**. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=126992>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei, introdução a um procedimento metódico, **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 7, n. 12, 2004, p. 107.

DWORKIN, Ronald. **Justice for Hedgehogs**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Justice in Robes**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.

DWORKIN, Ronald. **Sovereign virtue: the theory and practice of equality**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

FONSECA, Igor Ferraz da. *et al.* **Audiências Públicas do Poder Executivo Federal: fatores de efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.

GRUPO MANDELKERN. Relatório Mandelkern – melhoria da qualidade legislativa. **Legislação – cadernos de ciência da legislação**, n. 29, out./dez. 2000, p. 15-27.

GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin – Jurists: Profiles in Legal Theory**. Stanford: Stanford Law Books, 2013.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HESPANHA, António Manuel. **O caleidoscópio do direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje**. Coimbra: Almedina, 2007.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório de pesquisa – audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para avaliação**. Brasília: Ipea, 2012.

JUSTIFICANDO. A ocupação das escolas e a falta de habilidade do Judiciário. **Carta Capital**, 3 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/a-ocupacao-das-escolas-e-falta-de-habilidade-do-judiciario>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, nov. 2005, p. 11-21.

OLIVER-LALANA, A. Daniel. Rational lawmaking and legislative reasoning in parliamentary debates. In: WINTGENS, Luc. J. OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds). **The rationality and justification of legislation: Essays in Legisprudence**. Suíça: Springer, 2013, p. 135-184.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: Ipea, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHIM, Woomin. Disagreement and proceduralism in the perspective of legisprudence. In: WINTGENS, Luc. J. OLIVER-LALANA, A. Daniel (eds). **The rationality and justification of legislation: Essays in Legisprudence**. Suíça: Springer, 2013, p. 125-133.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Produção do direito e conhecimento da lei a luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2002. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-96WPB6>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

WINTGENS, Luc J. **Legisprudence: Practical Reason in Legislation**. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2012.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.