XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA MACHADO STURZA

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS
Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Machado Sturza. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-733-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

No XXVII Congresso Nacional do CONPEDI - GT Direitos Sociais e Políticas Públicas II, diversas temáticas foram debatidas pelos artigos apresentados, que se correlacionam na reflexão acerca dos direitos sociais: ações afirmativas, habitação, proteção de crianças e adolescentes, educação, participação social, saúde, pessoas com deficiência, questões fundiárias urbanas, migração e relações de trabalho.

Na atual quadra histórica, a presenciar o protagonismo de políticas econômicas ultraliberais e políticas conservadoras quanto aos costumes, impende refletir, permanentemente, sobre a concretização dos direitos consignados na Constituição de 1988. Os direitos sociais, por requererem uma atuação mais efetiva do Estado para a sua promoção, e, consequentemente, maior alocação de recursos, usualmente acaba por ser alvo de restrições e retrocessos pelo avanço de políticas liberais.

Aos construtores do Direito impera o dever ético de aceitar a vitória das propostas sufragadas nos processos eleitorais, por óbvio, uma vez que representam a lídima vontade da população. Entretanto, com o mesmo vigor, é preciso defender o núcleo axiológico-normativo que conformam os direitos fundamentais sociais e que vinculam a todos, indistintamente.

Nesta perspectiva, talvez ontológica, talvez dicotômica, os direitos sociais são direitos humanos fundamentais em caráter jurídico, uma vez que são direitos que tem como escopo a índole social do ser humano, além de serem exigências que brotam da condição de ser membro ativo e solidário de um grupo social. Assim, os direitos sociais são, sem dúvida alguma, direitos fundamentais e por esta razão exigem não só o seu cumprimento por parte do Estado, mas também a sua ampla e irrestrita promoção e proteção.

Portanto, os direitos sociais expressam uma ordem de valor objetivada na e pela Constituição, contemplando como fim maior a possibilidade de melhores condições de vida. Logo, os direitos fundamentais enquanto premissa da própria dignidade humana, caracterizam-se como o ponto culminante de toda a ordem jurídica, embasando a própria existência do Estado, enquanto ordem em contraposição ao caos de uma sociedade complexa, paradoxal e contingente.

Assim, finalizando, mas não concluindo, verificamos que o século XX foi o palco dos direitos individuais e sociais, como o século XXI também o deve ser, sob pena de se colocar em risco a própria existência humana. Deve-se, assim, preservar a era dos direitos de terceira e quarta dimensão - como o direito à paz, à cooperação, o direito ao desenvolvimento sustentável, o direito a um meio ambiente equilibrado e saudável, os direitos de solidariedade, e, porque não, à liberdade de escolhas.... todos eles estão intrinsecamente vinculados aos direitos humanos fundamentais, sociais e às políticas públicas.

É nesse complexo contexto que transcorreram as apresentações e debates dos artigos que compõem esta obra, diversos e complementares, focados na defesa do mais importante instrumento jurídico de uma nação: a Constituição Federal.

Profa. Dra. Janaína Machado Sturza – UNIJUÍ

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo – UPF

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CONTROLE SOCIAL DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO BÁSICA E ASPECTOS DA TEORIA DOS SISTEMAS SOCIAIS DE LUHMANN

THE SOCIAL CONTROL OF EXPENSES WITH BASIC EDUCATION AND ASPECTS OF THE THEORY OF SOCIAL SYSTEMS OF LUHMANN

Hélio Cardoso Neto [1]

Resumo

O presente texto se dispõe a ser uma reflexão sobre o controle social das despesas com educação como parte do sistema jurídico e social, bem como estabelecer uma comparação com o estudo das Teorias dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, com enfoque da comunicação como base da teoria sistêmica, e o possível surgimento de novo sistema através das novas tecnologias aplicáveis ao controle social, com os Sistemas de Informação, com a informatização dos dados e inteligências artificiais.

Palavras-chave: Controle, Educação, Luhmann, Sistema, Novas tecnologias

Abstract/Resumen/Résumé

The present text is intended to be a reflexion on the social control of education expenses as part of the legal and social system, as well as to establish a comparison to the study of Niklas Luhmann's Theories of Social Systems, with focus on communication as the basis for the system theory and the possible emergence of a new system through new applicable technologies for social control, with Information Systems, computerization of data and artificial intelligence.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: : control, Education, Luhmann, System, New technologies

[1] Mestrando em Direito e Sociedade pela Universidade La Salle; Pós-Graduado em Direito Público; advogado (hcn@tca.com.br).

INTRODUÇÃO

Com efeito, é mais adequado considerar o presente texto como uma simples reflexão, antes de ser um artigo ou estudo da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, aplicado ao tema de estudo desenvolvido no âmbito do Mestrado em Direito e Sociedade na Universidade LaSalle, estabelecendo vínculos com a disciplina Teorias Sociais Contemporâneas do Direito, magistralmente ministrada pela Dra. Wanda Capeller.

Partimos do estudo do controle social das administrações públicas, em destaque o controle social das despesas com educação básica, como objeto de pesquisa vincula que busca observar sobre a eficácia da norma prevista pelo Inciso II do § 1º do Art. 48 Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja concretização se referencia através de páginas disponibilizadas na internet conhecidas como "Portais Transparência", e verificar se é possível efetuar o controle das despesas mencionadas através de uma efetiva aplicação prática desta norma.

Referenciando a educação básica, a pesquisa então correlaciona a disponibilização destas informações pelos municípios, enquanto formalmente responsáveis pelo desenvolvimento e disponibilização da educação básica, de forma universal.

A Educação Básica está definida pela Lei de Diretrizes de Base, Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e estabelece, por seu art. 4º, que o "dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de (Inciso I) "educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola, b) ensino fundamental, c) ensino médio."

Mas também estabelece a disponibilização de "educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade" (Inciso II), cuja obrigação constitui-se dever dos Municípios, nos termos do Art. 211, da Constituição Federal[1].

Inicialmente o texto procura demonstrar os requisitos constitutivos necessários para se estabelecer um controle social das despesas com educação básica, com amparo na norma dos "Portais Transparência", e com vistas à atuação, neste campo, de novas tecnologias de controle, e as possibilidades deste tipo de controle resultar como contribuição do direito para

[1] Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...)§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

autonomia da sociedade, buscando incentivar o ativismo comunitário como forma de emancipação social.

Considerando que a norma mencionada, como efeito de incidência deve se inter-relacionar com os sistemas educacionais e sociais, assim para com a comunidade, a argumentação busca estabelecer a aplicação da teoria de Luhmann, considerando a definição da comunicação como objeto fenomenológico fundamental de sua teoria dos sistemas sociais.

Observamos quando a ineficácia da norma resulta na ausência de comunicação e de compartilhamento, e assim é incompreendida pela sociedade, questionando se neste caso há ruptura nos sistemas quando o direito, como sistema jurídico, é insuficiente e não permite a inter-relação com o sistema social por não produzir a comunicação dos dados, verificando se a Teoria dos Sistemas de Luhmann se sustenta mesmo diante de tais dilemas, consoante ter abrangência de superteoria, com pretensão universal, não reclamando exclusividade sobre um tema ou campo, e se aplicam em múltiplos níveis.

E indagamos se no caso de eficácia da norma que estabelece o controle social através dos Portais Transparência, a disponibilização dos dados, especialmente relacionados às despesas com educação básica ocorrer com os conceitos *open definition* e "interoperabilidade", explicados na sequência, poderão proporcionar a utilização de novas tecnologias de controle dos dados públicos, e se tais tecnologias poderão modificar o conceito de comunicação como base da teoria sistêmica ou, ao contrário, poderão reafirmar os postulados da teoria dos sistemas sociais de Luhmann, com a inter-relação entre os sistemas jurídicos, Sistemas de Informação como novo enfoque sistêmico, sistema educacional e a sociedade, em todos os aspectos buscando-se indicar que este novo controle social pode resultar efeitos de emancipação social.

1. CONTROLE SOCIAL DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO BÁSICA COMO SISTEMA

O interesse no âmbito do trabalho jurídico centraliza-se no exercício do controle social das administrações públicas, especialmente com o foco nas despesas com a educação básica. Neste sentido, concentrando-se na norma específica que estabelece o princípio da transparência nas gestões públicas, determinando a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Concentramos então as análises para os efeitos da disposição normativa do Inciso II do § 1º do Art. 48 Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja aplicabilidade vem se operando, pela maioria dos municípios, dos Estados e pela União, através das páginas disponibilizadas na internet conhecidas como "Portais Transparência".

Esta terminologia – Portal Transparência, parte da Administração Federal[2], que indica pressupostos básicos de sua utilização:

> 1. O sistema deve possibilitar o acesso a informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras. Estas informações devem ser disponibilizadas em tempo real;
> 2. Entende-se como "tempo real" a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil;
> 3. Deve-se assegurar à sociedade o amplo acesso às informações sobre a execução orçamentária e financeira que deverão ser disponibilizadas em meio eletrônico na internet.

Como tema de observação jurídica, mas com forte apelo do olhar voltado ao campo social, o estudo dialoga entre a verificação de disponibilidade de acesso às informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, sua disponibilização em tempo real, entendendo-se assim que as informações devem estar dispostas em meio eletrônico na internet que faculte amplo acesso público.

A inquietação situa-se no aspecto das despesas com educação básica, com referencial a partir de Municípios gaúchos, e a disponibilização de seus dados para o exercício do controle social; e considerando a educação básica como meio de mudança positiva da sociedade, a pesquisa objetiva estabelecer uma contribuição do estudo jurídico em direção à busca da autonomia da sociedade sob o enfoque do direito cosmopolita[3] emancipatório, e incentivar o ativismo da cidadania através do controle social dos recursos públicos aplicados nesta área da educação.

Neste sentido, postula-se o cumprimento da norma pelos Municípios, com a disponibilização das informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira relacionadas especificamente com as despesas da educação básica, pressupondo que os dados disponíveis possibilitem o controle social enunciado para todas as despesas, quer sejam

---

[2]https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf

[3] Utilizando a norma como referência para uma legalidade cosmopolita. Conforme Boaventura de Souza Santos, o cosmopolitismo subalterno (As Bifurcações da Ordem: Revolução, Campo e Indignação. Cortez Editora. 2016).

despesas com pessoal, relacionando os servidores utilizados no atendimento da educação, valores destinados para custeio e manutenção do ensino, e recursos aplicados a título de investimentos.

Neste aspecto necessário ponderar que a educação básica dos municípios é normalmente organizada a partir de uma ou mais unidades centrais de gestão, que abrangem, normalmente, além do dirigente da respectiva Secretaria, órgãos técnicos, profissionais de supervisão, direção geral, centrais de estoque de materiais, de aquisição e distribuição de merenda escolar, setor de transportes para os alunos, e outros. Mas também a educação básica se estabelece de forma geográfica para a comunidade atendida através de sua unidades escolares, sejam Escolas Municipais de Ensino Fundamental, ou Escolas Municiais de Educação Infantil, enquanto que muitos municípios também disponibilizam ensino médio, mesmo que sobrepondo suas obrigações constitucionais[4], interessam no âmbito do presente estudo, pois aplicam recursos públicos que se inserem na educação básica.

Considerando tais fatores e características, impende verificar se, para controle social destes recursos, há disponibilização de informações pormenorizadas e vinculadas a cada grupo de despesas, ou seja, se o cidadão poderá observar, acompanhar e fiscalizar, por exemplo, as despesas de investimento com a reforma de uma sala de aula que foram aplicadas na Escola de Ensino Fundamental do Bairro no qual seu filho estuda. Ou, se as despesas de custeio estão adequadas quanto aos valores destinados para a merenda escolar daquela escola, assim como para o fornecimento de energia elétrica, o fornecimento de água, destacados dos valores mensais, aquisição de materiais de expediente estão em conformidade com a média praticada no mercado, podendo-se confirmar (ou não) que, de acordo com a quantidade de alunos, as despesas são razoáveis ou excedentes.

Conforme sinalizado como âmbito de projeto de pesquisa acadêmica[5], "entendendo-se que a eficácia da norma referenciada pode produzir efeitos de ativismo e transformação social, como premissa hipotética para o potencial emancipatório produzido através deste direito, com base no referencial teórico de Boaventura de Souza Santos[6], bem como observando seu protagonismo amparado na interpretação sistemática subsumida ao princípio da hierarquização axiológica, pela qual qualquer norma singular somente "se esclarece plenamente com base na totalidade das normas, dos valores e dos princípios" (FREITAS,

[4] C.F. Art. 211, § 3°. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.
[5] Linha de Pesquisa Efetividade do Direito na Sociedade, pelo Programa Acadêmico em Direito da Universidade LaSalle (Canoas, RS)
[6] As Bifurcações da Ordem: Revolução, Campo e Indignação. Cortez Editora. 2016.

2004, p. 23), com ênfase na hierarquia estabelecida como norma de direito constitucional complementar, o estudo suscita algumas questões: o controle social das despesas com educação básica, através dos Portais Transparência e Municípios do Estado do Rio Grande do Sul[7], é eficaz? Há possibilidade de interação ativa e autônoma da sociedade através dos meios de controle social da administração pública? As informações disponibilizadas nos Portais Transparência pelos Municípios, em relação às despesas com educação básica, são suficientes para o exercício do controle social sobre as despesas com educação básica? Aplicam-se aos dados disponíveis nos "Portais Transparência", os conceitos *open definition* e "interoperabilidade"[8]?

O conceito de "dados abertos" para informações governamentais prevê a disponibilização de informações "de forma a tornar possível não apenas sua leitura e acompanhamento, mas também sua reutilização para novos projetos, sítios e aplicativos, seu cruzamento com outros dados de diferentes fontes e sua disposição em visualizações interessantes e esclarecedoras"[9]. Neste sentido, a definição parte da proposta titulada como Open Definition[10]: "dado aberto é um dado que pode ser livremente utilizado, reutilizado e redistribuído por qualquer um". Ainda, segundo a definição da Open Knowledge Internacional[11], em suma, dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura[12].

No Brasil há política para implementação de dados abertos nas informações disponibilizadas na internet a partir da União, indicando que a filosofia de dados abertos não define exaustivamente uma lista de formatos permitidos. Para ser considerado um dado aberto, o conjunto de dados deve estar disponível em um formato de especificação aberta, não proprietário e estruturado, ou seja, que possibilite seu uso irrestrito e automatizado através da Web. Além disso, é imprescindível que seja utilizado um formato amplamente conhecido. Destaca-se, ainda, a importância de dispor de dados estruturados: "um erro recorrente

---

7 Provisoriamente foram escolhidos, como objeto da pesquisa empírica, os Municípios gaúchos com população acima de 50 mil habitantes, pressupondo as maiores despesas com educação básica e melhor disponibilidade de acesso aos meios digitais.

8 Tais conceitos são pressupostos para utilização de novas tecnologias úteis ao controle social, como será mencionado na sequência.

9 www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf

10 http:// opendefinition.org/. Open Definition é um projeto do Open Knowledge International - Source Code

11 https://okfn.org/

12 http://dados.gov.br/pagina/dados-abertos

cometido por diversas instituições é a publicação em formato PDF[13] de planilhas de dados. O PDF é um formato não estruturado, e ao fazer isso – desestruturação dos dados – o publicador está inviabilizando, ou dificultado, a reutilização daqueles dados.”.[14]

Para aplicação neste estudo também se estabelece relevância a aplicação do conceito de interoperabilidade para os dados disponibilizados nos Portais Transparência, com foco para as despesas com educação.

Neste sentido, conforme definição do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do governo brasileiro, a interoperabilidade “pode ser entendida como uma característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente”.[15]

Das hipóteses acima delineadas se conduz o estudo do controle social em relação às despesas com a educação básica nos municípios como contribuição do direito para autonomia da sociedade, buscando incentivar o ativismo social como forma de emancipação social.

Para relacionar ao contexto, necessário mencionar que a Educação Básica está definida pela Lei de Diretrizes de Base, Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e estabelece, por seu art. 4º, que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de (Inciso I) “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola, b) ensino fundamental, c) ensino médio”.

Mas também estabelece a disponibilização de “educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade” (Inciso II), cuja obrigação constitui-se dever dos Municípios, nos termos do Art. 211, da Constituição Federal[16].

O controle social das despesas com educação básica, no Brasil, pode ser exercido por diversas fontes legais. Mas a concentração do estudo sobre a disponibilização destes dados através de portais na internet, com base na norma acima referida, decorre da inquietação pessoal e o esforço que a pesquisa jurídica almeja e vislumbra: a possibilidade do ativismo comunitário como instrumento de uma possível transformação social para, como preleciona Boaventura de Souza Santos, instalar um esforço para reinventar a tensão entre a regulação

---

[13] Portable Document Format (Formato Portátil de Documento), um formato de arquivo criado pela empresa Adobe Systems.

[14] http://dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos

[15] https://www.governodigital.gov.br/egd/orientacoes/interoperabilidade

[16] Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...)§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

social e emancipação social, frente ao expressivo volume de recursos públicos aplicados e da sua inerente e notória importância para a sociedade brasileira.

Tal valoração da educação para a sociedade alcança unanimidade popular e no meio político, é sustentada por grandes doutrinadores como *Piaget*, segundo o qual "somente a educação pode salvar nossas sociedades de uma possível dissolução, violenta e gradual*"*[17]. Piaget se referia à importância da educação inicial, que incluímos como um dos objetos da pesquisa proposta. Além disso, adotando princípio do mesmo autor, a educação "deveria ser a primeira tarefa de todos os povos, sobrepondo as diferenças ideológicas e políticas": "*O bem comum de todas as civilizações: a educação da criança*"[18].

A dicotomia, neste caso sob efeito vinculativo, entre o conceito popularmente divulgado indicando a "falta de investimento em educação" e o baixo desempenho dos alunos da rede pública de ensino (mesmo que esta última hipótese mais relacionada ao campo acadêmico da Educação do que do Direito), poderá transparecer a partir de um melhor controle social de suas despesas.

É apropriado enfatizar neste contexto que embora o Brasil tenha aumentado a aplicação de recursos na Educação, o desempenho continua dentre os piores, o que infere descumprimento do princípio constitucional da eficiência[19]. Com base no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA[20], como resultado de apuração coordenada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e aplicada a 70 (setenta) países em 2015, o Brasil ficou em 63ª colocação em ciências, 59ª em leitura e 66ª em matemática."

2. A INEFICÁCIA DA NORMA, NOVAS TECNOLOGIAS COMO SISTEMA E EFEITOS NA TEORIA SISTÊMICA

Consoante o tema abordado na primeira parte, objetivamos nesta sequência estabelecer relação entre esse objeto de estudo e a aplicabilidade de aspecto conceitual da Teorias dos Sistemas Sociais, de Niklas Luhmann.

A norma então referenciada, no contexto considerado como sistema jurídico, deveria produzir eficácia como disponibilizadora de informações específicas das despesas em

---

17 Piaget. 1934, p.31, *in* JEAN PIAGET. Munari, Alberto. Trad. Daniele Saheb. Ed. Massangana. Pag. 17. Disp. Em http://www.livrosgratis.com.br

18 Idem.

19 Art. 37, *caput*, da C.F.

20 *Programme for International Student Assessment*

educação básica, permitindo a inter-relação dos sistemas educacionais, sociais e jurídicos. Neste sentido, conforme Luhmann, tal implicação decorre de uma mudança estrutural da sociedade que reflete (condiciona) o direito[21], e assim deve requerer eficácia.

Além do observar científico e orientado proporcionado pela pesquisa acadêmica, o estudo move-se pela inquietação e dúvida em relação à possibilidade da norma efetivamente resultar em sua aptidão de produzir efeitos[22], assim no plano da eficácia cumprir sua incidência com máxima completude e destinação em relação à sociedade. Significa então verificar se a norma atende a função social que pretende concretizar, no plano da efetividade, conforme Luis Roberto Barroso:

> A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social.[23]

Com efeito, "o direito resolve o problema da decepção de expectativas de caráter normativo associando elas ao símbolo da validez, e fazendo-as exigíveis por meio de uma estrutura legal (SILVA, 2016, pag. 21), enquanto o sistema educacional discute as despesas e disponibiliza ao controle social.

O controle social assim atuaria com o sistema social, estabelecendo a comunicação necessária dos dados disponibilizados para um ativismo através do controle das despesas com educação básica, refletindo, conforme Luhmann, o entendimento de sistema como "uma interconexão de operações factuais" como ações de comunicação, mas que neste caso se afirmam com o direito[24] . Daí que o controle social das despesas com educação, com base em norma disposta pelo sistema jurídico, ou a não realização deste controle, seja em decorrência do descumprimento da norma ou não atuação do sistema social, configuram problemas em relação aos quais se espera sejam resolvidos no âmbito da teoria dos sistemas sociais, enquanto que surgem de seu próprio contexto de sistema, demonstrando-se como *autopoiesis* dos sistemas sociais.

Ou seja, a má qualidade da educação básica pode ter como um dos fatores a ausência ou insuficiência de controle social das despesas públicas com educação, daí resultando na

---

[21] LUHMANN. Sociologia do Direito I. 1983. Pag. 225.
[22] Luis Roberto Barroso em "O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas. Ed. Renovar. 6ª Edição.
[23] Pag. 85.
[24] LUHMANN. O Direito da Sociedade. 2016. Pag. 54/55. Indicando que os sistemas, como ações de comunicação operacionais, devem ser comunicações, independem da interconexão de determinadas regras.

ineficácia da norma constitucional que possibilitaria tal controle, o que deveria ocorrer através da disponibilização dos respectivos dados livremente através de portais na internet, verificando-se (aqui como assertiva ainda sem confirmação empírica) que tais dados são insuficientes para a plenitude deste controle, impedindo a interpelação do sistema social, resultando outro problema, por impossibilidade de comunicação.

Para um controle eficaz das despesas com educação básica, a disponibilização governamental das respectivas informações deveria ocorrer "em tempo real", de forma "aberta", sem restrições de acesso, e com efeitos de interoperabilidade, ou seja, que tais dados possam ser utilizados por vários sistemas. Isto não ocorrendo, mesmo havendo norma, a norma será insuficiente ou ineficaz e, assim, não produz e reproduz as operações que conferem o "sentido do direito" (LUHMANN, 2016, pag. 56)[25] . Ainda conforme o Autor, "o direito é insuficiente quando não se comunica com o objetivo social" (SILVA, 2016, pag. 20).

A indagação que se pode fazer em relação a este caso, no âmbito da Teoria dos Sistemas Sociais, é se há ruptura nos sistemas quando o direito, como sistema jurídico, é insuficiente e não permite a inter-relação com o sistema social por não produzir a comunicação dos dados (neste caso, inexistindo controle social das despesas com educação básica), deixando tal comunicação de ter o efeito "circular reflexivo" (SILVA, 2016, pag. 30), e impedindo de observar a realização simultânea das três seleções da comunicação, conforme Luhmann: a informação, a partilha e a compreensão (SILVA, 2016, pag. 48).

A resposta pode passar pela abrangência da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann como sendo uma superteoria, com pretensão universal, não reclamando exclusividade sobre um tema ou campo, e se aplicando em múltiplos níveis. Ou seja, uma falha de comunicação em decorrência de ausência ou insuficiência normativa específica, como aqui demonstrada, não teria o efeito que negar a inter-relação dos sistemas jurídico, educacional e da sociedade.

De outro lado, a Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, também "como uma nova teoria do direito que aborda simultaneamente seus aspectos analíticos, hermenêuticos e pragmáticos" (ROCHA, 2013, pag. 31), parece não resolver esta lacuna mais específica, que se propõe abranger todo o sistema educacional básico, pois dela se compreende também que, se a norma não comunica, não há sentido, não há compartilhamento, nem compreensão pela sociedade (SILVA, 2016, pag. 88).

Em acréscimo, o autor indica que os sistemas são "operações acopladas operacional e estruturalmente" (SILVA, 2016, pag. 89), lavando a questionar que se não ocorrer

[25] O Direito da Sociedade.

comunicação entre a norma jurídica e a sociedade (ao sistema psicológico), então não tais sistemas não se acoplam e não resolveria o problema, a não ser pelo surgimento de outro sistema.

Sob outro aspecto, quando se estimar solucionado problema da insuficiência ou ineficácia da norma que determina a disponibilização de dados orçamentários e financeiros pelas administrações públicas no Brasil, permitindo o acesso em tempo real e mediante interoperabilidade das informações em relação às despesas com educação básica, será possível a atuação de outro sistema, um novo sistema, baseado na tecnologia da informação. Tais dados ficarão à disposição de Sistemas de Informação, operados por programas de informática e de inteligência artificial, os quais poderão gerir mecanismos de controle autônomos que não necessariamente passem pelo sistema social.

Neste sentido a teoria de Luhmann não prescinde de estruturas, adequando-se às mudanças de organização social. Se por um lado o controle social das despesas com educação atualmente necessitam do conhecimento de abrangência coletiva, através da disponibilização dos dados correlatos, assim como os sistemas sociais de Luhmann dependem de nexos de comunicações sociais, pois os sistemas sociais só interagem no sistema psíquico se comunicam coletivamente, pelos controles com novas tecnologias ou inteligências artificiais tal situação não será necessária ou imperativa, podendo o próprio novo sistema produzir efeitos, por exemplo, de apontar a necessidade de redução de determinadas despesas, sem necessidade de compreensão pela sociedade, porém sem deixar de produzir os efeitos no sistema social, em benefício da coletividade.

Neste caso, a comunicação, como célula da sociedade, na lição de Luhmann (SILVA, 2016, pag. 50), poderia deixar que ter a característica relacional (circular reflexiva) sustentada pelo autor, mas produziria uma outra forma de operação com resultado social que não a comunicação por autorreferência da comunicação (*autopoiesis* da comunicação), mas por comunicação somente entre os sistemas informatizados das novas tecnologias e inteligências artificiais, que deverão, entretanto, conforme acima asseverado, produzir resultados sociais.

Aqui é importante definir que a informatização do controle social referenciado somente se aplicará quando os respectivos dados estiverem disponibilizados na forma aberta acima preconizada. Com esta premissa as ferramentas tecnológicas como robôs estruturados com inteligência artificial poderão estabelecer novos “sistemas de controle”, na concepção da teoria dos sistemas sociais, sobre a administração pública, como o exemplo destacado das despesas com educação básica no Brasil, desde que o cumprimento das normas jurídicas relacionadas proporcione suficiente disponibilização de dados abertos, em tempo real e

passíveis de interconexão. Tais sistemas de informação, as ferramentas tecnológicas e inteligências artificiais poderiam superar o princípio da construção da teoria dos sistemas sociais de Luhman, pelo qual a sociedade se compõe pelas formas de comunicação usualmente estabelecidas.

Os sistemas de informação e as novas tecnologias poderão ter o condão de modificar as relações sociais, sem necessariamente estabelecer a "comunicação como operação que produz e reproduz a sociedade" (SILVA, 2016, pag. 52), enquanto tais tecnologias terão efeitos de operar a informação entre si, ou seja no seu próprio sistema, ao mesmo tempo em que a sociedade seria o destinatário final dos resultados pragmáticos desta nova comunicação; muitas vezes sendo até beneficiário inconsciente, ou melhor, sem os efeitos da comunicação social de Luhmann, que pressupõe que a comunicação é a realização simultânea de informar, partilhar e compreender.

Assim pelo novo sistema das novas tecnologias, as normas poderão comunicar, mas esta comunicação seria recepcionada e compartilhada pelos sistemas de informação, sem necessidade de abranger a comunidade em relação ao ato ou efeito de comunicar, mas tão somente quanto aos resultados pragmáticos desta relação: como no caso das despesas com educação básica, no Brasil, supondo-se que produzirão efeitos de eficientização nas gestões com resultados de economia neste campo, melhorando, assim, a sua qualidade, com resultados sociais positivos imediatos e mediatos.

Iniciativas como esta já prosperam, como no caso da operação Serenata de Amor, "um projeto aberto que usa ciência de dados – as mesmas utilizadas por gigantes como Google, Facebook e Netflix – com a finalidade de fiscalizar gastos públicos e compartilhar as informações de forma acessível a qualquer pessoa[26]. Para isto utilizam o robô *Rosie* como inteligência artificial "capaz de analisar os gastos reembolsados pela Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), de deputados federais e senadores, feitos em exercício de sua função, identificando suspeitas e incentivando a população a questioná-los"[27].

A utilização desta tecnologia já foi capaz de economizar recursos públicos, enquanto que a operação Serenata de Amor é promovida por vários colaboradores, sendo, portanto, de origem comunitária, e sua implantação decorreu de financiamento coletivo, ou seja, por cidadãos ou instituições que investem tendo em vista o fim social a que se destina.

Outros exemplos internacionais estimulam a base do presente estudo, demonstrando a necessária disposição dos dados governamentais sob condições de proporcionar o controle

---

[26] https://serenata.ai/

[27] Idem

social mediante novas tecnologias. Destacamos neste sentido as informações contidas no Manual Dados Abertos já referenciado[28]: "quanto a transparência, há projetos como o Tax Tree (http://www.mindtrek. org/2009/node/127), da Finlândia, e Where Does My Money Go (http://wheredoesmymoneygo.org/ – para onde vai o meu dinheiro?), da Grã-Bretanha, que mostram como os recursos dos impostos estão sendo gastos pelo governo. Mais um caso: no Canadá, a abertura de dados permitiu que se economizassem 3.2 bilhões de dólares canadenses em fraudes fiscais de caridade. Outros sítios, como o Folketsting (http://folketsting.dk/), da Dinamarca, acompanham as atividades parlamentares e o processo legislativo, permitindo que se veja exatamente o que está acontecendo e se saiba quais parlamentares estão envolvidos nos fatos.".

Mas as novas tecnologias poderão também, conforme a Teoria dos Sistemas de Luhmann, informar a sociedade e produzir, assim, resultados de emancipação social, seja pelo ativismo no exercício do controle social da educação básica, seja por ser beneficiária dos resultados dos novos sistemas, desde que resultem daí elevação na qualidade da educação como objeto do controle social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle das despesas com educação básica através da aplicação da disposição constitucional complementar que determina a disponibilização de dados nos denominados "Portais Transparência", como objeto de estudo, dialoga com o necessário aprimoramento da aplicação da norma com a incidência dos conceitos *open definition* e interoperabilidade, proporcionando a atuação de novas tecnologias para acompanhamento dos dados informatizados relacionados a este fim, e indica como escopo a eficácia da norma e a efetivação de um controle social que possa resultar num meio de buscar a qualificação da educação básica no Brasil, através da possibilidade de controle popular e cosmopolita de suas despesas, como forma de emancipação social, aspirando-se uma melhor qualidade de ensino a partir deste controle.

Esta forma de controle social e o questionamento estabelecendo como premissa a ineficácia da norma que estabelece a disponibilidade dos dados abertos, como exemplo

[28] www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf

relacionado aos dados com as despesas em educação básica no Brasil, assim como sistema jurídico interrelacionado com o sistema educacional e social (comunidade), não se subsume como ruptura dos sistemas com base na Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, sendo esta uma superteoria, com pretensão universal, não reclamando exclusividade sobre um tema ou campo, e se aplicam em múltiplos níveis.

Ou seja, uma falha de comunicação em decorrência de ausência ou insuficiência normativa específica, como aqui demonstrada, não tem o efeito que negar a interrelação dos sistemas jurídico, educacional e da sociedade, porém, em observação concentrada também não resolve a lacuna aqui abordada, em relação ao deficiente controle social do sistema educacional básico, pois se a norma não comunica, não há sentido, não há compartilhamento, nem compreensão pela sociedade.

Mas a solução da ineficácia da norma que prevê a disponibilização de dados abertos em tempo real, na internet, com as características acima relacionadas, e como concentração de interesse vinculado aos dados para controle das despesas com educação básica, e atendendo política já implementada no Brasil, no âmbito da União, sendo que, para se considerar "dados abertos", tais informações prescindem de disponibilizações sem reservas de propriedade, e com características pragmáticas que autorizem seu uso sem quaisquer restrições, e por qualquer usuário, na rede mundial de computadores, resultaria na inexistência ou desaparecimento de qualquer limites de fronteiras, nacionalidades e, inclusive, pressupostos de cidadania no exercício de controle destes dados, como exemplo prático de um efetivo direito cosmopolita democrático (Menezes, 2016).

Menezes afirma o cosmopolitismo democrático como "um dos mais relevantes movimentos contemporâneos dedicados ao estudo do cosmopolitismo (antes podendo ser considerado como categoria filosófica utópica, baseada no pensamento de Immanuel Kant, mas atualmente considerado nos estudos que tem por base em eventos como a globalização e formação de redes globais, com ênfase para as relações pela internet), e, citando Held e Archibugui, "supõe a adoção de um regime democrático em âmbito global", e o desenvolvimento de uma "cidadania mundial".

Sem pretensão para tanto, reafirmamos que a efetiva disponibilização de dados abertos, especialmente sobre as despesas com educação básica no Brasil, conforme a concentração de interesse aqui delineada e, portanto, traduzindo eficácia à norma relacionada prevista pelo Inciso II do § 1º do Art. 48 Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja disponibilização de tais dados deve ocorrer através de páginas na internet conhecidas como "Portais Transparência", teria efeitos

epistemológicos para a teoria do cosmopolitismo democrático, e. além disso, resultaria na possibilidade da atuação e interação de novas tecnologias as quais poderão alterar aspecto conceitual da concepção dos sistemas sociais de Luhmann, cujo paradigma sistêmico se ampara na comunicação entre as pessoas, sendo operação por excelência, quando a comunicação se estabelece com enlace de uma situação de comunicação com a comunicação seguinte, definindo este enlace operativo como mecanismo gerador social.

Tais sistemas de informação, as ferramentas tecnológicas e inteligências artificiais poderiam assim superar princípio conceitual da construção da teoria dos sistemas sociais de Luhman, enquanto impendem o efeito de modificar as relações sociais operando a informação entre si, tão somente no campo tecnológico, sem necessariamente estabelecer a "comunicação como operação que produz e reproduz a sociedade (conjunto de pessoas), embora não se prescinda que a sociedade será a destinatária final dos resultados pragmáticos desta nova comunicação, mas podendo operar-se tais efeitos sem a comunicação social de Luhmann, que pressupõe que a comunicação é a realização simultânea de informar, partilhar e compreender no âmbito da iteração humana.

Porém este exercício teórico não tem a pretensão de opor a Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann, o que seria absurda pretensão, pois as novas tecnologias, aplicadas no campo do controle social das administrações públicas, mais especificamente no âmbito do controle das despesas com educação básica, terão o efeito inerente de informar a sociedade, com aplicação sistêmica e cosmopolita, almejando estabelecer efeitos positivos na qualidade do ensino, e como resultado de meio e fim, resultar no incentivo de emancipação social, com pressupostos de melhor qualidade educacional, e efeitos coletivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas.** Editora Renovar. Rio de Janeiro – São Paulo. 6ª Edição.

FREITAS, Juarez. **A interpretação Sistemática do Direito**. São Paulo, SP. Malheiros Editores, 2004.

LUHMANN, Niklas. **O Direito da Sociedade**. Ed. Martins Fontes. São Paulo, SP. 2016.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Ed. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ. 1983.

MENEZES, Rodrigo Ramos Lourega de. **Direito Cosmopolita: Regime Jurídico ou Apenas Filosofia. Pressupostos e Sistematização**. Ijuí, RS. Ed. Unijuí, 2016.

ROCHA, Leonel Severo. Schwartz, Germano. Clam, Jean. **Introdução à Teoria do Sistema Autopoiético do Direito**. Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, RS. 2013.

SILVA, Artur Stamford da. **10 Lições Sobre Luhmann**. Editora Vozes. Petrópolis, RJ. Editora Vozes, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. **As Bifurcações da Ordem: Revolução, Campo e Indignação**. Cortez Editora. 2016.