

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RALPH NOWAKOWSKI BISCOUTO

**O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E SUAS
IMPLICAÇÕES NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À
EDUCAÇÃO: BREVES CONSIDERAÇÕES QUANTO À EXPANSÃO
DO ENSINO PRIVADO NA REALIDADE BRASILEIRA**

CURITIBA

2009

RALPH NOWAKOWSKI BISCOUTO

**O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E SUAS IMPLICAÇÕES NA
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO: BREVES
CONSIDERAÇÕES QUANTO À EXPANSÃO DO ENSINO PRIVADO NA
REALIDADE BRASILEIRA**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Abili Lázaro Castro de Lima

CURITIBA

2009

Aos meus pais, Antonio e Carla, primeiros e maiores educadores que conheci, cujas inefáveis lições me guiam pelos rumos da vida.

À Alexane, por contribuir, com seu amor, à definição do que sou.

AGRADECIMENTOS

A árdua missão de “perseguir” conhecimentos constitui-se em imensa batalha, repleta de anseios, obstáculos e dificuldades. É modalidade única, porém, se considerarmos que nesse trajeto não há derrotados: as lutas servem ao fortalecimento de nossas experiências, e o regozijo é pleno quando atingimos nossos propósitos.

Nada obstante, impõe-se-nos, antes de contemplar o resultado do esforço, deixar a soberba para traduzir em discurso os agradecimentos mais íntimos àqueles que, à sua maneira e em alguma medida, sustentaram-nos firmemente em meio às adversidades do percurso.

Primeiramente, e não apenas como pressuposto, a Deus, cuja magnitude aprendi, não sem algum custo, a contemplar na obviedade dos milagres que realiza rotineiramente, dos quais o mais precioso é a própria vida.

Ao meu irmão, Gabriel, por ter a capacidade de transformar angústia em riso e, mesmo nos momentos difíceis, conduzir à razão um sentimento reconfortante de confiança.

Ao meu Orientador, Prof. Abili, em nome de quem agradeço aos demais professores que estiveram presentes nesses incompletos vinte e um anos de vida escolar, agregando inestimáveis valores e conhecimentos à minha formação. Recordo-me, ainda, do meu primeiro dia nesta Casa de Ensino, quando, tomado do medo do desconhecido e empoeirado mundo jurídico, vi, na aula de Direito e Sociedade, um sopro de esperança à construção de uma realidade mais justa. O tema da pesquisa transformou-se, facilmente, de dever na grata satisfação de uma leitura mais aprofundada da tese de doutoramento do Orientador, cuja disposição e cujo estímulo foram fatores determinantes a esta incipiente produção.

A todos os amigos e pessoas queridas que compartilharam os anseios e auxiliaram-me, de algum modo, na transposição dos inevitáveis obstáculos à realização deste trabalho, em especial, Juliana, Erica, Diego, Ione e Nilce. O desafio não poderia ter sido minimizado se não fosse a certeza do seu apoio incondicional.

Peço desculpas aos professores que, em condições assustadoras, tentam voltar contra a ideologia, contra o sistema e contra as práticas que os aprisionam, as poucas armas que podem encontrar na história e no saber que “ensinam”. São uma espécie de heróis.

Louis Althusser

RESUMO

O fenômeno da globalização, tomado em sua dimensão econômica, provoca consequências negativas à conquista e à fruição de direitos. Um dos âmbitos em que se evidenciam resultados deletérios consiste na educação, direito fundamental de prestação estatal. Este trabalho tem por escopo evidenciar as mazelas decorrentes da globalização econômica ante o quadro de expansão do ensino privado na realidade brasileira. Para tanto, utiliza-se o método teórico-reflexivo, intentando-se a efetivação de uma contextualização empírico-crítica. A globalização é correlacionada à erosão dos Estados-nação, circunstância evidenciada pela mitigação das fronteiras e da soberania nacionais, com o conseqüente esvaziamento do monopólio da coação legítima e do espaço de produção político-jurídica. Aborda-se a transnacionalização da economia, com o surgimento de empresas e organizações mundiais, bem como a constituição de uma nova divisão internacional do trabalho. Ganham relevo a apreciação da fundamentação teórica neoliberal e a formação de livres mercados. O estudo lança suas bases teóricas no constitucionalismo contemporâneo, evidenciando, de um lado, a perspectiva social do direito fundamental à educação, e, de outro, a sua conformação constitucional na realidade pátria. Destaca-se o caráter ideológico da educação na reprodução das condições sociais de sobrevivência. Com sustentação nos dados colhidos no Censo Escolar entre os anos de 1997 e 2007, evidencia-se a expansão quantitativa das instituições privadas de ensino, relacionada à privatização do ensino público. Resulta da contextualização desse panorama em face da globalização econômica, a constatação da apatia política, a reprodução da lógica do mercado nas relações sociais, a afirmação do pensamento único, o rompimento de laços de solidariedade, a relativização da educação como direito social e um quadro de exclusão social.

Palavras-chave: Globalização. Economia. Neoliberalismo. Direito. Educação. Privatização. Ensino. Participação política. Exclusão social.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	PRESSUPOSTO TEÓRICO: COMPREENSÃO DO FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO.....	11
2.1	O Estado-nação como manifestação do poder político: <i>locus</i> propício à conquista e à defesa de direitos.....	11
2.2	Declínio das manifestações do <i>imperium</i> estatal tomadas pela territorialidade e pela soberania nacional: o sentido de globalização.....	23
2.3	Neoliberalismo, livre mercado global e erosão do Estado-nação.....	30
3	O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL.....	38
3.1	Espaço reservado à educação no constitucionalismo pátrio: breve retrospecto.....	38
3.2	Conformação teórico-constitucional da educação: direito social.....	45
3.3	Espaço reservado à educação na Carta Política de 1988.....	53
4	A EXPANSÃO DO ENSINO PRIVADO E SUAS IMPLICAÇÕES NA REALIDADE SOCIAL.....	58
4.1	Retrato da realidade brasileira: a privatização do ensino público.....	58
4.2	Enfrentamento da realidade educacional à luz da globalização econômica: inclusão ou exclusão social?.....	61
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
	REFERÊNCIAS.....	76
	OBRAS CONSULTADAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

O estudo dogmático-normativo que conduz à caracterização do Direito, embora permita a construção de uma ciência ética, torna imprescindível a estruturação de categorias conceituais de outros campos do conhecimento científico. Tal constatação torna-se ainda mais emergente quando consideramos a imbricação recíproca entre os diversos âmbitos da vida social numa era que se diz globalizada.

Assistimos, no século XX, ao que já se denominou “fim das utopias”. Paradoxalmente, parece-nos que o século XXI constrói-se sobre um panorama que, se não se caracteriza por utópico, reflete parcela significativa dos anseios da humanidade na era moderna. O Iluminismo, de fato, possibilitou aos homens sonhar com condições mais dignas de sua existência, acreditando no desenvolvimento científico-tecnológico para embasar a mudança social; no entanto, a ampliação de técnicas e de saberes não veio acompanhada da diminuição de desigualdades, mas, antes, propiciou o seu reforço.

Identifica-se, atualmente, uma nova perspectiva da existência humana, ressaltada pelo fenômeno da globalização, o qual pode ser entendido sob diversos aspectos. Realiza-se, de certo modo, a utopia das teorias críticas do conflito social de integração internacional; contradiz-se, porém, seu embasamento pelo fato de que não são as classes exploradas que se integram, mas o próprio capital que encontra meios de reprodução de suas condições em âmbito global.

Isso nos possibilita dizer que o “fim da dialética da modernidade não resultou no fim da dialética da exploração”¹.

Ante esse panorama, repleto de complexidades, importa estudar as transformações sociais em que se fundamenta a constituição do Direito contemporâneo, a fim de que se possa evidenciar o âmbito de sua efetiva aplicação material. Felipe Augusto de Miranda Rosa destacou, com absoluta precisão, que a “noção de que a mudança social é a regra geral, de que ela se opera sempre, desigualmente embora, ao penetrar nos estudos jurídicos e ali se instalar verdadeiramente, representará revolução naqueles conceitos tradicionais voltados para o imobilismo”².

¹ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*, p. 62.

² *Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social*, p. 97.

Nesse sentido, encontramos um campo aberto de possibilidades investigativas no estudo do fenômeno da globalização econômica e suas implicações na concretização do direito social à educação, desenvolvendo-se a abordagem a partir da constatação da expansão do ensino privado na realidade nacional.

Objetivamos, pois, sistematizar as concepções teóricas que se desenvolvem a respeito da globalização, a fim de que possamos, com o conhecimento adequado, buscar ferramentas aptas a evidenciar os efeitos deletérios dessa realidade na concretização da educação, direito que possibilita o desfrute de outras garantias constitucionais.

Deve-se destacar, porém, que o enfrentamento do tema encontra dificuldades epistemológicas e metodológicas, decorrentes da sua própria complexidade. Nesse aspecto, a inexistência de um único marco teórico que possibilite a sistematização das idéias impõe a dificuldade de caracterização das causas e das conseqüências do fenômeno da globalização.

Ademais, a multiplicidade de tratamentos e enfoques compreende, por certo, pontos sensíveis de divergência na doutrina. Se, de um lado, evidenciamos um tratamento holista quanto à matéria, de outro, identificamos que o conhecimento se mostra, por vezes, fragmentado – o que nos permite compreender que estamos diante de um quadro a que se denominou “pós-moderno”³.

Nada obstante, procuraremos centralizar nossos estudos mediante o método teórico-reflexivo, buscando desenvolver uma análise empírico-crítica, eis que o escopo do presente trabalho cinge-se à contextualização da realidade pátria em relação a um fenômeno mais abrangente.

Nesse contexto, as regras metodológicas foram seguidas naquilo que se mostraram úteis. A profundidade dos temas abordados no desenvolvimento, porém, sujeita-se à complexidade de sua configuração.

Tendo presentes tais premissas, o primeiro capítulo concentra, em grande medida, a produção teórica a respeito do fenômeno da globalização em si. Contemplaremos a formulação do Estado nacional, perpassando as transformações sociais decorrentes de seu desenvolvimento, a fim de tornar possível a compreensão do fenômeno da globalização econômica.

³ Quanto ao enfrentamento da pós-modernidade e de suas características, dentre outros marcos teóricos, elegemos, para uma caracterização abrangente, a obra: KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna*.

O segundo capítulo promove uma abordagem teórico-constitucional destinada a propiciar uma leitura adequada do direito à educação na ordem jurídico-positiva brasileira. Assim, trata-se de perquirir o histórico constitucional de tal direito no ordenamento, buscando-se, a seguir, evidenciar os instrumentais teóricos necessários à leitura da educação enquanto direito social.

Finalmente, o escopo do presente trabalho será atingido nas reflexões do terceiro capítulo, ao serem evidenciados os efeitos engendrados pela globalização econômica na consagração do direito fundamental à educação.

Eis a síntese da estrutura do trabalho. Destaca-se, como pressuposto à sua leitura, que não se cultiva qualquer pretensão de esgotamento da matéria; trata-se, tão-somente, de uma leitura sistematizada, que carrega uma inevitável simplificação do fenômeno tomado em toda sua complexidade.

2 PRESSUPOSTO TEÓRICO: COMPREENSÃO DO FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO

A definição dos contornos de implementação das políticas públicas pertinentes ao direito social à educação na era globalizada compreende, como pressuposto, a inteligência que se faz sob o vocábulo “globalização”, fenômeno social multifacetado que promove conseqüências em diversos âmbitos da vida cotidiana. Em vista disso, é-nos intuitivo que se faça necessária a investigação sistemática de seus contornos.

Com o propósito de preencher os deslindes deste trabalho, objetivamos, neste intróito, fixar os fundamentos teóricos hábeis a proporcionar uma leitura adequada e abrangente do fenômeno de globalização, para que se possa, ao fim, cotejá-lo com a expansão do ensino privado na realidade brasileira.

Para tanto, mister será identificarmos, inicialmente, as funções desempenhadas pelo Estado-nação na afirmação de direitos, na medida em que se evidencia a participação política no âmbito da sociedade. Em seguida, buscaremos expressar o próprio fenômeno da globalização, identificando-se suas diversas manifestações, de modo a caracterizar a transnacionalização econômica no contexto de suas transformações.

Finalmente, à nossa perspectiva serão acrescentadas as teorizações neoliberais e a formação do livre mercado global, de sorte que possamos evidenciar as suas conseqüências na configuração do Estado-nação e, por sua vez, nos direitos sociais.

2.1 O Estado-nação como manifestação do poder político: *locus* propício à conquista e à defesa de direitos

O desenvolvimento do Estado moderno demarca uma nova concepção de participação política⁴, uma vez que ressalta a soberania a partir de um plano de

⁴ A própria noção de política, no sentido moderno, ganha conotação diversa da que tinha na definição clássica, refletindo, atualmente, “a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja, o Estado” (BOBBIO, Norberto. Política. In: _____ et al. (Org.). *Dicionário de política*. v. 2, p. 954).

imanência⁵ e, por meio da centralização do poder político num território geograficamente delimitado, ao passo que conforma o espaço público em oposição ao espaço privado, possibilita a configuração de um *locus* propício à conquista e à defesa de direitos. Nessa conjuntura, o direito firma-se como o principal mecanismo de controle social⁶, sem descuidarmos do fato de que o fenômeno jurídico é, antes de tudo, também fenômeno político⁷.

Cumpre-nos, dessa forma, perquirir as teorias modernas de soberania – estatal, popular e nacional – a fim de que, permitindo-se a caracterização do Estado moderno como associação política que detém, sob determinado território, o monopólio legítimo da coação física⁸, possamos observar o incremento da participação política e, por conseqüência, o assentamento de direitos e garantias fundamentais.

Inicialmente, é imperativo destacarmos que o Estado moderno deve ser caracterizado como forma histórica determinada, que permitiu a organização do poder por meio da centralização, da obrigação política sobre dado território, bem como da impessoalidade do comando político⁹. Aliado a isso, temos que o Estado, tomado como “forma específica de dominação política”, reúne três elementos: a separação entre a esfera pública e a esfera privada, a dissociação entre o poder

⁵ Michael Hardt e Antonio Negri demarcam o momento inicial da Modernidade na afirmação do *plano da imanência*, entendendo a secularização como mero fenômeno do reconhecimento dos poderes mundanos. Sob essa perspectiva, opera-se, na história da Filosofia, a revolução paradigmática do sujeito (ou da consciência), de modo que, no cenário político, ocorre a refundação da autoridade com base num universal humano e numa multidão de singularidades. O poder, assim, deixa de ser justificado com base num ideário transcendental. Nada obstante, asseveram os autores que a Modernidade, caracterizada essencialmente como “crise”, opera-se também no sentido oposto (isto é, como contra-revolução), de modo que houve, no Iluminismo, o resgate da transcendência pela mediação do conceito de soberania por outros elementos – o soberano definitivo em Hobbes, o republicanismo democrático em Rousseau, a razão em Kant, ou a burocracia moderna em Weber. Para uma leitura adequada a respeito dessas transições, ver: HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Dois Europas, duas Modernidades*. In: _____. *Império*, p. 87-109.

⁶ Nesse sentido, ROTH, André-Nöel. O Direito em crise: fim do Estado moderno? In: José Eduardo Faria (Org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*, p. 15-27.

⁷ Assim, aduz Norberto Bobbio que “a conexão entre Direito entendido como ordenamento normativo coativo e política torna-se tão estreita, que leva a considerar o Direito como o principal instrumento através do qual as forças políticas, que têm nas mãos o poder dominante em determinada sociedade, exercem o próprio domínio” (Direito. In: _____ et al. (Org.). *Dicionário de política*. v. 1, p. 349). Veja-se, a propósito, que a própria produção normativa ocorre no parlamento, instituição representativa do poder político. Nesse sentido, vide: LIMA, Abili Lázaro Castro de. *Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico*, p. 22.

⁸ A definição ora apresentada é a síntese das teorizações de Max Weber a respeito do Estado moderno, que serão adiante desenvolvidas. Para uma leitura a respeito dessa conceituação, vide: WEBER, Max. *Economia e Sociedade*.

⁹ SCHIERA, Pierangelo. Estado moderno. In: Norberto Bobbio et al. (Org.). *Dicionário de política*. v. 1, p. 425-427.

político e o poder econômico, e a separação entre funções administrativas e políticas, o que engendra sua autonomia em face da sociedade civil¹⁰. Apresenta-se, portanto, como uma resposta ao modelo de organização social servil (ou feudal), cunhando-se sua concepção com o advento do Estado Absolutista.

A noção de *soberania estatal* desenvolveu-se desde a Idade Média, remetendo-nos a um histórico de lutas pela supremacia do poder monárquico crescente em face da Igreja¹¹. Nesse cenário, as teorizações do jusfilósofo Jean Bodin foram precípuas à configuração da soberania como poder – absoluto, supremo e perpétuo¹² –, entendido sob a perspectiva relacional entre os particulares e o governante¹³.

Bodin identifica a essência da soberania estatal no “poder de fazer e de anular as leis”, o que resumiria as demais manifestações do poder e permitiria a configuração da coesão necessária à sociedade¹⁴. Seu raciocínio estende-se, desse modo, ao reforço da noção do poder absoluto e, em o fazendo, contempla a centralidade do poder supremo e a limitação territorial de sua atuação, vale dizer, “o absolutismo dos monarcas tinha o condão de centralizar o poder político nas suas mãos, exercendo, portanto, o controle do poder político dentro do âmbito do território do reino”¹⁵.

Sem prejuízo da importância da contribuição de Bodin à configuração da soberania estatal, é, porém, no contratualismo¹⁶ de Thomas Hobbes que verificamos o assentamento das características inerentes à soberania estatal¹⁷.

Com efeito, o pensamento hobbesiano pode ser tomado como a antítese da

¹⁰ ROTH, André-Nöel. Obra citada, p. 16.

¹¹ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 34 e seguintes.

¹² Tais características a respeito da soberania indicam, consoante o pensamento de Bodin, que o soberano não estava sujeito a qualquer outro poder, conforme se colhe em LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 35-37.

¹³ Advertem Michael Hardt e Antonio Negri que, no pensamento de Bodin, a relação príncipe-súdito é uma relação de poder, mediante a qual o primeiro vence o segundo – e é justamente isso que o faz príncipe soberano (HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 111-130).

¹⁴ MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: Norberto Bobbio et al. (Org.). *Dicionário de política*. v. 2, p. 1180.

¹⁵ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 38.

¹⁶ Segundo as teorias do contratualismo, “a sociedade tem por fundamento a existência de um direito natural eminentemente racional, que pressupõe o *status naturalis* de todos os indivíduos. De acordo com a teoria contratualista, esses indivíduos, voluntariamente, uniram-se por meio de um pacto ou contrato que lhes forneceu a condição de cidadão, o *status civilis*” (PINHEIRO FILHO, José Muiños; CHUT, Marcos André. Estado. In: Vicente de Paulo Barreto (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*, p. 286-288).

¹⁷ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 46-48. Idêntica lição se colhe de RIBEIRO, Renato Jaime. Hobbes: o medo e a esperança. In: Francisco C. Weffort (Org.). *Os clássicos da política*. v. 1, p. 59-66.

concepção aristotélica do homem como ser político¹⁸, haja vista que, para Hobbes, não é inerente ao homem ser social, mas sua conformação política destina-se a superar o *estado de natureza*. Esse estágio precedente ao desenvolvimento social (que não deve ser tomado como uma realidade empírica, mas como um momento lógico anterior ao surgimento do Estado) funda-se exclusivamente nas paixões humanas, orientadas somente ao instinto de preservação da vida¹⁹.

O estado de natureza, em verdade, caracteriza-se pela constante beligerância, devida à natureza maldosa do homem, que vive na “iminência de servir de presa para o outro”²⁰. Sendo as paixões humanas equivalentes e conhecidas entre os semelhantes, natural e racionalmente configura-se a tendência a protegerem-se uns dos outros²¹. Ademais, é oportuno salientar que nesse momento precedente à efetiva organização social, reputam-se inexistentes quaisquer valorações culturais²².

Em vista de suas próprias características, conclui-se que a superação do estado de constante beligerância é imperativa, pois no seu lapso o homem vê ameaçada a conservação da sua vida. A partir disso, a razão erige-se como instrumento capaz de formalizar um *pacto social*²³, mediante o qual todos os homens – e a totalidade é elemento necessário à validade do contrato²⁴ – acordam em renunciar de parcela de sua liberdade (sobretudo, no que se refere à de auto-defesa) em busca da conservação da própria vida.

O Estado teria, assim, sua gênese concomitante à da sociedade civil,

¹⁸ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 39-41.

¹⁹ “Torna-se manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra. *Uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens*. (...) Tal como a natureza do mau tempo não consiste em dois ou três chuviscos, mas numa tendência para chover que dura vários dias seguidos, também a natureza da guerra não consiste na luta real, mas na conhecida disposição para tal, durante todo o tempo em que não há garantia de não haver beligerância” (HOBBS, Thomas. *Leviatã*, p. 98; grifamos).

²⁰ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 41.

²¹ RIBEIRO, Renato J. Obra citada, p. 54-59.

²² “Da guerra de todos contra todos, também isto é consequência: que nada pode ser injusto. As noções do bem e do mal, de justiça e injustiça, não podem ter lugar aí. Onde não há poder comum não há lei. Onde não há lei não há justiça” (HOBBS, Thomas. Obra citada, p. 99).

²³ Michael Hardt e Antonio Negri caracterizam a convenção hobbesiana como uma combinação de contrato de associação ao de subjugação (Obra citada, p. 96-103).

²⁴ “Estado instituído é quando uma multidão de pessoas concordam e pactuam que a qualquer homem ou assembléia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles – ou seja, de ser seu representante –, todos, sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembléia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens” (HOBBS, Thomas. Obra citada, p. 132).

voltado à preservação das leis naturais de paz e defesa da liberdade²⁵. A estipulação em favor de terceiro (o Leviatã) confere à soberania estatal o caráter absoluto, irrevogável e indivisível²⁶, fundada na cessão pactuada e coletiva de poderes à autoridade, conclamada à defesa dos súditos²⁷. Dessa forma, Hobbes evidencia que a soberania repousa sua legitimidade sobre o Estado, cuja atuação encontra-se adstrita aos seus limites territoriais²⁸.

Enquanto a soberania estatal afirma as noções de absolutismo do poder e de limitação territorial ao seu exercício, a teoria da *soberania popular* fixa sua perspectiva sobre o desenvolvimento da política no Estado.

Na tradição jusnaturalista e contratualista, o inglês John Locke concebe o desenvolvimento do Estado moderno enquanto instrumento de preservação do homem, pois sua obra rechaça o governo despótico e funda-se no consenso.

Assim como em Hobbes, existe nas teorizações de Locke a concepção de um *estado de natureza*, o qual se trata de um momento precedente à instauração da sociedade civil, cuja anterioridade é, também, lógico-racional²⁹.

O contraponto que se estabelece deve-se ao fato de que, para Locke, o estado de natureza não é belicoso, mas garante ao indivíduo liberdade e igualdade³⁰. Ademais, os homens não são maus por natureza, mas definem-se pela razão e pela propriedade, esta tomada como *direito natural*³¹.

Há que se destacar, entretanto, que, embora não seja o estado de natureza

²⁵ HOBBS, Thomas. Obra citada, p. 100-110.

²⁶ A indivisibilidade refere-se à atribuição da soberania unicamente ao Estado, quer seja gerido por um monarca, quer o seja por uma assembléia de homens.

²⁷ “O desígnio dos homens, causa final ou fim último – que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros –, introduzindo restrições a si mesmos conforme os vemos viver nos Estados, é o cuidado com sua própria *conservação* e com uma vida mais satisfeita. Enfim, o *desejo de sair daquela mísera condição de guerra* que é a consequência necessária – conforme demonstrado – das paixões naturais dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito, forçando-os, por *medo* do castigo, ao cumprimento de seus pactos e ao respeito àquelas leis naturais que foram expostas nos capítulos décimo quarto e décimo quinto” (HOBBS, Thomas. Obra citada, p. 127; grifamos).

²⁸ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 48. Ademais, é oportuno destacar que, conforme o entendimento de MATTEUCCI, Nicola. Obra citada, p. 1180, a compreensão hobbesiana de soberania concentra-se no monopólio da força ou da coerção física.

²⁹ Tal é o entendimento de Norberto Bobbio, no ensaio *A Revolução Francesa e os direitos do homem*, integrante da obra *A Era dos Direitos*.

³⁰ “Para bem compreender o poder político e derivá-lo de sua origem, devemos considerar em que estado todos os homens se acham naturalmente, sendo este um estado de perfeita liberdade para ordenar-lhes as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem” (LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*, p. 217).

³¹ Nesse sentido são as lições de MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: Francisco C. Weffort (Org.). Obra citada. v. 1, p. 84-85.

em si um estado de guerra, é-o potencialmente³². Este momento torna-se possível sempre que alguém tenta opor a outrem seu poder de forma absoluta³³, do que deflui que o próprio estado de natureza pode reter algumas contradições que levem à tensão³⁴.

Nesse quadro, Locke compreende, também, que a sociedade civil organiza-se mediante um pacto,³⁵ a fim de conservar as leis naturais e tutelar os direitos delas decorrentes. O contrato social representa, destarte, um ato de delegação do direito de defesa dos particulares ao Estado, o qual se funda no império da lei, com vistas a conferir imparcialidade nas relações entre os homens³⁶.

Ainda, é importante destacar que as construções de Locke, na medida em que reiteram a limitação territorial do exercício da soberania, fundam o poder na própria sociedade civil ou política, donde se extrai a característica popular da soberania³⁷. O poder estatal emana do povo, visando a assegurar o cumprimento das leis; a sociedade civil, logo, denota-se como espaço consensual em que se desenvolve a atividade política.

Semelhante entendimento é compartilhado por Jean-Jacques Rousseau, para quem o nascimento da sociedade civil remete à noção de propriedade³⁸.

³² BOBBIO, Norberto. Locke e o direito natural, p. 179. *Apud*: LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 51.

³³ LOCKE, John. Obra citada, p. 222.

³⁴ “Quando os homens vivem juntos conforme a razão, sem um superior comum na Terra que possua autoridade para julgar entre eles, verifica-se propriamente o estado de natureza. Todavia, a força, ou um designio declarado de força, contra a pessoa de outrem, constitui o estado de guerra; e é a falta de tal apelo que dá ao homem o direito de guerra mesmo contra um agressor, embora esteja em sociedade e seja igualmente súdito”. (LOCKE, John. Obra citada, p. 223). No mesmo sentido, MELLO, Leonel I. A. Obra citada, p. 86.

³⁵ “Sendo os homens, conforme acima dissemos, por natureza, todos livres, iguais e independentes, ninguém pode ser expulso de sua propriedade e submetido ao poder político de outrem sem dar consentimento. A maneira única em virtude da qual uma pessoa qualquer renuncia à liberdade natural e se reveste dos laços da sociedade civil consiste em concordar com outras pessoas em juntar-se e unir-se em comunidade para viverem com segurança, conforto e paz umas com as outras, gozando garantidamente das propriedades que tiverem e desfrutando de maior proteção contra quem quer que não faça parte dela” (LOCKE, John. Obra citada, p. 253).

³⁶ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 49-55.

³⁷ “Sempre que, portanto, qualquer número de homens se reúne em uma sociedade de tal sorte que cada um abandone o próprio poder executivo da lei de natureza, passando-o ao público, nesse caso e somente nele haverá uma sociedade civil ou política. E tal se dá sempre que qualquer número de homens, no estado de natureza, entra em sociedade para constituir um povo, um corpo político, sob um governo supremo, ou então quando qualquer indivíduo se junta ou se incorpora a qualquer governo já constituído; porque por esse meio autoriza a sociedade ou, o que vem a dar no mesmo, o poder legislativo dela a fazer leis para ele conforme o exigir o bem público da sociedade, para a execução das quais pode-se pedir-lhe auxílio, como se fossem decretos dele mesmo” (LOCKE, John. Obra citada, p. 249-250).

³⁸ NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: Francisco C. Weffort (Org.). Obra citada. v. 1, p. 186-241.

Antes da propriedade, a condição humana visava à perpetuação da espécie, pelo aprimoramento dos meios de sobrevivência. Com o seu advento, porém, o homem experimenta a desigualdade, que lhe acarreta um estado belicoso voltado à defesa do que julga que é seu. O estado de natureza, então, à semelhança da teoria de Locke, degenera-se em estado de guerra, cuja superação somente é possibilitada pela celebração do pacto social, fruto da perfectibilidade humana³⁹.

A soberania popular é, diante disso, concebida na legitimidade do contrato social estabelecido entre os indivíduos que, renunciando à sua liberdade natural, impõem-se ao domínio da sociedade civil⁴⁰. Trata-se do resultado de uma convenção que inaugura o império da lei, a qual é tida como manifestação direta da vontade geral⁴¹.

Uma vez sedimentado tal entendimento, desenvolve-se a concepção da *soberania nacional*, afirmada enquanto “racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito”⁴².

Nessa ordem de idéias, insta salientar que o conceito de Estado-nação consolidou-se no período da Revolução Francesa (1789), com a publicação panfletária do abade Emmanuel-Joseph Sièyes⁴³, o qual, utilizando o conceito de *nação* de forma política⁴⁴, fixou a legitimidade do poder na idéia de *poder constituinte*. Para atingir esse mister, Sièyes assemelha o conceito de povo ao de nação, conferindo a ela identidade⁴⁵.

Nesse íterim, a separação entre os poderes constituídos e o poder constituinte (superior aos primeiros) tem por efeito “marcar com a máxima clareza a ocasião culminante em que a titularidade do poder é colocada numa instituição: o Estado, pessoa jurídica”⁴⁶. Com isso, o poder é despersonalizado e institucionalizado⁴⁷.

Não se olvide que essa evolução da compreensão da soberania definiu a organização do poder sob a forma específica dos Estados-nação. Essa nova

³⁹ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 63-65.

⁴⁰ NASCIMENTO, Milton M. do. Obra citada, p. 194-196.

⁴¹ NASCIMENTO, Milton M. do. Idem, p. 196-199.

⁴² MATTEUCCI, Nicola. Obra citada, p. 1179.

⁴³ "Qu'est-ce que le tiers état?" (O que é o Terceiro Estado?). A tradução em português adota o título *A constituinte burguesa*.

⁴⁴ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 119.

⁴⁵ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 118-121.

⁴⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 144.

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. Idem, ibidem.

dimensão, deve-se ressaltar, somente foi possível em vista do caráter ideológico do conceito de *nação*⁴⁸, o qual, indicando um comportamento de fidelidade ao grupo organizado politicamente, instaura um “sentimento íntimo da personalidade e da afinidade básica do grupo”⁴⁹, de forma a criar e reproduzir a fidelidade dos cidadãos em face do Estado⁵⁰.

Diante desse breve panorama a respeito das teorias da soberania, parece-nos evidente que o Estado moderno, cuja expressão máxima se dá no Estado-nação, desenvolveu-se a fim de exteriorizar os aspectos referentes à *vida humana politicamente organizada*, erigindo-se como aparato legal necessário à manutenção da vida associada⁵¹. Tendo isso em vista, adverte-nos Norberto Bobbio a possibilidade de uma redução do Estado-nação à política, e desta, ao poder⁵².

Importa, ainda, salientarmos a perspectiva sociológica do Estado moderno, a qual atinge seu ápice com os estudos de Max Weber a respeito dos mecanismos de organização do poder, permitindo-nos a demonstração de que a política moderna identifica-se com a delimitação territorial do Estado⁵³.

A busca científica de Weber concentra-se no estudo da *ação social*, objetivando evidenciar as condutas humanas individuais para deduzir, a partir delas, a construção social fundada nos motivos⁵⁴. Nesse contexto, o sociólogo desenvolve

⁴⁸ Assevera Francesco Rossolillo que “a Nação não passa de uma entidade ideológica, isto é, do reflexo na mente dos indivíduos de uma situação de poder” (ROSSOLILLO, Francesco. Nação. In: Norberto Bobbio et al. (Org.). Obra citada. v. 2, p. 797). Nessa mesma perspectiva, são as lições de Hardt e Negri: “O Terceiro Estado é poder; a nação é sua representação totalizante; o povo é sua fundação sólida e natural; e a soberania nacional é o ápice da História. Toda alternativa histórica à hegemonia burguesa foi, dessa forma, definitivamente ultrapassada pela própria história revolucionária da burguesia” (Obra citada, p. 122).

⁴⁹ ROSSOLILLO, Francesco. Obra citada, p. 798.

⁵⁰ Parece inevitável, nesse ponto, referirmo-nos ao *nacionalismo*, ideologia que acompanhou a gênese e o desenvolvimento do Estado-nação. Em razão dos limites colimados ao presente texto, entretanto, limitamo-nos a destacar tão-só duas observações pertinentes ao tema. A primeira delas refere-se ao entendimento de que o nacionalismo deve ser tomado como um *prius* em relação à nação, de modo que aquele foi condição de possibilidade desta e de seu desenvolvimento (conforme se depreende das lições de LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 92-99). A segunda diz respeito à necessária compreensão de que o nacionalismo sustentou a crise ontológica dual que permeou a Modernidade, eis que, desenvolvendo-se no seio da Europa, serviu concorrentemente à negação extrema do Outro e, com isso, à dialética construtivista de afirmação do eu-europeu (tal como caracterizam HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 111-153).

⁵¹ SCHIERA, Pierangelo. Obra citada, p. 425-431.

⁵² BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*: Para uma teoria geral da política, p. 53-133.

⁵³ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 82.

⁵⁴ Para Weber, ação social “significa uma ação que, quanto ao seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso”. Por sua vez, motivo deve ser compreendido como “uma conexão de sentido que (...) constitui a ‘razão’ de um comportamento quanto ao seu sentido” (WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, p. 3 e 8).

uma série de categorias conceituais que nos permitem compreender, finalmente, a formação do Estado moderno.

Segundo Weber, o Estado define-se não conforme seus fins, mas pelo meio *específico* atribuído às associações políticas – o uso da força física⁵⁵. Acentua ele que:

A uma associação de dominação denominamos associação política, quando e na medida em que sua subsistência e vigência de suas ordens, dentro de determinado território geográfico, estejam garantidas de modo contínuo mediante ameaça e aplicação de coação física por parte do quadro administrativo. Uma empresa com caráter de instituição política denominamos Estado, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio da coação física para realizar as ordens vigentes.⁵⁶

Na medida em que o Estado atua mediante uma relação de dominação⁵⁷, Weber concebe três *tipos ideais*⁵⁸ de dominação legítima – a racional ou legal, a tradicional⁵⁹ e a carismática⁶⁰. De acordo com suas teorizações, o Estado moderno conforma-se ao primeiro dos referidos tipos ideais.

A dominação legal fundamenta-se na concepção de que todo o direito pode ser estatuído de modo racional, mediante um conjunto de regras abstratas, aplicadas aos casos particulares pela judicatura. Estabelece-se, logo, uma ordem impessoal e uma competência objetiva à autoridade. Em razão disso, a crença na legalidade (não só dos títulos, mas também da autoridade) garante a legitimidade ao exercício do poder⁶¹.

⁵⁵ Nesse sentido, WEBER, Max. A Política como Vocação. In: _____. *Ensaio de Sociologia*, p. 59-60.

⁵⁶ WEBER, Max. Obra citada, p. 34-35.

⁵⁷ Dominação “é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (WEBER, Max. *Economia e Sociedade*, p. 33).

⁵⁸ Segundo a síntese de Juan Carlos Agulla (*Teoría sociológica: sistematización histórica*. Buenos Aires: Depalma, 1987, p. 207-208. *Apud*: LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 15): “Os tipos ideais são conceitos construídos racionalmente a partir da experiência, que contêm os caracteres mais gerais e típicos da ação. É dizer: são elementos obtidos da realidade empírica, porém em seu conjunto estranhos a ela. São como uma caricatura: mostram os traços mais importantes, exagerando-os. Com a ajuda destes tipos se pode chegar a estabelecer como se desenvolveria a ação se o fizera com todo o rigor como saída ao fim, sem perturbação alguma. Porém, a realidade é mais complexa, como tipo ideal só se pode indicar o grau e aproximação entre a construção ideal e o desenvolvimento real, facilitando a compreensão do sentido dos fatos, justamente por sua racionalidade”.

⁵⁹ Dominação tradicional é “baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade” (WEBER, Max. Obra citada, p. 141).

⁶⁰ Dominação carismática é “baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas” (WEBER, Max. *Idem*, *ibidem*).

⁶¹ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 83-84.

Temos, então, que o Estado moderno identifica-se com a dominação racional, na medida em que tal associação é gerida por um quadro administrativo burocrático e o monopólio da coação física firma sua legitimidade na legalidade⁶².

Essa conceituação evidencia que o Estado moderno é caracterizado pela delimitação territorial e pela atividade política aí desenvolvida, cujo meio específico é o monopólio da força física. Por atividade política, conforme assevera Weber, devemos entender a ação social orientada para o *poder*, definida por interesses na sua distribuição, manutenção ou transferência⁶³.

Da concepção weberiana decorre, finalmente, que o fenômeno político em geral (do qual o Estado é apenas uma das manifestações, mas não a única) satisfaz-se mediante a delimitação territorial, o que lhe confere particularidade e possibilita o constrangimento legítimo. Tal constatação corrobora as linhas expressas na introdução desta seção, na medida em que se possibilita evidenciar o Estado-nação (tomado, sob a perspectiva sociológica, pela dominação burocrático-legal) como *espaço delimitado de gestão do fenômeno político*⁶⁴.

A partir disso, torna-se imprescindível a caracterização do fenômeno jurídico como decorrência do político, vez que o direito, enquanto objeto cultural que é, não pode ser compreendido de forma dissociada das lutas político-participativas que engendram sua constituição⁶⁵.

É certo que as doutrinas contratualistas a respeito da formação do Estado, tal como expostas na presente seção, possibilitaram uma nova concepção a respeito do direito e a fundação da sociedade sobre um paradigma individualista. Eis a compreensão de Norberto Bobbio a esse respeito:

Era necessário que se tomasse como pressuposto a existência de um estado anterior a toda forma organizada de sociedade, um estado originário, o qual, precisamente por esse seu caráter originário, devia ser considerado como o lugar de nascimento e o fundamento do estado civil, não mais um estado natural (como a família ou outro grupo social), mas artificial, consciente e intencionalmente construído pela união voluntária de

⁶² LIMA, Abili L. C. de. *Idem*, *ibidem*.

⁶³ WEBER, Max. *A Política como Vocação*, p. 56.

⁶⁴ Aduz Filomeno Moraes (Poder. In: Vicente de Paula Barreto (Coord.). *Obra citada*, p. 642) que “o poder se concentra de modo especial em organizações que se assentam sobre um território e que pretendem o monopólio legítimo da coerção, isto é, os Estados Nacionais, muito embora não se possa desconsiderar a relativização do poder de tais organizações, ocasionada, sobretudo, por conta dos processos mais recentes da globalização”. Mais adiante, indicando a relação entre poder, política e direito, assevera ele que a questão do poder é um “problema a ser solucionado basicamente no plano ético-político”.

⁶⁵ “O fim do direito é a paz, o meio de que se serve para consegui-lo é a luta” (IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito*, p. 27).

indivíduos naturais.⁶⁶

O acolhimento dessa premissa na constituição dos modernos Estados-nação correspondeu ao “ponto de partida para a instituição de um autêntico sistema de direitos no sentido estrito da palavra, isto é, enquanto direitos positivos ou efetivos”⁶⁷. Ademais, tal como sustentamos na introdução desta seção, a delimitação territorial do espaço político no Estado moderno promoveu uma maior participação política, da qual decorreu um incremento na conquista e defesa de direitos⁶⁸.

A participação política no seio do Estado-nação pode ser evidenciada a partir da compreensão do conceito de *cidadania*, desenvolvido pelo sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall⁶⁹. Sua tese central reside numa recontextualização do pensamento do economista Alfred Marshall a respeito do problema da igualdade social sob a perspectiva do custo econômico⁷⁰.

Aduz Thomas Marshall que a cidadania pode ser evidenciada a partir de seus três elementos, os quais assumiram uma dimensão histórica: a cidadania *civil*, a *política*, e a *social*. À primeira correspondem os direitos de liberdade individual e de acesso à Justiça; à segunda, a possibilidade de participação no exercício do poder; à terceira, o bem-estar mínimo que confere acesso à “herança social”⁷¹.

Inicialmente, no período medieval, havia uma fusão desses elementos, condizente com a confusão das funções estatais. Surge, nesse contexto, a noção de *status* social (ou de classe)⁷². A cidadania, até então, configurava-se num aspecto meramente local, enquanto o conceito que se busca reconstruir é, por definição, nacional⁷³.

Com a fusão geográfica dos territórios feudais e a separação funcional das atividades públicas, formam-se os órgãos nacionais e ganham contornos diferenciados os elementos da cidadania. A esse momento podemos associar o

⁶⁶ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, p. 117-118.

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. *Idem*, p. 29.

⁶⁸ LIMA, Abili L. C. de. *Obra citada*, p. 109.

⁶⁹ MARSHALL, Thomas H. *Cidadania e classe social*. In: _____. *Cidadania, classe social e status*, p. 57-114.

⁷⁰ A tese de Alfred Marshall foi exposta numa conferência no Cambridge Reform Club, em 1873, intitulada *The future of working classes*.

⁷¹ MARSHALL, Thomas H. *Obra citada*, p. 63-64.

⁷² Thomas H. Marshall aduz que “classe social” pode indicar, num primeiro sentido, uma hierarquia de *status*, expressando diversos graus de civilização. Tal era a noção reinante no feudalismo, superada com o conceito de cidadania por ele proposto. Num segundo sentido, a expressão denota contornos de um padrão comum de vida, derivado de outras instituições sociais que não o *status*. Esse modelo, que também expressa um sistema de desigualdades, ainda se mantém e determina a distribuição do poder. (*Obra citada*, p. 75-77).

⁷³ MARSHALL, Thomas H. *Obra citada*, p. 64.

desenvolvimento dos Estados modernos.

A construção teórica de Marshall sobressalta o fato de que o elemento civil corresponde justamente aos espaços de liberdade e livre iniciativa laboral do indivíduo, implicando uma atitude de abstenção do poder estatal. A importância desse momento reside no fato de que “[q]uando a liberdade se tornou universal, a cidadania se transformou de uma instituição local numa nacional”⁷⁴.

Por conseguinte, o reconhecimento de reivindicações políticas das camadas sociais que podiam oferecer evidência de sucesso na luta econômica conduziu à conquista dos direitos políticos, como se se tratasse de uma doação de velhos direitos a novos setores da população. Ainda que como produto secundário dos direitos civis, os direitos políticos denotaram uma capacidade de participação política⁷⁵ – o que, repise-se, ocorreu a partir do desenvolvimento do Estado moderno.

Nesse estágio, parece-nos evidente que a sociedade conformava-se ao paradigma individualista, metodológica, ontológica e eticamente. Esse modelo, consentâneo com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, vez que estabelecia uma *igualdade formal* entre os homens, também pode ser compreendido como a “base filosófica da democracia: uma cabeça, um voto”⁷⁶.

O modelo representativo, nessa medida, expande a participação política na sociedade civil organizada sob a égide do Estado. Entretanto, algumas dificuldades são assinaladas por Marshall no assentamento dos direitos políticos, advindo sua superação somente do escrutínio secreto, da educação social e do controle dos custos eleitorais⁷⁷. Além disso, o poder político sustentou-se, em grande medida, nas lutas sindicais do século XIX, as quais, tomando por base uma “cidadania industrial secundária”, somavam-se à discussão política pela garantia de padrões mínimos de direitos no âmbito da classe trabalhadora⁷⁸.

Vemos, então, que a conquista dos elementos antecedentes da cidadania foi fundamental ao elemento social, pois

A cidadania exige um elo de natureza diferente [das relações de parentesco ou do mito da descendência comum na conformação do Estado], um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa

⁷⁴ MARSHALL, Thomas H. Idem, p. 69.

⁷⁵ MARSHALL, Thomas H. Idem, p. 69-70.

⁷⁶ BOBBIO, Norberto. Obra citada, p. 61.

⁷⁷ MARSHALL, Thomas H. Obra citada, p. 77-78.

⁷⁸ MARSHALL, Thomas H. Idem, p. 104-107.

lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos [sic], uma vez adquiridos.⁷⁹

Dessa forma, entende-se que os direitos sociais derivam do incremento da cidadania e decorrem do exercício da cidadania política no contexto do Estado-nação. Com isso, o paradigma individualista cede espaço ao caráter coletivista de tais direitos, destinados a garantir o bem-estar social dos indivíduos, o que demonstra a importância da participação política na conquista, assentamento e desfrute dos direitos.

Feitas essas considerações, e tendo sempre presente que a cidadania desenvolveu-se no âmbito dos Estados modernos, reputamos estar demonstrada a tese inicial da presente seção, segundo a qual o espaço público territorialmente delimitado no contexto dos Estados-nação possibilitou o exercício do poder político e, por consequência, a conquista e defesa de direitos⁸⁰.

2.2 Declínio das manifestações do *imperium* estatal tomadas pela territorialidade e pela soberania nacional: o sentido de globalização

O desenvolvimento dos Estados-nação foi marcado, desde o princípio, por múltiplas formas de resistência, na medida em que o poder estatal e as políticas públicas por ele implementadas nem sempre estiveram lastreados nos interesses da sociedade, mas expressam o poder e a ideologia da classe dominante⁸¹. Nada obstante, ganha especial relevo o atual cenário de “globalização irresistível e irreversível”⁸² que se conforma no contexto político-econômico-social entre as nações do mundo, em face do qual surgem fundados questionamentos a respeito do papel destinado aos Estados-nação.

⁷⁹ MARSHALL, Thomas H. Idem, p. 84.

⁸⁰ Norberto Bobbio, identificando a dimensão histórica dos direitos fundamentais, exprime com precisão as relações entre tais direitos, a paz e a participação democrática: os primeiros são base das Constituições democráticas modernas; a segunda é “pressuposto necessário” à efetivação dos primeiros; e a democracia é o meio para sua implementação (Obra citada, p. 1).

⁸¹ ALMEIDA, Lúcio Flávio de. Entre o local e o global: poder e política na atual fase de transnacionalização do capitalismo. In: Ladislau Dowbor et al. *Desafios da globalização*, p. 178-179.

⁸² HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 1.

Nessa perspectiva, trataremos de evidenciar, em primeiro lugar, a compreensão da globalização como fenômeno histórico multifacetado, a fim de que se possam evidenciar suas conseqüências para a ordem econômica mundial atual. Em seqüência, faz-se imprescindível a abordagem das características subjacentes a esse quadro, cuja influência principal dá-se na diminuição da soberania estatal e na flexibilização das fronteiras nacionais, com efeitos evidentemente deletérios sobre os Estados-nação. Finalmente, na esteira das teorizações de Abili Lima, trataremos de evidenciar o tipo ideal correspondente à globalização, aporte teórico importante para a configuração dos efeitos desse fenômeno na consagração dos programas políticos afetos ao direito social à educação.

De início, é importante termos presente que a globalização não pode ser compreendida senão como um “*processo histórico* que, embora tenha sido muito acelerado nos últimos dez anos [ou mais], reflete uma transformação incessante”⁸³, em constante aprimoramento, expansível em face da própria essência do mundo. É inegável, de qualquer forma, que suas maiores conseqüências são percebidas no âmbito econômico, em que pese não se poder resumir a globalização à constituição de um “livre mercado global”, projeto político que foi evidenciado ao longo do século XX, sobretudo no pós-guerra⁸⁴.

Na precisa definição de Anthony Giddens, a globalização constitui-se na “intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”⁸⁵. Encontramos, ao longo da história, muitos eventos que caracterizaram o desenvolvimento da globalização, de sorte que podemos, exemplificativamente, citar: as grandes navegações no século XV, a exploração manufatureira nas cidades de Florença, Gênova, Milão e Veneza no século XVI, a expansão dos fluxos mundiais de comércio e riqueza, oriundos da exploração de metais na América, nos séculos XVIII e XIX, culminando na adoção de padrões monetários (inicialmente, o padrão-ouro e, posteriormente, o padrão-dólar) no século XX⁸⁶. Tais momentos históricos, invariavelmente relacionados com a intensificação de atividades econômicas, foram representativos da ampliação do

⁸³ HOBBSAWM, Eric. *O novo século*: entrevista a Antonio Polito, p. 69; grifamos.

⁸⁴ Para uma leitura da construção do mercado livre global enquanto projeto político, ver, por todos, GRAY, John. *Falso amanhecer*: os equívocos do capitalismo global, p. 35-75.

⁸⁵ GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*, p. 69.

⁸⁶ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 139-140. Ainda, pode-se citar: ALMEIDA, Lúcio F. de. Obra citada, p. 175-177.

relacionamento social em escala global.

Liszt Vieira identifica a globalização enquanto modelo paradigmático emergente, consistente na “transnacionalização das relações econômicas, sociais, políticas e culturais”⁸⁷. Dessa forma, o autor compreende que essas seriam – ao lado da ambiental – as cinco dimensões da globalização, ressaltando, contudo, a possibilidade de abordagens teóricas diversas, que entendam tais dimensões em maior ou em menor número⁸⁸.

Na *dimensão política*⁸⁹, que, assim como as demais, encontra-se estreitamente ligada à perspectiva econômica, evidenciamos que as relações entre os Estados-nação sofreram modificações desde sua conformação segundo o Tratado de Westfália (século XVIII), mediante o qual os Estados eram tidos como soberanos sobre seu território e, desse modo, formalmente iguais no plano internacional. Em lugar disso, configura-se de forma crescente um “espaço público transnacional”, ocupado por organismos supranacionais de regulação (a exemplo do Banco Mundial, dentre outros) e por empresas transnacionais.

Esse quadro, devido às modificações socioeconômicas nas nações periféricas, ao fim do regime socialista no Leste Europeu⁹⁰, e à deterioração econômica e social relacionada com as políticas de “ajuste estrutural” do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, abalaram “a ordem jurídico-política e as diferentes instituições estatais e civis que a regulavam”⁹¹.

Michael Hardt e Antonio Negri identificam, ademais, que a sociedade globalizada é operada por um *estado de permanente exceção*, fundamentado no *poder de polícia* exercido sobre a comunidade internacional⁹². A configuração da ordem mundial perpassa, inevitavelmente, a existência da Organização das Nações Unidas. Nada obstante, é de se ressaltar que os organismos supranacionais

⁸⁷ VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*, p. 72-73.

⁸⁸ Em que pese a concepção de Liszt Vieira não ser unânime, merece acolhida no presente trabalho por sintetizar de forma satisfatória os principais âmbitos de incidência do fenômeno da globalização, evidenciando tratar-se de um fenômeno *multifacetado*. Nesse sentido, corroboram sua compreensão os entendimentos esposados por: Robert W. McChesney, na Introdução de CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas?*, SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice*, GRAY, John. Obra citada, dentre outros. Nada obstante, cumpre destacarmos que essa divisão somente é possível para fins meramente didáticos, eis que se trata de evidente redução das complexidades que se apresentam na realidade social.

⁸⁹ VIEIRA, Liszt. Obra citada, p. 84-87.

⁹⁰ A importância da queda do regime socialista é tal que o historiador Eric Hobsbawm associa, por uma questão de conveniência, o fim do século XX, a que nominou “século breve”, ao ano de 1991, data do colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

⁹¹ VIEIRA, Liszt. Obra citada, p. 86.

⁹² HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 35.

representam um incipiente intento de formação de autoridade global, uma vez que a soberania desses órgãos não é autêntica, mas decorre da própria soberania dos Estados-nação⁹³.

Nesse cenário, os Estados Unidos da América, ao se firmarem como única superpotência na ordem mundial em razão das características de sua constituição⁹⁴, desempenham o poder de polícia nos conflitos existentes na ordem mundial, o que transfigura os mecanismos de guerra contemporâneos⁹⁵.

Na *dimensão social*, evidenciamos um quadro de exclusão social, agravado pela fome, pelo desemprego estrutural e pela degradação da cidadania democrática⁹⁶. Ainda, parece-nos possível afirmar que acompanha essa perspectiva a explosão demográfica que se acentua desde o século XX⁹⁷. Relacionam-se com essa tendência, invariavelmente, o superpovoamento de cidades, os problemas de habitação e de saneamento adequado, a ausência de serviços sociais mínimos, o colapso ecológico e os quadros de violência⁹⁸.

Por sua vez, a *dimensão ambiental* da globalização⁹⁹ compreende a degradação ambiental e os desequilíbrios ecológicos¹⁰⁰. Trata-se, possivelmente, da dimensão mais intrinsecamente transnacional, cujo enfrentamento pode “redundar num conflito global entre o Norte e o Sul, como pode ser a plataforma para um exercício de solidariedade transnacional e intergerencial”¹⁰¹. Seja como for, certo é que a destruição do meio ambiente é uma conseqüência evidente do fenômeno da globalização, dimensionada em problemas como a poluição, o uso inadequado do solo, ou mesmo a utilização irresponsável da biotecnologia¹⁰².

⁹³ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 23. Idêntica constatação é feita por HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 88.

⁹⁴ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 179-201.

⁹⁵ HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 14-37.

⁹⁶ VIEIRA, Liszt. Obra citada, p. 87-92.

⁹⁷ Nesse sentido, SANTOS, Boaventura de S. Obra citada, p. 286-289.

⁹⁸ SANTOS, Boaventura de S. Idem, p. 287.

⁹⁹ VIEIRA, Liszt. Obra citada, p. 92-97.

¹⁰⁰ “Um dos traços principais das implicações globalizantes do industrialismo é a difusão mundial das tecnologias de máquina. O impacto do industrialismo é claramente não limitado à esfera de produção, mas afeta muitos aspectos da vida cotidiana, bem como influencia o caráter genérico da interação humana com o meio ambiente material” (GIDDENS, Anthony. Obra citada, p. 80-81).

¹⁰¹ SANTOS, Boaventura de S. Obra citada, p. 296. Os conflitos entre o Norte e o Sul, porém, ainda restam evidentes: “[o] Norte ressalta os perigos que ameaçam o meio ambiente do planeta e a responsabilidade comum de enfrentá-los. O Sul dá prioridade ao desenvolvimento e não quer a imposição, em nome do meio ambiente, de novos encargos a países endividados e pobres” (VIEIRA, Liszt. Obra citada, p. 94).

¹⁰² Enriquecem a discussão os argumentos trazidos por HOBBSAWM, Eric. *O novo século*, p. 170-186. Constata o autor que desenvolvemos a capacidade de tornar o mundo inabitável, mas a consciência disso é algo recente.

Quanto à *dimensão cultural*¹⁰³, constata-se a expansão dos valores culturais assumidos pela única superpotência mundial – os Estados Unidos da América. Com efeito, o *american way of life* e a sociedade de consumo foram assimilados pelas culturais ocidentais, expressando o ímpeto estadunidense de impor seu modelo de sociedade às diversas nações do mundo¹⁰⁴.

Se é verdade que as dimensões acima citadas expressam o fenômeno multifacetado da globalização¹⁰⁵, igualmente é inegável que é no âmbito econômico que se verificam suas manifestações mais sensíveis.

Após a Segunda Guerra Mundial, operaram-se profundas transformações na conformação econômica internacional, possibilitadas substancialmente pelas inovações tecnológicas, sobretudo no âmbito das telecomunicações e dos transportes, que acompanharam a corrida armamentista característica da Guerra Fria. Nesse sentido, assevera Eric Hobsbawm que “os revolucionários avanços tecnológicos nos transportes e nas comunicações desde o final da Segunda Guerra Mundial foram responsáveis pelas condições para que a economia alcançasse os níveis atuais de globalização”¹⁰⁶.

Paralelamente a isso, é importante destacar que o período pós-guerra foi marcado pela bipolarização das relações internacionais, as quais se conformaram, de um lado, ao capitalismo, sob a hegemonia estadunidense, e, de outro, ao modelo socialista soviético. Vale observar, nesse ponto, que ambos os projetos derivam de uma racionalidade iluminista, propondo a construção social com base na autoconfiança racionalista e no imperialismo cultural, ao passo que se propugnava pela formação de uma civilização única¹⁰⁷.

O desenvolvimento tecnológico que marcou o século XX possibilitou uma nova forma de organização da produção em nível mundial: “[p]ara todas as finalidades práticas, a produção não é mais organizada no interior dos limites políticos do Estado onde se encontra a sede da empresa”¹⁰⁸. Precisamente, essa

¹⁰³ VIEIRA, Liszt. Obra citada, p. 97-100.

¹⁰⁴ Essa concepção é explicitada em HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 36-68, sendo ferrenhamente criticada por CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas?*

¹⁰⁵ “A globalização, é claro, não é uma coisa única, e os múltiplos processos que chamamos de globalização não são unificados nem unívocos” (HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 15).

¹⁰⁶ HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 71.

¹⁰⁷ A semelhança entre o capitalismo (livre mercado global) e o socialismo real (marxismo-leninismo) é evidenciada por GRAY, John. Obra citada, p. 12, bem como por CHOMSKY, Noam. Obra citada, p. 19-46.

¹⁰⁸ HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 72.

característica evidencia a peculiaridade da economia global contemporânea – a amplitude do seu próprio desenvolvimento. Atualmente, as empresas transnacionais “são capazes de dividir o processo de produção em discretas operações e localizá-las em diversos países ao redor do mundo”.¹⁰⁹

Vê-se, logo, que a economia globalizada é marcada pelo avanço das empresas transnacionais, consolidando uma nova divisão internacional do trabalho, propiciada pelos avanços tecnológicos no âmbito das telecomunicações e dos transportes¹¹⁰. A esse quadro soma-se o recente projeto de formação de um mercado livre global, associado às políticas neoliberais que dão suporte ideológico à globalização econômica e que serão adiante explicitadas.

O traço marcante, todavia, da sociedade global – e aqui retomamos a dimensão econômica – é o fato de que as relações econômicas tendem à formação de *redes de biopoder*¹¹¹, isto é, a relação de mútua implicação entre forças sociais objetiva o controle de “uma situação na qual o que está diretamente em jogo no poder é a produção e a reprodução da própria vida”¹¹². Isso foi possibilitado com a descentralização da produção, sobretudo após a descolonização africana no século XX:

As transnacionais se tornaram o motor fundamental da transformação econômica e política dos países pós-coloniais e das regiões subordinadas. (...) Mediante as atividades das corporações transnacionais, a mediação e equiparação das taxas de lucros foram libertadas do poder dos Estados-nação dominantes. Além disso, a constituição de interesses capitalistas vinculados aos novos Estados-nação pós-coloniais, longe de se opor à intervenção das transnacionais, desenvolveu-se no terreno das próprias transnacionais e tendeu a se formar sob o seu controle.¹¹³

Do panorama exposto, podemos evidenciar que o estabelecimento de empresas transnacionais em grande amplitude¹¹⁴ tem por consequência fulminar as *fronteiras nacionais*, que deixam de ter sentido¹¹⁵. De igual modo, a nova divisão

¹⁰⁹ GRAY, John. Obra citada, p. 86.

¹¹⁰ A identificação desses elementos como prioritários à compreensão da globalização econômica é feita por LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 146 e seguintes.

¹¹¹ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 41-60.

¹¹² HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 43

¹¹³ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 268.

¹¹⁴ É importante anotar, nesse passo, que as empresas transnacionais não são uma realidade recente da humanidade, como observa GRAY, John. Obra citada, p. 84-86. A Companhia das Índias Orientais, desenvolvida no século XV, constituía uma empresa transnacional. Porém, reforçamos a idéia de que a particularidade de nosso momento histórico reside no fato de que tais práticas econômicas se acentuaram – e, assim, também as consequências delas oriundas.

¹¹⁵ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p.144-145.

internacional do trabalho, mediante a qual a produção encontra-se absolutamente descentralizada – e, portanto, não há que se falar em “multinacionais”, mas em “transnacionais”, pois a produção de tais empresas transcende os Estados-nação, sem necessariamente contemplar todos nos quais se estabelecem –, relativiza a *territorialidade* dos Estados. Tais elementos, como destacamos na seção anterior, foram imprescindíveis à configuração da soberania nacional, à consolidação do Estado enquanto espaço privilegiado para a participação política e à conquista e gozo de direitos.

Assistimos, em decorrência disso, à primazia das empresas transnacionais enquanto agentes do mercado global, com o deletério efeito de “erosão da eficácia do Estado na gestão macro-económica [sic]”¹¹⁶. Isso se deve à compreensão de que as empresas transnacionais, na medida em que estabelecem centros de produção em diversos Estados (o que impõe a nova divisão internacional do trabalho), acabam por firmar-se em nações que ofereçam condições mais propícias aos seus resultados econômicos¹¹⁷. Agindo assim, tais corporações moldam as políticas macroeconômicas dos Estados-nação, que são fragilizados “não apenas no que se refere à capacidade de implementar políticas específicas, mas também a determinadas capacidades ‘estruturais’ relativas à reprodução das condições políticas da dominação de classe”¹¹⁸.

Expostas as principais características atinentes ao fenômeno da globalização, perpassando pelo desenvolvimento das empresas transnacionais e da nova divisão internacional do trabalho, com efeitos corrosivos sobre a territorialidade e as fronteiras nacionais (características inerentes ao Estado-nação), entendemos ser possível sintetizar essas manifestações no tipo ideal da globalização proposto por Abili Lima. Trata-se de fenômeno que “*implica uma crescente interconexão em vários níveis da vida cotidiana a diversos lugares longínquos do mundo*”¹¹⁹. Como tivemos a oportunidade de destacar, as manifestações econômicas desse fenômeno têm profundos impactos nas suas demais dimensões, sobretudo na ordem político-

¹¹⁶ SANTOS, Boaventura de S. Obra citada, p. 290.

¹¹⁷ Podemos, exemplificativamente, cogitar de Estados que ofereçam melhores condições fiscais, salários reduzidos e mão-de-obra em abundância, bem como menores encargos sociais em geral. A questão que se coloca, assim, reside numa disputa entre o poder econômico das transnacionais (cujo parâmetro é a eficiência, ou seja, a maximização de lucros com o mínimo de custos) e os interesses políticos do Estado, o que é evidenciado por HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 91-92.

¹¹⁸ ALMEIDA, Lúcio F. de. Obra citada, p. 180.

¹¹⁹ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 127.

social, o que será desenvolvido no próximo tópico.

2.3 Neoliberalismo, livre mercado global e erosão do Estado-nação

A perfeita elucidação do fenômeno da globalização econômica torna imprescindível a compreensão do *neoliberalismo*, teoria econômica em que se encontra lastreada a formação de livres mercados globais e que tem servido, nas últimas décadas, de suporte ideológico às políticas econômicas que, em âmbito mundial, caracterizam o avanço da hegemonia capitalista. É nossa tarefa, pois, na presente seção, identificar as principais características que informam as correntes de tal teoria, a fim de que, evidenciando-se sua afirmação histórica na organização do capitalismo mundial após a Segunda Grande Guerra, possamos identificar os principais impactos dessas práticas sobre os Estados-nação.

Enrique de la Garza Toledo¹²⁰ identifica, sob a perspectiva teórica, o neoliberalismo como o conjunto de construções assentadas em quatro escolas: a escola de Chicago, a austríaca, a virginiana do *public choice* e a dos anarco-capitalistas. Em linhas gerais, e desprezando-se as suas diferenças, todas essas correntes convergem na afirmação de quatro elementos que constituem o núcleo do neoliberalismo: a afirmação da superioridade do livre mercado, o individualismo metodológico, a justificativa econômica das contradições entre liberdade e igualdade, bem como a construção de um conceito abstrato de liberdade.

Compulsando a obra de Friedrich A. Hayek¹²¹, expoente da escola austríaca e um dos precursores da nova teoria liberal, observamos presentes tais elementos. Notadamente, é de se destacar que o autor escreve ainda durante a Segunda Guerra Mundial, confrontando a situação de totalitarismo da Alemanha com as tendências “socialistas” ou coletivistas que teriam, segundo ele, culminado na ascensão do nacional-socialismo naquele país.

Hayek defende a supressão das regulações estatais do mercado¹²², com a conseqüente reafirmação do princípio liberal do *laissez-faire*: “[o] princípio

¹²⁰ TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: Asa Cristina Laurell et al. (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*, p. 71-88.

¹²¹ HAYEK, Friedrich A. *O caminho da servidão*.

¹²² LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 166.

fundamental segundo o qual devemos utilizar ao máximo as forças espontâneas da sociedade e recorrer o menos possível à coerção (...)”¹²³. Segundo o autor, as idéias de Adam Smith e Alexis de Tocqueville, no século XIX, objetivavam “libertar o indivíduo das restrições que o mantinham sujeito a padrões determinados pelo costume ou pela autoridade no que dizia respeito a suas atividades ordinárias”¹²⁴. Desde logo, evidencia-se o caráter abstrato da noção de liberdade, o que, na pragmática política, acaba por impor desregulamentações estatais e privatizações¹²⁵.

Nessa medida, a doutrina neoliberal assenta-se em favor do “emprego mais efetivo das forças da *concorrência* como um meio de coordenar os esforços humanos”¹²⁶, reconhecendo, de qualquer forma, que a teoria liberal não foi bem-sucedida no aperfeiçoamento do sistema monetário e na prevenção e controle da formação de monopólios¹²⁷. Sua concepção, destarte, refuta ingerências estatais no âmbito econômico (tomadas, a partir de seu referencial teórico, como *planificações*), as quais são tidas como intervenções arbitrárias.

Em conseqüência, o papel do Estado reduz-se à estruturação de mecanismos aptos a assegurar a liberdade econômica dos indivíduos, inclusive mediante o aparato burocrático-legal¹²⁸. É verdade que Hayek admite a existência de serviços sociais; todavia, na sistemática de sua concepção, tais políticas são avaliadas segundo uma *relação custo-benefício*, senão vejamos: “[a] manutenção da concorrência tampouco é incompatível com um amplo sistema de serviços sociais – desde que a organização de tais serviços não torne ineficaz a concorrência em vastos setores da vida econômica”¹²⁹.

A par de suas teorizações, encontramos nos ensinamentos de Milton Friedman, autor da escola de Chicago, idêntica concepção de supremacia do livre mercado, com a conseqüente redução das finalidades estatais¹³⁰. Friedman chega, até mesmo, a evidenciar os direitos sociais como erosivos à cidadania, porque confeririam aos indivíduos um *status* de dependência ao Estado, não lhes permitindo o pleno desenvolvimento¹³¹. Conclui-se, portanto, segundo essa vertente, que as

¹²³ HAYEK, Friedrich A. Obra citada, p. 43.

¹²⁴ HAYEK, Friedrich A. Idem, p. 41.

¹²⁵ TOLEDO, Enrique de la G. Obra citada, p. 80.

¹²⁶ HAYEK, Friedrich A. Idem, p. 58; grifamos.

¹²⁷ HAYEK, Friedrich A. Idem, p. 44.

¹²⁸ HAYEK, Friedrich A. Idem, p. 59-60.

¹²⁹ HAYEK, Friedrich A. Idem, 59; grifamos.

¹³⁰ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 170-173.

¹³¹ LIMA, Abili L. C. de. Idem, p. 172-173.

desigualdades oriundas da liberdade econômica resolvem-se segundo um critério de meritocracia: os mais aptos no exercício de sua liberdade econômica obtêm o sucesso. Garante-se, assim, somente a igualdade formal dos indivíduos – de acesso aos bens econômicos, uma vez que são “livres” para esse propósito¹³².

Cumprido, ainda, destacar que Hayek admite que o individualismo metodológico adquiriu uma conotação negativa, sendo associado ao egoísmo; contudo, aduz que sua teoria funda-se no “respeito pelo indivíduo como ser humano, isto é, o reconhecimento da supremacia de suas preferências e opiniões na esfera individual (...) e a convicção de que é desejável que os indivíduos desenvolvam dotes e inclinações pessoais”¹³³.

Retomando os ensinamentos de Enrique Toledo, compreendemos que, enquanto o século XIX foi caracterizado pelo *Estado liberal*, o início do século XX inaugurou o *Estado-providência* (ou de bem-estar social)¹³⁴. Aquele modelo esteve assentado nas doutrinas liberais, engendrando “uma grande desigualdade social e um grande conflito e antagonismo entre burguesia e proletariado”¹³⁵. Em razão disso, e fruto das lutas sociais e políticas decorrentes dessa contradição inerente ao modo capitalista de produção, desenvolveu-se o Estado social.

Sob o amparo da teoria da demanda efetiva de John Maynard Keynes, o Estado-providência substituiu o modelo precedente com o fito de resguardar o equilíbrio social, com base no *planejamento* e na *intervenção* no âmbito econômico¹³⁶. Nessa perspectiva, finda a Primeira Guerra Mundial, o presidente estadunidense Franklin Delano Roosevelt inaugurou o *New Deal*, conjunto de medidas que possibilitaram a recuperação e a estabilização econômicas no pós-guerra¹³⁷.

Ocorre, porém, que mesmo o modelo do Estado social entrou em colapso. Reputam-se como fatores da crise: o modelo fiscal, vez que o Estado gastava muito além de um orçamento não-inflacionário; a inflação das demandas e das proteções aos trabalhadores; a dependência das “receitas do Estado dos impostos aos assalariados e ao capital, e do nível do emprego e do salário”; a implementação do

¹³² TOLEDO, Enrique de la G. Obra citada, p. 80.

¹³³ HAYEK, Friedrich A. Obra citada, p. 40-41.

¹³⁴ TOLEDO, Enrique de la G. Obra citada, p. 72-77. Insta salientar que a análise das configurações do Estado moderno transcende os objetivos do presente tópico, razão pela qual as apresentamos de forma sintetizada.

¹³⁵ TOLEDO, Enrique de la G. Idem, p. 72.

¹³⁶ TOLEDO, Enrique de la G. Idem, p. 75-76.

¹³⁷ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 261-265.

taylorismo-fordismo nos processos de trabalho¹³⁸.

Essa conjuntura, associada à redefinição das relações internacionais, culmina, em 1944, na celebração dos acordos de Bretton Woods. Tais acordos, resultantes de conferências promovidas pelos Estados Unidos na iminência da vitória dos Aliados na Segunda Grande Guerra, objetivou a redefinição da ordem econômica mundial, instaurando o denominado “Consenso de Washington”¹³⁹. Este, por sua vez, consistiu num conjunto de medidas destinadas a reger o funcionamento da economia mundial, fundando-se no predomínio do livre comércio, em oposição a qualquer forma de protecionismo, no financiamento externo das nações vitimadas com a Guerra, e em medidas econômicas que visassem à redução dos índices inflacionários e à privatização¹⁴⁰. Paralelamente a isso, foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, instituições com “função eminentemente ‘disciplinadora’ dentro da economia capitalista internacional”¹⁴¹.

A evolução histórica acima delineada denota a tendência à constituição de um livre mercado global, capitaneada pelos Estados Unidos da América, que se afirmaram como única superpotência econômica mundial.

Michael Hardt e Antonio Negri observam que a tendência de o capital expandir-se além de suas fronteiras já havia sido constatada por Karl Marx¹⁴². Para tanto, Marx havia partido da desigual relação quantitativa entre a produção do trabalhador e seu consumo – ao que denominou “realização do capital”. Segundo sua teoria econômica, o capital se apropria do trabalho excedente ao efetivamente remunerado (*mais-valia*), acumulando-o pelo controle do consumo das classes burguesas. No limite, e quando do seu agravamento, verifica-se que essa relação impõe que “o poder de consumo dos trabalhadores [em termos relativos] fica continuamente menor diante das mercadorias produzidas”¹⁴³. Conclui-se, diante disso, que para realizar a mais-valia e contradizer a desvalorização resultante da superprodução, é preciso ao capital apropriar-se de novos mercados, donde se constata sua tendência a tornar-se mundial.

¹³⁸ TOLEDO, Enrique de la G. Obra citada, p. 76-77.

¹³⁹ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 158-159.

¹⁴⁰ BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir et al. (Org.). *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático*, p. 90-92. Da mesma forma, LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 159.

¹⁴¹ BORÓN, Atilio. Obra citada, p. 93.

¹⁴² O capital “transborda de suas fronteiras e internaliza novos espaços” (HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 242).

¹⁴³ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Idem, p. 243.

Por oportuno, destacamos, também, que Marx igualmente demonstrou que a competição capitalista leva à concentração do capital e à formação de monopólios¹⁴⁴.

Tomando por base tais premissas, evidenciamos que, diversamente do proposto pelas teorias neoliberais e pelas idéias lançadas em Bretton Woods, a formação de um livre mercado mundial não se submete às leis da livre concorrência, mas é inegavelmente um projeto político que, como tal, exige a intervenção estatal. Nesse sentido, acentua John Gray que “[m]ercados controlados são norma em qualquer sociedade, ao passo que os mercados livres são produtos de estratégias, planos e coerção política. (...) Ele foi exequível na Inglaterra do século 19 [sic] somente porque, e enquanto, as instituições democráticas em funcionamento eram deficientes”¹⁴⁵.

A concepção do autor – compartilhada por Noam Chomsky¹⁴⁶, por exemplo – demonstra, em primeiro lugar, que “a equação do desenvolvimento é muito mais complexa do que a fórmula de Bretton Woods”¹⁴⁷, vez que as experiências de desenvolvimento econômico ao longo da história (inclusive a recuperação da Alemanha e do Japão no século XX) somente foram factíveis em vista de mecanismos estatais de intervenção¹⁴⁸.

Em segundo lugar, demonstra-nos que a formação de um livre mercado mundial é um projeto utópico que contradiz a própria democracia¹⁴⁹.

John Gray descreve, ainda, os programas neoliberais destinados à construção de mercados livres na Inglaterra (com os governos de Margaret Thatcher), na Nova Zelândia e no México, ao longo do século XX. Ressaltamos, nesse contexto, o fato de que a intrínseca contradição do livre mercado reside no fato de que ele se destina a debilitar as instituições sociais¹⁵⁰. De igual sorte, verifica-se que a noção de *progresso*, tão pretendida pela teoria neoliberal, é contrastada com a instabilidade político-social engendrada por tais práticas econômicas, cujas conseqüências são deletérias para o todo social¹⁵¹.

As conclusões de Gray são no sentido de que os mercados livres não são

¹⁴⁴ HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 86.

¹⁴⁵ GRAY, John. Obra citada, p. 29.

¹⁴⁶ CHOMSKY, Noam. Obra citada, p. 34-35.

¹⁴⁷ BORÓN, Atilio. Obra citada, p. 99.

¹⁴⁸ BORÓN, Atilio. Idem, ibidem.

¹⁴⁹ O “capitalismo democrático mundial é uma condição tão irrealizável quanto o comunismo mundial” (GRAY, John. Obra citada, p. 33).

¹⁵⁰ GRAY, John. Idem, p. 44.

¹⁵¹ GRAY, John. Idem, p. 52-53.

estruturas racionais dotadas de previsibilidade e, portanto, não podem ser auto-regulamentados, como se pretendem. Sua forma é intrinsecamente instável, do que deflui que a liberalização global pode acabar numa crise incontável de instituições financeiras mundiais¹⁵². Ao contrário, o cenário de globalização econômica que hoje se verifica é tido pelo autor como de “formas autóctones de capitalismo”, segundo as particularidades dos países que assumiram esse modo de produção com o colapso do modelo soviético¹⁵³.

Esse complexo cenário que buscamos delinear – no qual se somam as empresas transnacionais, a nova divisão internacional do trabalho, a pretensão de formação de um livre mercado global sob a égide de organizações supranacionais de coerção (a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional), bem como os movimentos de privatização amparados em políticas neoliberais – conforma-se à erosão do Estado-nação, tal qual o delineamos na primeira seção do presente capítulo.

Verificamos que o Estado-nação, atualmente, perdeu o monopólio que detinha sobre os meios de coerção¹⁵⁴, na medida em que se formam, em muitas regiões do mundo, exércitos profissionais sob o encargo da iniciativa privada¹⁵⁵, ao passo que a população tem maior acesso às armas, o protesto social é institucionalizado no processo político e grupos separatistas armados são persistentemente evidenciados. Paradoxalmente, os mecanismos de controle social encontram-se acentuados sob a forma de *biopoder*¹⁵⁶.

De forma semelhante, encontramos grande dificuldade na transposição dos procedimentos da globalização ao palco político, o qual não se conforma com a base individualista que reveste as práticas capitalistas contemporâneas¹⁵⁷. Nesse contexto, a democracia é reduzida a mero procedimento, consistindo tão-só na criação e na institucionalização de uma ordem política¹⁵⁸, desde que não afronte as estruturas de poder moldadas pela ordem capitalista¹⁵⁹, seja no âmbito interno aos

¹⁵² “Será, seguramente, uma das mais cruéis ironias da história se o projeto iluminista de uma civilização mundial terminar num caos em que Estados soberanos e povos sem pátria lutam pelas necessidades de sobrevivência” (GRAY, John. Obra citada, p. 256 e 268).

¹⁵³ GRAY, John. Obra citada, p. 251-268.

¹⁵⁴ HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 41.

¹⁵⁵ HOBBSAWM, Eric. Idem, p. 20-21.

¹⁵⁶ Nesse sentido, HOBBSAWM, Eric. Idem, p. 41, HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 41-60 e GRAY, John. Obra citada, p. 46-47.

¹⁵⁷ HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 50-59.

¹⁵⁸ BORÓN, Atilio. Obra citada, p. 63-69.

¹⁵⁹ CHOMSKY, Noam. Obra citada, p. 99-128.

Estados-nação, seja nas relações internacionais, que não se revestem de viés democrático¹⁶⁰.

De outra banda, as contradições internas a que são levados os Estados promovem o agravamento de problemas sociais, originados do *déficit* de investimentos em serviços sociais essenciais (tais como a saúde, a educação, etc.). Tal decorre da dificuldade de compatibilização de políticas públicas, destinadas a dar efetividade aos direitos sociais, e os interesses das grandes corporações na economia transnacional, que acabam por “externalizar” os encargos sociais¹⁶¹. Isso tem por conseqüência o efeito de se colocarem as exigências econômicas acima das necessidades humanas¹⁶².

Esse quadro, além disso, é agravado pelos movimentos migratórios, cada vez mais reiterados no contexto global. Eis o painel que se configura:

Trabalhadores que fogem do Terceiro Mundo para o Primeiro em busca de trabalho ou riqueza contribuem para prejudicar as fronteiras entre os dois mundos. O Terceiro Mundo não desaparece, realmente, no processo de unificação do mercado mundial, mas entra no Primeiro, estabelece-se no seu coração como gueto, comunidade de barracos, favela, continuamente produzido e reproduzido. Por sua vez, o Primeiro Mundo é transferido para o Terceiro na forma de bolsas de valores e bancos, corporações transnacionais e tristes arranha-céus de dinheiro e comando. A geografia econômica e a geografia política são ambas desestabilizadas de tal maneira que as fronteiras entre as diversas zonas são, elas próprias, fluidas e móveis. Como resultado, o mercado mundial tende a ser o único domínio coerente para a aplicação efetiva da administração e do comando capitalistas.¹⁶³

Em meio a esse conturbado cenário, autores há que sustentem a tendência à eliminação do Estado Nacional¹⁶⁴; em posição diametralmente oposta, há aqueles que insistem em ignorar o processo de globalização e suas conseqüências. A constatação feita por Boaventura de Souza Santos, todavia, parece-nos mostrar-se a mais adequada a contemplar a ambigüidade do período contemporâneo:

A perda da centralidade institucional e de eficácia reguladora dos Estados nacionais, por todos reconhecida, é hoje um dos obstáculos mais resistentes à busca de soluções globais. É que a erosão do poder dos Estados nacionais não foi compensada pelo aumento de poder de qualquer instância transnacional com capacidade, vocação e cultura institucional

¹⁶⁰ SANTOS, Boaventura de S. Obra citada, p. 300.

¹⁶¹ GRAY, John. Obra citada, p. 105-131.

¹⁶² CHOMSKY, Noam. Obra citada, p. 19-46.

¹⁶³ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 274-275.

¹⁶⁴ Dentre estes, destacamos, com base em GRAY, John. Obra citada: Jean-Marie Guéhenno e Kenichi Ohmae.

viradas para a resolução solidária dos problemas globais. De facto, o carácter dilemático da situação reside precisamente no facto de a perda de eficácia dos Estados nacionais se manifestar antes de mais na incapacidade destes para construírem instituições internacionais que colmatem e compensem essa perda de eficácia.

Essa percepção, por conseguinte, afasta mesmo a compreensão de que os Estados-nação serão substituídos pelas empresas transnacionais, ainda que estas se manifestem como atores centrais no palco da globalização. Isso porque, em primeiro lugar, os Estados-nação resistem como única autoridade política no âmbito mundial, de sorte que mesmo os organismos transnacionais têm sua soberania deles derivada¹⁶⁵, e, em segundo, o capitalismo manifesta sua dependência à organização política definida pelo Estado moderno¹⁶⁶.

Assim sendo, a conclusão que se coloca ante esse panorama é a de que a “política não desaparece; o que desaparece é a noção de autonomia do político”¹⁶⁷.

¹⁶⁵ HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 88. Também, GRAY, John. Obra citada, p. 87.

¹⁶⁶ GRAY, John. Obra citada, p. 102-103. Também, HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 325-328.

¹⁶⁷ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Idem, p. 329.

3 O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL

Uma leitura adequada das conseqüências promovidas pela globalização econômica na consagração do direito fundamental à educação deve, necessariamente, perpassar a devida compreensão a respeito dos contornos que ganha tal direito na ordem jurídica vigente, de modo a compatibilizar-se o plano teórico às verificações empíricas.

Segundo essa linha de raciocínio, é-nos imprescindível, inicialmente, buscar os fundamentos constitucionais que informaram o direito à educação na recente história constitucional brasileira. Desse panorama, chegaremos à configuração atual do direito à educação como direito social, o que tornará não menos necessárias as bases teóricas que propiciem sua leitura.

A seção final do presente capítulo intentará identificar os objetivos resguardados à educação na atual conjuntura social, propondo-se, ao fim, uma leitura crítica que fornecerá parâmetros às constatações conduzidas no derradeiro momento.

3.1 Espaço reservado à educação no constitucionalismo pátrio: breve retrospecto

A compreensão dos contornos atuais de que se reveste o direito fundamental à educação na ordem constitucional brasileira perpassa, certamente, a leitura da evolução dessa garantia no constitucionalismo pátrio. Verificamos a importância de tal análise na medida em que se poderá observar, em cada período histórico, os elementos que foram agregados à plena configuração do instituto.

Encontramos no texto constitucional imperial, promulgado em 1824, as seguintes disposições com referência ao direito à educação:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
 (...) XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.
 XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos

das Ciências, Bellas Letras, e Artes. (...) [sic]¹⁶⁸

Conforme se pode depreender do texto acima colacionado, bem como dos ensinamentos de Marcos Maliska¹⁶⁹, o tratamento dispensado na ordem imperial à educação é bastante restrito, eis que se tratava de encargo da família e da Igreja. Ainda assim, é relevante a constatação de que, sob a influência dos ideais iluministas da Revolução Francesa, a Carta Política de 1824 contemplou (isto é, subjetivou e positivou) os direitos do homem, dentre os quais incluiu o direito à educação, garantindo a gratuidade do ensino primário.

Conforme evidenciamos no capítulo precedente, constatam-se, à época, tão-só as dimensões civil e política da cidadania, em que pese já se evidenciar uma preocupação estatal na garantia do direito à educação – que é, tipicamente, um direito social.

Vale destacar, ainda, que no período imperial a legislação ordinária¹⁷⁰ conferiu às Câmaras Municipais a prerrogativa de “inspeção sobre as escolas de primeiras letras, e educação”, ao passo que o Ato Adicional de 1834¹⁷¹ incluiu no texto constitucional, dentre as competências das Assembléias das Províncias, a de “legislar sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo, no entanto, as faculdades de medicinas, os cursos jurídicos, as academias na época existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, fossem criados por lei geral”¹⁷².

A Constituição Republicana de 1891, em que pese inaugurar diversa forma de governo e tipo de Estado, não teve o condão de ampliar o tratamento dispensado aos direitos sociais, eis que se encontrava adstrita, ainda, ao paradigma liberal¹⁷³.

Observamos que essa Constituição nada dispõe a respeito da gratuidade do ensino, o que era expressamente previsto no texto anterior. Pretendeu-se, em primeiro lugar, a sua descentralização, nos termos seguintes:

Art. 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:
(...) 30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o *ensino superior* e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União; (...)

¹⁶⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>.

¹⁶⁹ MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a constituição*, p. 21-22.

¹⁷⁰ Lei de 1º de outubro de 1828, artigo 70.

¹⁷¹ Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.

¹⁷² MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 22.

¹⁷³ MALISKA, Marcos A. Idem, p. 23-24.

Art. 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:
 (...) 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências (...);
 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados;
 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal. [sic]¹⁷⁴

Ademais, a competência residual estabelecida aos Estados (artigo 65, 2º) possibilitava que tais entes federativos legislassem sobre matérias atinentes à educação que não fossem reguladas pela União. Vale destacar, também, que, segundo a disposição do artigo 72, § 6º, garantiu-se o caráter leigo ao ensino, dissociado, portanto, da atividade da Igreja: “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”.

Foi, então, com a Constituição de 1934 que a educação foi reconhecida, pela primeira vez, como direito social, ganhando contornos muito próximos à sua configuração atual¹⁷⁵. As bases ideológicas desse momento histórico encontram-se na afirmação do Estado social – a que já tivemos a oportunidade de nos referir brevemente no capítulo anterior –, cuja incumbência residia na atividade intervencionista destinada a conferir efetividade na ordem social. Nessa medida, a Carta de 1934 acompanhou as expressões das Constituições do México (1917) e de Weimar (1919).

Em oposição ao regime constitucional anterior, a ordem vigente a partir de 1934 deixou de acolher a descentralização do ensino, promovendo um projeto nacional de educação. Nesse sentido, à União competia, de forma privativa, o estabelecimento de diretrizes e bases à educação nacional (artigo 5º, inciso XIV¹⁷⁶), sem prejuízo da competência suplementar dos Estados a fim de atender às suas particularidades regionais (artigo 5º, § 3º¹⁷⁷) e de estabelecer sistemas educativos no âmbito de seus territórios (artigos 151 e 156). Ademais, é imperativo destacarmos a competência concorrente estabelecida entre os entes federados para a difusão da instrução pública (artigo 10, inciso VI) e para a defesa da educação (artigo 148).

Notamos, ainda, no texto de 1934 a preocupação do constituinte com o estabelecimento de verdadeira ordem social, uma vez que o direito à educação é

¹⁷⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>.

¹⁷⁵ MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 24-28.

¹⁷⁶ “Art. 5º - Compete privativamente à União:
 (...) XIV - traçar as diretrizes da educação nacional; (...)”.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>.

¹⁷⁷ “§ 3º - A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX, letras *c e i*, *in fine*, (...) não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta”.

tratado, no Título VI (Da ordem econômica e social), como incumbência dos poderes públicos (artigos 138, alíneas “b” e “e”, e 139).

Indubitavelmente, a maior consagração da Constituição de 1934 em matéria de educação foi alçá-la à categoria de *direito público subjetivo*, reconhecendo sua importância para o desenvolvimento nacional (artigo 149¹⁷⁸). Em razão disso, a própria Constituição estabeleceu incumbências à União para a regulação da educação (artigo 150), na medida em que instituiu o Conselho Nacional de Educação (artigo 152), órgão com competências relacionadas à elaboração do plano nacional de educação e à propositura de soluções para problemas educativos. Vale destacar que a gratuidade do ensino primário obrigatório é retomada, devendo-se buscar a tendência à gratuidade do ensino ulterior (artigo 150, parágrafo único, alíneas “a” e “b”).

Nessa conjuntura, a Constituição ainda promoveu: a possibilidade de oferecimento do ensino religioso (artigo 153), a imunidade tributária das instituições de ensino (artigo 154), a liberdade de cátedra (artigo 155), as garantias de acesso ao magistério por concurso de provas e títulos, bem como de vitaliciedade e inamovibilidade aos professores (artigo 158). Paralelamente a isso, os artigos 156 e 157 estabeleciam os percentuais de investimento público na educação.

Os avanços concebidos sob a égide da Constituição de 1934, todavia, não foram contemplados de forma idêntica na Carta de 1937, durante o “Estado Novo”. Como é sabido, tal período importou a instauração de um regime ditatorial no Estado brasileiro, centralizando-se quase todas as funções no Poder Executivo¹⁷⁹.

Nessa perspectiva, tal Constituição contemplou, assim como a precedente, a centralização das diretrizes e bases da educação nacional na União (artigos 15, inciso IX, e 16, inciso XXIV). Por sua vez, dispôs como finalidades à educação a “disciplina moral” e o “adestramento físico” de jovens (artigos 131 e 132¹⁸⁰), o que exaltava os deveres cívicos e a obediência ao ditador.

¹⁷⁸ “Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana”.

¹⁷⁹ MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 28-30.

¹⁸⁰ “Art. 132 - O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas; e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação”.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>.

De qualquer forma, a educação é colocada sob responsabilidade precípua da família (artigo 125), reconhecendo-se ao Estado o dever subsidiário ou principal nessa matéria, a fim de suprir deficiências e lacunas da educação particular. Ademais, a inobservância de tais deveres pela família acarretava medidas protetivas em relação à infância e à juventude (artigo 127).

O artigo 129¹⁸¹ daquele texto constitucional, embora definindo como dever primordial do Estado prover a educação dos mais necessitados, introduziu tratamento discriminatório, ao evidenciar diversidade de estabelecimentos para as classes dirigentes e para as classes de operários.

Além disso, mantiveram-se a gratuidade do ensino primário (artigo 130) e a facultatividade do ensino religioso (artigo 133), silenciando o texto constitucional no que se refere aos recursos públicos que deveriam reverter à educação.

Com a democratização, a Constituição da República de 1946 adotou preceitos similares aos sociais-democráticos que informavam a Constituição de 1934¹⁸².

Inicialmente, foi mantida a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 5º, inciso XV, alínea “d”), não se excluindo, todavia, a competência supletiva ou complementar dos Estados (artigo 6º). Os sistemas de ensino eram, assim, estabelecidos no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigos 170 e 171), garantindo-se a prestação de serviços de assistência educacional no seu contexto (artigo 172¹⁸³).

De igual sorte, afirmou-se a educação como direito de todos (artigo 166¹⁸⁴) e dever do Estado (artigo 167¹⁸⁵), em que pese não se negasse a existência de

¹⁸¹ “Art. 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público”.

¹⁸² MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 31-32.

¹⁸³ “Art. 172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm>.

¹⁸⁴ “Art. 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”.

¹⁸⁵ “Art. 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à

estabelecimentos privados. A aplicação das receitas públicas em educação veio regulada pelo artigo 169, dispondo, à União, dez por cento, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinte por cento, pelo menos, da receita resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O ensino primário gratuito restou garantido, assim como o ensino ulterior aos que comprovassem carência de recursos (artigo 168, inciso II). Além disso, o ensino religioso permaneceu facultativo (inciso V), e as garantias de vitaliciedade (inciso VI) e de liberdade de cátedra (inciso VII) foram restauradas aos membros do magistério.

Em 1964, instaurou-se no Brasil nova ditadura, desta vez conduzida pelo regime militar. A Constituição de 1946 não ficou imune ao período anti-democrático, em razão do que foi modificada substancialmente, o que culminou na edição de uma nova Carta, em 1967¹⁸⁶.

Em matéria de educação, a principal alteração disse respeito à supressão dos percentuais orçamentários voltados aos investimentos nessa área. Da mesma forma, operou-se, sob governos alinhados ao Consenso neoliberal de Washington, verdadeira liberalização do ensino. Nesse aspecto, anota Marcos Maliska que:

O ensino ficou garantido à livre iniciativa, competindo ao Estado dar amparo técnico e financeiro, inclusive bolsas de estudo (art. 168, § 2º). Esta liberalização do ensino financiada pelo Estado não fica imune a críticas, uma vez que as escassas verbas públicas para educação, em vez de financiarem o ensino público, universal e gratuito, foram destinadas as escolas particulares como clara demonstração da ausência de um projeto justo de redistribuição da riqueza, bem como da impossibilidade de ascensão social das classes pobres.¹⁸⁷

Mantiveram-se na tradição constitucional: a competência da União quanto às diretrizes e bases da educação nacional (artigo 8º, incisos XIV e XVII, alínea “q”), resguardando-se a competência supletiva dos Estados (§ 2º); a concepção da educação como direito de todos (artigo 168, *caput*) e incumbência do Poder Público (§ 1º); a gratuidade do ensino primário oficial (artigo 168, § 3º, inciso II) e do ensino ulterior, segundo um critério de meritocracia, aos que comprovassem insuficiência de recursos (inciso III¹⁸⁸); a facultatividade do ensino religioso (inciso IV); a liberdade de

iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem”.

¹⁸⁶ MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 32-35.

¹⁸⁷ MALISKA, Marcos A. Idem, p. 33.

¹⁸⁸ “o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>.

cátedra (inciso VI).

Ainda, o acesso ao magistério seria por concurso público de provas e títulos quando se tratasse de ensino oficial (artigo 168, § 3º, inciso V), e os sistemas de ensino seriam organizados pela União e pelos Estados e Distrito Federal (artigo 169).

Cumprido observar, finalmente, que mesmo a Constituição de 1967 não se manteve duradoura. A Emenda Constitucional nº 01/1969, editada exclusivamente pelo Executivo Federal, uma vez que houvera sido decretado o recesso do Congresso Nacional¹⁸⁹, veio a substituir a ordem constitucional de 1967, alterando praticamente todos os seus dispositivos.

No que se refere ao direito à educação, verificamos¹⁹⁰: a substituição da liberdade de cátedra pela “liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério”, ressalvando-se a censura estabelecida pelo artigo 154¹⁹¹; a previsão da possibilidade de contribuição do salário-educação, destinado a prover o ensino primário dos empregados de empresas comerciais, industriais e agrícolas (artigo 178¹⁹²); a destinação mínima de vinte por cento da receita tributária municipal no ensino, sob pena de intervenção (artigo 15, § 3º, alínea “f”¹⁹³).

Sob essa ordem, a Emenda Constitucional nº 24/1983 restaurou a vinculação orçamentária à educação, devendo ser destinados treze por cento dos recursos da União, vinte por cento dos recursos estaduais e do Distrito Federal, e vinte e cinco por cento das receitas municipais.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, contemplou diversas normas em matéria de educação. No inciso

¹⁸⁹ Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968.

¹⁹⁰ MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 35-37.

¹⁹¹ “Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

Parágrafo único. Quando se tratar de titular de mandato eletivo, o processo não dependerá de licença da Câmara a que pertencer”.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>.

¹⁹² “Art. 178. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer”.

¹⁹³ “§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:
(...) f) não tiver havido aplicado, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal”.

XXIV do seu artigo 22, define a competência legislativa privativa da União em matéria de diretrizes e bases da educação nacional¹⁹⁴; no artigo 23, inciso V, dispõe a competência administrativa concorrente de todos os entes federativos à promoção dos meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; no inciso IX do artigo 24, determina a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal em matéria de educação; no artigo 30, inciso VI, abrange a competência municipal de manter programas de educação infantil e de ensino fundamental.

Mais que isso, é de se destacar que o artigo 150, inciso VI, alínea “c” da Carta Maior declara a imunidade tributária às instituições de ensino.

Finalmente, destacamos que a educação vem regulada no Capítulo III, Seção I, do Título VIII, que rege a ordem social. Nesse sentido, ganham relevo os seguintes dispositivos: o artigo 207, que dispõe sobre a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial conferida às universidades; a exigência de fixação de conteúdos curriculares mínimos para o ensino fundamental, voltado a objetivos cívicos, conforme o artigo 210; a determinação da organização de sistemas de ensino para cada um dos entes federados, no artigo 211; a fixação de percentuais à União (dezoito por cento) e às demais pessoas políticas (vinte e cinco por cento) do produto da receita dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante o artigo 212; a perspectiva de estabelecimento do plano nacional de educação, conforme o artigo 213.

3.2 Conformação teórico-constitucional da educação: direito social

Uma vez expostos os traços gerais da configuração do direito à educação na história do constitucionalismo pátrio, cumpre-nos perquirir a sua conformação na ordem constitucional vigente. Nessa exata medida, faremos uma breve explanação a respeito da teoria dos direitos fundamentais¹⁹⁵, delineando a noção que se pode ter a

¹⁹⁴ A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

¹⁹⁵ Dada a multiplicidade de enfoques que acometem essa matéria, é forçoso indicarmos que elegemos, por questão de facilidade didática à exposição, a teoria dos direitos fundamentais configurada por Martin Borowski (*La estructura de los derechos fundamentales*). Sua obra ampara-se na teoria constitucional de Robert Alexy, consistindo sua facilidade metodológica no fato de evidenciar as dimensões analíticas dos direitos fundamentais.

respeito de tais direitos, bem como suas principais características. Sustentando-nos nessas premissas teóricas, buscaremos caracterizar os direitos sociais como direitos prestacionais e evidenciar, por derradeiro, o princípio da vedação da proteção deficiente.

A fim de que possamos compatibilizar nossa análise teórica à realidade constitucional brasileira, devemos ter presente que a Carta de República promulgada em 1988 trouxe, em seu artigo 6º, a seguinte norma¹⁹⁶: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia¹⁹⁷, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Urge, portanto, buscar extrair o significado do direito à educação como “direito social”.

A noção de direitos fundamentais não é definida de forma precisa na doutrina constitucionalista, mormente porque à sua concepção estão associadas expressões correlatas, como: direitos do homem, direitos naturais, direitos individuais, liberdades públicas, etc. José Afonso da Silva fornece-nos, todavia, alguns parâmetros à identificação de tais categorias de direitos, que hoje se manifestam, segundo sua doutrina, enquanto “declarações constitucionais de direito”¹⁹⁸.

Inicialmente, é de se verificar que os direitos fundamentais admitem como fontes de inspiração condições objetivas (ou históricas) e subjetivas¹⁹⁹. Num primeiro momento, erigem-se como bases objetivas ao seu surgimento as contradições emanadas do seio do Estado Absolutista, incompatível com uma sociedade renovada, que trazia novos ideais e apresentava uma tendência à expansão. Materializaram-se, assim, no contexto da Revolução Francesa.

Aliadas a tais condições, as subjetivas dizem respeito ao pensamento cristão, do qual emergiu a dignidade da pessoa humana (haja vista que o homem foi constituído à imagem e semelhança de Deus) e uma fundamental igualdade entre os homens, assim como as doutrinas jusnaturalistas, que reputavam a existência de direitos inerentes ao homem como tal. Some-se a esses fatores, também, o

¹⁹⁶ A diferença entre “disposições” e “normas” de direito fundamental é um pressuposto teórico necessário. Segundo BOROWSKI, Martin. Obra citada, p. 26-29, as “disposições” consistem no conjunto de signos lingüísticos que expressam, por sua vez, a “norma”, como significado do enunciado.

¹⁹⁷ O direito fundamental à moradia foi incluído no rol constitucional por meio da Emenda nº 26/2000.

¹⁹⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 175.

¹⁹⁹ SILVA, José A. da. *Idem*, p. 172-175.

pensamento iluminista, que assentou o individualismo²⁰⁰.

Num segundo momento, José Afonso da Silva indica novas condições históricas que permitiram o assentamento de outros direitos fundamentais: as concepções marxistas e sua crítica ao capitalismo, a doutrina social da Igreja, bem como o intervencionismo estatal.

Nesse contexto, podemos adotar, segundo a teoria de Martin Borowski, a diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais ao considerarmos que os primeiros têm sua validade baseada somente na correção moral, ao passo que os segundos correspondem à positivação dos primeiros, o que lhes confere máxima hierarquia no ordenamento jurídico e lhes tornam exigíveis (inclusive, judicialmente)²⁰¹. Dessa forma, parece-nos acertada a posição defendida por Paulo Bonavides, com amparo nas teorizações de Konrad Hesse: “direitos fundamentais são aqueles que o direito vigente qualifica como tais”²⁰².

Do brevemente exposto, já podemos extrair algumas das características dos direitos fundamentais: historicidade, inalienabilidade, imprescritibilidade e irrenunciabilidade²⁰³.

A historicidade dos direitos fundamentais contrapõe-se à concepção de que se trata de direitos inerentes à natureza humana, cedendo à constatação de que sua afirmação decorre dos contextos e das lutas políticas que a promoveram. A esse respeito, muito bem observa Norberto Bobbio que

as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação à própria teoria, são precisamente certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexequíveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido. Isso nos traz uma ulterior confirmação da socialidade, ou da não-naturalidade, desses direitos.²⁰⁴

Já a inalienabilidade é decorrência do seu conteúdo, que prescinde de caracteres econômico-patrimoniais. Desse modo, a indisponibilidade sobre tais direitos é decorrente do fato de serem conferidos pela ordem constitucional a todos

²⁰⁰ BOBBIO, Norberto. Obra citada, p. 61.

²⁰¹ BOROWSKI, Martin. Obra citada, p. 30-33.

²⁰² BONAVIDES, Paulo. Obra citada, p. 560. Importante destacar que a afirmação do autor não parece evidenciar que ele subscreva uma concepção formalista dos direitos fundamentais, segundo a qual somente os direitos expressamente catalogados como tais seriam fundamentais. A qualificação jurídica de tais direitos, por certo, perpassa seu âmbito material.

²⁰³ SILVA, José A. da. Obra citada, p. 181.

²⁰⁴ BOBBIO, Norberto. Obra citada, p. 76.

os cidadãos. A esse pressuposto ligam-se a irrenunciabilidade e a imprescritibilidade.

O traço característico que se verifica, porém, nos direitos fundamentais diz respeito à sua estrutura, eis que se revestem de *caráter axiológico ou principiológico*.

Martin Borowski explicita a diferença lógica que se verifica entre *regras* e *princípios*, admitindo ambos como modalidades de normas jurídicas: “os princípios contêm um dever *prima facie*, as regras um dever definitivo”²⁰⁵. Nessa perspectiva, esclarece o autor que os princípios aplicam-se segundo um critério de *ponderação*, diverso da subsunção a que se submetem as regras²⁰⁶. A ponderação permite avaliar os princípios segundo critérios de “peso”, não se restringindo à verificação de critérios de validade (social, formal ou moral). Desse modo, os princípios possibilitam um “mandado de otimização” do seu conteúdo, que pode ser moldado no caso concreto, segundo os critérios da ponderação.

Estabelecidos tais parâmetros, os direitos fundamentais são concebidos como “posições jurídicas básicas”²⁰⁷ que se conformam juridicamente como princípios. Ressalta o autor, nessa ordem de idéias, que tal compreensão não implica uma “moralização” do Direito Constitucional, exatamente porque os direitos fundamentais, enquanto normas jurídicas, devem atender, também, a todos os critérios de validade²⁰⁸. De igual modo, ressalta que o instrumento da ponderação confere critérios que permitem a consagração dos princípios no caso concreto, destinando-se à sua máxima efetivação²⁰⁹. Ainda, assenta que a ponderação compreende o princípio democrático, de sorte que o legislador não ficará adstrito à sua utilização²¹⁰.

Avançando na configuração dos direitos fundamentais, compreendemos que se trata de normas vinculantes²¹¹ e de direitos públicos subjetivos, isto é, que

²⁰⁵ BOROWSKI, Martin. Obra citada, p. 48. (“Los principios contienen un deber *prima facie*, las reglas un deber definitivo”. Tradução livre do autor.)

²⁰⁶ BOROWSKI, Martin. Idem, p. 47-53.

²⁰⁷ BOROWSKI, Martin. Obra citada, p. 24. A doutrina de Robert Alexy refere-se a “posições jusfundamentais”.

²⁰⁸ BOROWSKI, Martin. Idem, p. 54-56.

²⁰⁹ BOROWSKI, Martin. Idem, p. 56-59.

²¹⁰ BOROWSKI, Martin. Idem, p. 59-62.

²¹¹ BOROWSKI, Martin. Idem, p. 37-47. Assevera o autor que, na Constituição de Weimar, os direitos fundamentais tinham caráter não-vinculante, reduzindo-se a meros enunciados programáticos; todavia, a ordem jurídica alemã atual e o Estado constitucional democrático comportam somente seu caráter vinculante. A isso, associa a característica de direito subjetivo, já que este somente pode ser garantido por norma vinculante.

possibilitam sua exigibilidade mediante a tutela jurisdicional do Estado²¹². Ante essas características, os direitos fundamentais conformam um sistema constitucional aberto e flexível²¹³.

Vale destacar, ainda, que os “direitos fundamentais determinam a base da Constituição, estão em posição de destaque na ordem Constitucional e vinculam todo o sistema jurídico”²¹⁴, em razão do que constituem o núcleo essencial da Carta Política. Dessa forma, estão incluídos²¹⁵, na ordem constitucional brasileira vigente, nos limites materiais à reforma constitucional – as chamadas “cláusulas pétreas” (artigo 60, §4º, inciso IV²¹⁶).

A doutrina em geral promove uma classificação dos direitos fundamentais, o que se liga, na maioria das vezes, ao seu conteúdo.

Paulo Bonavides concebe a existência de quatro gerações de direitos fundamentais, identificando aos três primeiros, em ordem de gradativa institucionalização, os valores do lema revolucionário da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade²¹⁷. Os direitos de primeira geração corresponderiam aos direitos de liberdade, integrando os direitos civis e políticos, vale dizer, consistiriam nos direitos de oposição perante o Estado²¹⁸. Já os direitos de segunda geração, conquistados no século XX, são os direitos conquistados em prol da coletividade: os direitos sociais, culturais e econômicos²¹⁹. Os direitos de terceira geração, por sua vez, relacionados com o ideal de fraternidade, teriam por destinatário o próprio gênero humano – trata-se dos direitos ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito à comunicação²²⁰.

O autor, ainda, concebe a existência de direitos de quarta geração, vinculados a uma necessidade de globalização (no sentido de “universalização”)

²¹² Na realidade brasileira, isso é ratificado pelo artigo 5º, inciso XXXV da Constituição da República, segundo o qual a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

²¹³ MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 59-71.

²¹⁴ MALISKA, Marcos A. Idem, p. 57.

²¹⁵ Existe controvérsia doutrinária quanto à inclusão dos direitos sociais dentre as cláusulas pétreas, haja vista a literalidade do dispositivo. Não obstante, parcela autorizada da doutrina subscreve a posição de sua inclusão, em face de uma interpretação sistemática do Constituição. Nesse sentido, ver: BONAVIDES, Paulo. Obra citada, p. 588 e seguintes, e MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 80-86.

²¹⁶ “§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) IV - os direitos e garantias individuais”.

²¹⁷ BONAVIDES, Paulo. Obra citada, p. 562.

²¹⁸ BONAVIDES, Paulo. Idem, p. 562-564.

²¹⁹ BONAVIDES, Paulo. Idem, p. 564-565.

²²⁰ BONAVIDES, Paulo. Idem, p. 569-570.

política: o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo²²¹.

A classificação dos direitos fundamentais segundo “gerações” possibilita a compreensão de que sua institucionalização não foi concomitante, mas derivou de condições sociais diversas e específicas. Entretanto, mesmo Paulo Bonavides reconhece que a expressão “gerações” poderia ser substituída, com vantagem lógica e qualitativa, por “dimensões”, já que a idéia de gerações poderia dar a entender a caducidade dos direitos de uma dimensão precedente quando da conquista de novos direitos, o que é falso. A expressão “dimensões de direitos fundamentais” é, por isso, mais aceita pela doutrina²²².

A concepção jusfilosófica de Norberto Bobbio aproxima-se, quanto à classificação, da noção de cidadania, exposta no capítulo precedente, uma vez que o autor compreende três dimensões históricas dos direitos fundamentais: os direitos de liberdade, os direitos políticos e os direitos sociais²²³.

Embora vejamos uma certa convergência doutrinária a respeito dessas manifestações dos direitos fundamentais, a doutrina alemã, segundo a sua estrutura, concebe basicamente dois tipos de direitos fundamentais: os direitos de defesa e os direitos de prestação²²⁴. Os primeiros corresponderiam àquele rol de direitos que, oponíveis pelo cidadão em face do Estado, implicam uma abstenção do ente coletivo – ligando-se, pois, às liberdades públicas. Já os segundos compreendem os direitos que, para sua efetivação, necessitam de uma postura ativa (prestação) pelo Estado. Dentre estes, figuram os direitos sociais²²⁵.

José Afonso da Silva define os direitos sociais como

prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressuposto do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.²²⁶

²²¹ BONAVIDES, Paulo. Idem, p. 570-572.

²²² Nesse sentido, Flávia Piovesan e Ingo Sarlet (MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 136-137).

²²³ BOBBIO, Norberto. Obra citada, p. 32-33.

²²⁴ MALISKA, Marcos. Obra citada, p. 135-154. No mesmo sentido, a segunda parte de BOROWSKI, Martin. Obra citada. Destacamos que Borowski concebe, também, os *direitos de igualdade*; entretanto, estes nada mais são que *direitos prestacionais derivados*, isto é, que “atribuem pretensões a participar no desfrute de instituições já existentes ou a gozar de prestações que se hajam garantido já a outros indivíduos que se encontram na mesma situação” (p. 118, tradução livre do autor).

²²⁵ BOROWSKI, Martin. Obra citada, p. 145.

²²⁶ SILVA, José A. da. Obra citada, p. 286-287. No mesmo sentido, BOROWSKI, Martin. Obra

Martin Borowski compreende que sua estrutura é idêntica à dos demais direitos fundamentais, ou seja, constituem-se em direitos públicos subjetivos (pois traduzem pretensões jurídicas individuais), não-absolutos (pois são sujeitos a restrições e à ponderação) e se instituem por normas principiológicas (logo, objetivam sua máxima efetivação)²²⁷. Sua característica distintiva reside, como se disse, no aspecto prestacional, vez que se manifestam para o Estado como mandados de atuação.

Nessa perspectiva, compreende-se que os direitos sociais são condições *sine qua non* à consagração do Estado Social Democrático de Direito, eis que servem à legitimação do poder estatal e possibilitam a efetivação dos demais direitos mediante a garantia de condições materiais básicas²²⁸.

Observa Paulo Bonavides que os direitos sociais, todavia, foram tomados de um “ciclo de baixa normatividade ou tiveram eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que exigem do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exigüidade, carência, ou limitação essencial de meios e recursos”²²⁹. Essa configuração programática de tais direitos apresenta-se, atualmente, superada, pois se consagrou o entendimento de que os direitos fundamentais são protegidos por normas vinculantes²³⁰.

citada, p. 145.

²²⁷ BOROWSKI, Martin. Obra citada, p. 143-185.

²²⁸ Nesse sentido, MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 46-48. Por oportuno, destacamos que, a nosso ver, equivoca-se o autor ao considerar, mais adiante, que o modelo neoliberal carreado ao Estado não compromete seu aspecto prestacional, uma vez que, segundo ele, o Estado continuaria desempenhando função gerencial dos direitos sociais e, logo, não se trataria de Estado Mínimo. É certo que sua postura de que o “desenvolvimento econômico é condição para a realização dos direitos sociais” (p. 48) não pode ser facilmente contestada, sobretudo porque os direitos sociais exigem, em razão de sua própria natureza prestacional, custos sociais. Todavia, é importante ressaltar que – justamente o que constitui o cerne deste trabalho – as práticas neoliberais, encampadas sob o contexto da globalização econômica, impõem que materialmente os direitos sociais não se efetivem, não bastando para tanto a sua mera inclusão no rol constitucional. Isso porque, como se busca sustentar, em que pese a ordem constitucional não dispor um modelo de Estado compatível com a intervenção mínima, o poder político do Estado-nação é suplantado pelo poder econômico das empresas transnacionais e das organizações supranacionais de regulação econômica. Assim, conforme asseveramos no segundo capítulo, esse contexto impõe uma supervalorização da lógica economicista (maximização de lucros e redução de custos) ante as próprias necessidades humanas. Para uma leitura adequada dos custos econômicos envolvendo a consagração dos direitos fundamentais, é indispensável a obra AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas.

²²⁹ BONAVIDES, Paulo. Obra citada, p. 564.

²³⁰ Nesse sentido, BOROWSKI, Martin. Obra citada, p. 147-148. BONAVIDES, Paulo. Obra citada, p. 564 corrobora essa perspectiva ao fazer menção ao artigo 5º, § 1º da Constituição da República, segundo o qual as “normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, vale dizer, vinculam a atuação do Poder Público. Ver, também, MALISKA,

Restando caracterizado o aspecto prestacional de que se revestem os direitos sociais, podemos avançar à *proibição da proteção deficiente*. Tal vedação é a forma de que se reveste o *princípio da proporcionalidade* no âmbito dos direitos prestacionais. Quanto ao referido princípio, afirma Paulo Bonavides que se trata de “direito positivo em nosso ordenamento constitucional”²³¹, decorrente da ordem estabelecida pela própria Carta Política, em que pese não constar dela expressamente.

O princípio da proporcionalidade, conforme a doutrina alemã, constitui-se de três subprincípios: a idoneidade, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito²³².

Segundo a idoneidade, deve-se buscar o meio que favorece a realização do objeto de otimização do princípio respectivo. O meio será idôneo se conduzir a um fim legítimo a ser buscado pelo Estado. Nessa medida, infere-se que, em se tratando de direitos sociais, o único “fim” que pode ser tido por idôneo é o próprio objeto da prestação estatal²³³.

A necessidade, por sua vez, é aferida conforme a adequação do meio para atingir o fim pretendido, tomando-se por base as conseqüências negativas do meio eleito. A necessidade, portanto, perfaz-se na aferição da adequação do meio menos oneroso para outros direitos que sejam ponderados com o fim objetivado.

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito consubstancia-se na própria ponderação entre a intensidade do favorecimento obtido e a afetação produzida.

Da conjugação desses três princípios, evidenciamos que a proporcionalidade na aplicação dos direitos prestacionais (e, dentre estes, especificamente dos direitos sociais) somente pode ser obtida mediante o *princípio da vedação da proteção insuficiente*. Tal concepção implica a aceitação de que o Estado, agente em face do qual tais direitos são oponíveis, deve prover as condições materiais necessárias à sua implementação, haja vista o *caráter existencial* de tais direitos²³⁴.

Marcos A. Obra citada, p. 102-118.

²³¹ BONAVIDES, Paulo. Obra citada, p. 436.

²³² BONAVIDES, Paulo. Obra citada, p. 396-398. Da mesma forma, BOROWSKI, Martin. Obra citada, p. 128-131.

²³³ BOROWSKI, Martin. Obra citada, p. 162-166.

²³⁴ O caráter existencial universal dos direitos de prestação é afirmado por Martin Borowski à Obra citada, p. 156-161. Devemos destacar, por oportuno, que há uma tendência doutrinária à garantia dos direitos sociais segundo um critério de *reserva do possível*, objetivando concretizar somente o *mínimo existencial*, em face da evidente escassez de recursos públicos para satisfação das necessidades da sociedade. Nesse sentido, AMARAL, Gustavo. Obra citada, p.

Devidamente assentados esses conceitos, que nos permitem identificar o direito à educação como direito social na ordem constitucional brasileira vigente, do que decorre seu caráter prestacional, seu aspecto vinculante e sua submissão à vedação da proteção estatal deficiente, é-nos possível analisar os dispositivos constitucionais que conformam sua caracterização na seção específica que trata da ordem social, o que buscaremos no próximo tópico.

3.3 Espaço reservado à educação na Carta Política de 1988

Em seu trabalho a respeito da cidadania, a que já nos referimos no capítulo precedente, Thomas Marshall caracterizou o direito à educação como pré-requisito necessário à conquista da liberdade civil, manifestando-se nos seguintes termos:

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvidas, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de *cidadãos em formação*. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança freqüentar a escola, mas como o *direito do cidadão adulto ter sido educado*. (...) A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil.²³⁵

A perspectiva de Marshall a respeito da educação conjugava o direito individual do cidadão a ser educado com o dever público do Estado de provê-la. Segundo sua concepção, a educação serviria de base à democracia política, uma vez que possibilitaria a formação de um eleitorado educado. Ao mesmo tempo, a produção científica teria por resultado o crescimento técnico e a qualificação profissional dos trabalhadores nacionais.

Nesse íterim, Marshall buscou caracterizar a educação como um *dever social* imposto aos cidadãos, já que ela seria representativa do dever de auto-aperfeiçoamento e de autocivilização, em prol da construção social. Afirma ele, portanto, que se a cultura confere unidade orgânica à sociedade, a civilização

55-67.

²³⁵ MARSHALL, Thomas H. Obra citada, p. 73; grifamos.

(derivada da educação) possibilita o desenvolvimento de uma herança nacional²³⁶.

A constatação do sociólogo britânico data de meado do século XX. Reputa-se, todavia, deveras atual e condizente com os objetivos consagrados à educação no constitucionalismo pátrio.

Dispõe o artigo 205 da Constituição da República: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Identificamos nesse dispositivo, pelo menos, duas características e três objetivos reservados pelo constituinte originário à educação.

Inicialmente, a educação é *direito de todos*. Consagra-se, como se viu anteriormente, dentre os direitos fundamentais prestacionais, notadamente como direito social. Segundo nos leciona Marcos Maliska, com esteio na leitura de Jean Piaget sobre o artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem²³⁷, trata-se de “reconhecer o papel indispensável dos fatores sociais na formação do indivíduo”²³⁸, ao lado dos fatores hereditários e biológicos.

Com efeito, a educação propicia o desenvolvimento intelectual e moral aos sujeitos, e o reconhecimento dessa característica pela ordem constitucional demonstra efetiva preocupação do constituinte com os reflexos da educação no todo social.

Em segundo lugar, a educação é *dever do Estado e da família*, devendo ser *promovida e incentivada com a colaboração da sociedade*.

Numa leitura inicial, pode-se afirmar que a positivação desse dever público busca ratificar a compreensão do direito à educação como direito fundamental vinculante da ordem pública estatal.

Quanto à família, a norma complementa-se com a estatuída no artigo 227,

²³⁶ MARSHALL, Thomas H. Idem, p 74.

²³⁷ “1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.”

²³⁸ MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 156.

caput da Constituição²³⁹, contemplando, segundo a leitura de Maliska, o direito de escolher o gênero da educação a ser provida, bem como o dever correlato de assegurá-la²⁴⁰. Observa-se, apenas, que a intensidade do dever familiar é atenuada com a maior intervenção estatal nessa seara.

Ainda, insta salientar que a educação se concretiza com a colaboração da sociedade, seja mediante a conjugação do ensino público com o ensino privado (artigo 206, inciso III), seja em face da concepção da sociedade como *locus* ao exercício da cidadania e, portanto, como “lugar das oportunidades”²⁴¹.

De outra banda, identificamos que a Constituição reserva três escopos fundamentais à educação: o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação profissional. O primeiro deles exalta – ainda na releitura de Piaget por Maliska – a formação da personalidade, indispensável à constituição de vínculos de solidariedade, baseados, sobretudo, no respeito e reconhecimento recíprocos²⁴². O segundo, por sua vez, abrange o exercício democrático, nos moldes já expostos por Thomas Marshall. Finalmente, o terceiro caracteriza o modo de produção em que nos inserimos, uma vez que a qualificação profissional pode ser entendida como condição à reprodução da força de trabalho.

Anotamos que José Afonso da Silva observa que a consecução prática de tais objetivos é congruente com os princípios estatuídos no artigo 206 da Carta Política: a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I); a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (inciso II); o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (inciso III); a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (inciso IV); a valorização dos profissionais da educação escolar (incisos V e VIII); a gestão democrática do ensino público (inciso VI) e a garantia de padrão de qualidade (inciso VII)²⁴³.

Delineados os contornos conferidos ao direito à educação no texto positivado da Constituição da República, entendemos oportuno salientar, porque

²³⁹ “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à *educação*, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

²⁴⁰ MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 158-160.

²⁴¹ MALISKA, Marcos A. Idem, p. 157-158.

²⁴² MALISKA, Marcos A. Idem, p. 160.

²⁴³ SILVA, José A. da. Obra citada, p. 838.

correlato às noções ora lançadas e por se constituir em elemento necessário à compreensão das reflexões conduzidas no próximo capítulo, o papel ideológico ocupado pela educação, na esteira do pensamento de Louis Althusser²⁴⁴.

Referido autor situa seu pensamento na concepção marxista de sociedade, identificando, segundo essa doutrina, a existência de dois níveis ou instâncias componentes da estrutura social: a infra-estrutura econômica, em que se concentram as forças produtivas, e a superestrutura, composta das dimensões jurídico-políticas e ideológicas. Observa ele, contudo, que a análise de Karl Marx se restringiu à consideração dos efeitos determinantes da infra-estrutura sobre a superestrutura, pelo que Althusser intenta, ao contrário, estudar a relação oposta²⁴⁵.

Sua análise parte da premissa de que a produção social tem por finalidade última a reprodução das suas próprias condições. Logo, é preciso, para atingir tal mister, a reprodução das forças produtivas (meios de produção e força de trabalho) e das relações de produção existentes²⁴⁶.

Os meios de produção são reproduzidos por meio da realização da mais-valia, a que já tivemos a oportunidade de nos referir anteriormente quando elucidamos a tendência do capitalismo à formação de livres mercados²⁴⁷. Althusser admite, todavia, que o aspecto interessante da reprodução do modo social consiste na reprodução da força de trabalho e das relações de produção, vez que, ao contrário do que se poderia supor, isso não ocorre no âmbito empresarial, em que é evidente o conflito de classes. É no âmbito ideológico que se assegura a submissão das classes dominadas²⁴⁸.

Exemplifica Althusser, numa leitura quanto à qualificação profissional (que, como vimos, constitui escopo constitucional ao direito à educação no ordenamento pátrio), o fato de que o sistema escolar capitalista propicia o aprendizado de técnicas, ao mesmo tempo em que dissemina nos cidadãos conceitos inerentes à dominação de classe²⁴⁹. Assim, ele reflete que regras de moral e de consciência

²⁴⁴ ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*.

²⁴⁵ ALTHUSSER, Louis. Obra citada, p. 59-62.

²⁴⁶ ALTHUSSER, Louis. Idem, p. 53-54.

²⁴⁷ Ver item 2.3.

²⁴⁸ A leitura de Althusser, embora particular, encontra alguma semelhança nas teorizações de Antonio Gramsci. Este teórico buscou, da mesma forma, desvendar a superestrutura social, identificando a existência de uma “sociedade civil” distinta do “Estado integral”, atribuindo à primeira a função de reprodução das condições sociais por meio da *hegemonia*. Nesse aspecto, Gramsci também valoriza o papel da educação (e dos intelectuais) na reprodução social, ou, como entende viável, na transformação. Para uma leitura inicial do conceito de hegemonia, ver: CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*, p. 89-117.

²⁴⁹ ALTHUSSER, Louis. Obra citada, p. 57-59.

cívica e profissional sugerem o respeito à divisão social técnica do trabalho, encobrendo a divisão de classes.

É nesse sentido que se funda sua teoria sobre os “aparelhos ideológicos do Estado”, contrapostos aos aparelhos repressivos estatais. Segundo o autor, o Estado, visto como o monopólio da coação física, é geralmente identificado pelos seus aparelhos repressivos; todavia, os aparelhos ideológicos, prescindindo da violência em sua atuação, mas valendo-se da ideologia, centram-se em instituições especializadas, dentre as quais encontramos a escola²⁵⁰.

Dentre os aparelhos ideológicos do Estado, Althusser concebe o sistema escolar como o que mais propicia o desenvolvimento do modo capitalista de produção, na medida em que substituiu a Igreja como aparelho dominante do modo servil. Aponta, para justificar seu entendimento, dentre outras, as seguintes razões: a disseminação de saberes típicos da ideologia dominante, a intensidade temporal com que submete as crianças (cidadãos em formação) a seu domínio, a massificação de conteúdos disseminados, a ideologia de se tratar de um espaço “neutro” (vez que se tornou laica no Estado moderno) e o contato com os jovens no momento de sua qualificação profissional²⁵¹.

Os aspectos ora levantados da teoria dos aparelhos ideológicos do Estado permitem-nos construir uma postura crítica quanto à posição a ser ocupada pela escola no contexto social. Se à primeira vista se pode entender sua concepção como pessimista, Althusser reflete que é possível o conflito de classes no âmbito da superestrutura social, o que igualmente teria o condão de propiciar a superação do modelo de dominação a que estamos sujeitos.

Assim sendo, reputamos essencial a apresentação (ainda que sintética) de sua teoria, mormente porque tais parâmetros nos possibilitarão uma reflexão crítica quanto à atuação da escola no contexto da globalização econômica.

²⁵⁰ ALTHUSSER, Louis. Idem, p. 66-68.

²⁵¹ ALTHUSSER, Louis. Idem, p. 67-80.

4 A EXPANSÃO DO ENSINO PRIVADO E SUAS IMPLICAÇÕES NA REALIDADE SOCIAL

Destina-se o presente capítulo a colmatar os traços teóricos desenvolvidos nas seções precedentes, a fim de que possamos atingir o escopo do presente trabalho, consistente em evidenciar as conseqüências negativas engendradas pela globalização econômica no contexto educacional.

Partiremos, para tanto, da compreensão do fenômeno de privatização do ensino público, buscando confrontar suas linhas gerais com dados oficiais quanto à expansão de instituições de ensino privado na realidade brasileira.

Em seguida, pretendemos abordar, de forma exemplificativa (e sem qualquer pretensão de sistematização exauriente), o panorama negativo decorrente das práticas neoliberais e da globalização econômica, ressaltando-se, ao fim, o caráter paradoxalmente excludente que atinge a educação, enquanto direito social, na realidade contemporânea.

4.1 Retrato da realidade brasileira: a privatização do ensino público

A primeira constatação que se ressalta no tocante à influência da globalização econômica sobre as políticas educacionais refere-se à privatização do ensino público, realidade que assola a conjuntura nacional, não obstante as disposições consubstanciadas na Carta Política, promovendo efeitos degradantes ao exercício e fruição desse direito social, essencial à afirmação da cidadania.

Teorizando a respeito dos significados que assumem a expressão “privatização” na seara educacional, Pablo Gentili aduz que a obviedade do raciocínio segundo o qual “o neoliberalismo privatiza a escola pública, negando desta forma o direito à educação das majorias e aprofundando os mecanismos históricos de exclusão social”²⁵² deve ser superada, a fim de que não reduzamos a

²⁵² GENTILI, Pablo. As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo: os significados da privatização no campo educacional. In: Maria Neusa de Oliveira et al. *As políticas educacionais no contexto da globalização*, p. 105. Vale destacar que esse ensaio constitui-se em uma releitura de texto anterior do autor, publicado sob o título *A complexidade do óbvio: a privatização e seus significados no campo educacional*. In: Luiz Heron da Silva (Org.). *A escola cidadã no contexto*

privatização da escola a uma questão meramente econômica.

A privatização ganha espaço num contexto de reestruturação da vida, partindo de uma conjuntura de desmantelamento das políticas públicas. Reside sua especificidade na seara educacional ante o fato de que, nesse campo, o processo não se reduz à simples aquisição de estabelecimentos oficiais pela iniciativa privada²⁵³, senão envolve outras conseqüências não tão facilmente perceptíveis.

De fato, depreende-se que o processo de privatização do ensino público comporta procedimentos mais difusos, eis que pode atingir, de forma isolada ou concomitante, a atividade de *financiamento* e a de *fornecimento* do serviço educacional. Assim, seria possível estabelecer uma gradação nos processos de privatização, tendo como absolutamente público o ensino integralmente provido (isto é, financiado e fornecido) pelo Estado, até o extremo oposto, em que se encontram as escolas privadas, absolutamente financiadas pela iniciativa particular, a quem incumbe o fornecimento da educação.

Stephen J. Ball²⁵⁴ contempla, nesse contexto, cinco elementos que sintetizam a influência dos processos de privatização sobre o ensino público.

Em primeiro lugar, verifica-se o impacto do que o autor denomina “ideologias de mercado”, as quais se opõem à concepção de uma “burocracia parcial e ineficiente da mudança planejada”²⁵⁵. A esse elemento, agrega-se o da *nova economia institucional*, equivalente à explicação da vida social (e, por conseguinte, de suas instituições, dentre as quais se inclui a escola) como resultado das ações de um ator racional. Tal concepção compreende o replanejamento institucional, agregando uma teoria econômica à psicologia social de reinvenção institucional.

Em terceiro, encontra-se a “performatividade”²⁵⁶. Trata-se de novos mecanismos de controle indireto, consistentes no estabelecimento de objetivos, de prestações de contas e na comparação de resultados. Dessa forma, a educação é representada de um modo auto-referencial, sendo reificada para o consumo. Inferimos que exemplos dessa prática podem ser traduzidos nos atuais sistemas de avaliação de desempenho das instituições públicas de ensino, em que se pretende, de um lado, a realização de avaliações-padrão pelos educandos para serem aferidos

da globalização, p. 320-339.

²⁵³ GENTILI, Pablo. *As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo*, p. 106-111.

²⁵⁴ BALL, Stephen J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: Luiz Heron da Silva (Org.). *Obra citada*, p. 126-128.

²⁵⁵ BALL, Stephen J. *Obra citada*, p. 127.

²⁵⁶ A expressão, segundo nos esclarece o autor, foi cunhada por Lyotard.

índices de “eficiência” do sistema educacional, e, de outro, a superação de metas (geralmente, relacionais) estabelecidas como se necessárias à justificação dos empreendimentos públicos no setor educacional²⁵⁷.

Além desses elementos, subsiste a *teoria da escolha pública* e, ainda, o emprego de técnicas gerenciais (empresariais) na educação, elementos intimamente ligados aos antecedentes.

Esse panorama deletério em face do ensino público tem sido evidenciado na realidade brasileira ao longo das últimas décadas, constatando-se um incremento, em termos absolutos e relativos, de instituições de ensino privadas nos ensinos fundamental e médio. Segundo os dados do Censo Escolar, colhidos e sistematizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação encarregada de realizar estudos destinados a subsidiar políticas públicas na seara educacional, a participação, em pontos percentuais, de escolas privadas nos ensinos fundamental e médio, representou um incremento de aproximadamente onze por cento entre os anos de 1997 e 2007. Essa participação se mostra ainda mais sensível no ambiente rural, em que as escolas municipais têm sido sistematicamente substituídas por instituições de ensino privadas²⁵⁸.

Essa constatação empírica, se não suficiente a embasar uma crítica às políticas públicas em matéria educacional (ou à ausência delas), ao menos indica uma tendência à privatização do ensino público – em que pese o maior número de matrículas ainda se concentrar nesta modalidade de ensino – e, por certo, implicará consequências danosas à educação no Brasil.

Cumpre-nos anotar, finalmente, que não se está a criticar a coexistência de

²⁵⁷ Marilena Chauí, no ensaio *Ideologia neoliberal e universidade* (In: Francisco de Oliveira; Maria Célia Paoli (Org.). *Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global*, p. 27-51), destaca que a avaliação do ensino é necessária e indispensável, a fim de: 1. orientar a política universitária em relação a seus programas e projetos; 2. orientar a análise técnica dos problemas operacionais e financeiros, suprir carências, atender demandas, quebrar bolsões de privilégios e de inoperância; 3. servir de mecanismo de prestação de contas à sociedade. Todavia, conforme destaca, os atuais métodos avaliativos não se prestam a essas finalidades, eis que: 1. os critérios pautam-se na homogeneidade das instituições, desprezando sua diversidade e pluralidade; 2. a alocação de recursos passa a ser orientada em critérios meramente econômicos relacionados ao quantitativo da produção científica, sem traçar um perfil de autoconhecimento institucional; 3. a prestação de contas à sociedade não se efetiva, pois se traduz em orçamentos e execuções orçamentárias representados por valores numéricos que não permitem a identificação das políticas públicas a eles subjacentes (p. 40-41).

²⁵⁸ Os dados ora referidos decorrem da interpretação das sinopses estatísticas disponibilizadas pelo INEP em sua página na Internet (<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>), notadamente, a averiguação do número de estabelecimentos por região e por dependência administrativa.

instituições privadas e públicas de ensino, possibilidade admitida pela própria ordem constitucional brasileira, como se viu. A constatação que ora se faz destina-se tão-somente à análise das principais conseqüências desse quadro para a efetivação do direito fundamental à educação, correlacionando-o à globalização econômica e as práticas neoliberais.

4.2 Enfrentamento da realidade educacional à luz da globalização econômica: inclusão ou exclusão social?

A partir da constatação empírica da tendência à privatização do ensino na realidade brasileira, e valendo-nos dos instrumentais teóricos desenvolvidos ao longo do presente trabalho, torna-se possível o enfrentamento das conseqüências negativas resultantes da globalização econômica, sustentada ideologicamente pelas políticas neoliberais, no âmbito educacional, e, em decorrência, na conformação política da sociedade brasileira. Assim, tendo por base o tratamento precipuamente descritivo dispensado nas seções anteriores, buscaremos, por ora, contextualizar a realidade social em face dos efeitos sociologicamente explicados que a globalização engendra no âmbito político-jurídico.

Retomando um aspecto já introduzido no segundo capítulo, identificamos que a globalização econômica compreende, dentre outras características, a ascensão do poder das empresas transnacionais e a determinação de uma nova divisão internacional do trabalho, fundamentada no intento de maximização de resultados com a progressiva diminuição dos encargos sociais envolvidos na produção. Esse processo, aliado à criação de organizações supranacionais de regulação político-econômica, evidenciou a relativização das fronteiras nacionais e, também, a fulminação da soberania nacional, eis que o Estado se vê compelido a organizar suas políticas em conformidade com os ditames da ordem macroeconômica transnacional.

A primeira conseqüência ruínosa que identificamos, e a partir da qual será possível compreender as demais, refere-se, portanto, à *perda do poder político do Estado moderno*, com o que se esvanece a noção do espaço público como central à

participação política e à afirmação de direitos²⁵⁹. Isso ocorre na medida em que as decisões que afetam as práticas cotidianas deixam de ser traçadas no âmbito nacional ou local, mas são definidas por instituições supra-estatais, desprovidas de qualquer legitimidade. Desse modo, “perdeu o sentido a representação política, a democracia e o próprio Estado”²⁶⁰, uma vez que a representatividade do poder eleito é corrompida pelo poder econômico supranacional, bem como que a possibilidade de insurgência à autoridade diante desse quadro é nula.

É de se ressaltar, nesse plano de idéias, que “os cidadãos tornam-se meros coadjuvantes no contexto político, uma vez que sua participação e capacidade decisória na arena política fica cerceada pela nova configuração de tomada de decisões no âmbito mundial”²⁶¹. Digna de nota, ainda, é a concepção de que a formação de “consórcios de Estados” mostra-se uma alternativa buscada na realidade para a recuperação do poder político em face do poder econômico dominante²⁶², sem, todavia, que tenhamos resultados concretos para analisar o êxito dessa tendência.

Assim sendo, Ignacio Ramonet sintetiza a dificuldade de composição dos interesses públicos com os econômicos:

Em uma economia global, o papel do Estado é desconfortável. Já não controla o câmbio, nem os fluxos de capital, de informações ou de mercadorias, e, apesar de tudo, continua a ser responsabilizado pela formação dos cidadãos e pela ordem pública interna, duas missões muito dependentes da situação geral da economia... O Estado deixou de ser totalitário, enquanto, na era da mundialização, a economia tende cada vez mais vir a sê-lo [sic].²⁶³

Na seara educacional, Marcos Maliska identifica que a lógica da educação privada não pode estar dissociada da atuação do poder público, na medida em que a educação “reveste-se de atributos de importância inquestionável para o desenvolvimento da sociedade e do país, assumindo indiscutível conteúdo público”²⁶⁴.

Dessa forma, o autor compreende que deve haver uma vinculação das instituições privadas de ensino às normas gerais da educação nacional, no que se

²⁵⁹ Essa característica é retratada por LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 205-236.

²⁶⁰ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 210.

²⁶¹ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 230.

²⁶² Essa idéia é expressa por HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 91-92, ao referir-se à União Européia.

²⁶³ RAMONET, Ignacio. *Geopolítica do caos*, p. 57.

²⁶⁴ MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 197.

refere não só às perspectivas constitucionais já examinadas, como também no tocante aos conteúdos curriculares obrigatórios. Por outro lado, a cobrança de mensalidades reflete a idéia que o autor qualifica como “espaço público não estatal”, de modo que o auto-financiamento da educação privada, ainda que parcialmente regulado (como diante da disposição legal que veda cláusula contratual da prestação de serviço de ensino por vigência inferior a um ano, bem como a de revisão ou reajuste das mensalidades), constitui-se num espaço de reduzida ingerência pública²⁶⁵.

Ainda, reflete o autor que o “alargamento da rede privada de ensino, em especial da rede privada de ensino superior, torna imprescindível a atuação fiscalizadora do Poder Público, sob pena da formação de inúmeros profissionais desqualificados e sem as mínimas condições de adentrar ao mercado de trabalho ou mesmo de prestar seus serviços adequadamente”²⁶⁶. A atividade de *polícia administrativa* consistiria, logo, num importante mecanismo fiscalizador à disposição do poder público para atuar no âmbito educacional ao lado da iniciativa privada.

Em que pese o esclarecimento apresentado pelo autor, compreendemos que o processo de privatização não merece prosperar sob essa perspectiva, notadamente porque a atuação meramente regulatória e fiscalizadora do Estado não se mostra suficiente à consagração dos objetivos constitucionalmente dispensados à educação, reduzindo-os, como o próprio autor explicita, à necessidade de constituição de mão-de-obra (e, logo, à qualificação profissional).

Traçando um paralelo com a primeira consequência da globalização econômica delineada, podemos depreender que a atividade política do Estado fica à mercê dos interesses das corporações e empresas transnacionais, as quais definem os rumos das políticas públicas. A esse quadro, associa-se a formação ideológica do “Estado incompetente, ineficiente, corrupto, letárgico, obeso e de um mercado austero, ágil, eficiente, probo, voltado para a qualidade total”²⁶⁷.

Nesse contexto, encontraremos um conflito de interesses inerente às atividades desempenhadas pelas instituições incumbidas pelo ensino privado, cuja finalidade é a busca pelo lucro, e as disposições estatais em matéria educacional. O problema que se coloca, desse modo, resulta do fato de que o embate não se dá no

²⁶⁵ MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 196-198.

²⁶⁶ MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 198.

²⁶⁷ GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Apontamentos sobre alguns impactos do projeto neoliberal no processo de formação de tutelas jurídico-políticas. In: Agostinho Ramalho Marques Neto et al. *Direito e neoliberalismo*: elementos para uma leitura interdisciplinar, p. 128.

plano político (com o que se resolveria em prol do Estado, vale dizer, do interesse público, pelo uso legítimo da violência institucionalizada), mas no plano econômico. Isso porque o Estado passa a reconhecer sua ineficiência na prestação do direito fundamental à educação, obrigando-se a reduzi-lo à lógica do mercado. “Paradoxalmente, estabelece-se como condição para exercício dos direitos públicos não estar integrado ao mercado”²⁶⁸.

Esse momento, finalmente, “parece ser indicativo de que haverá crescente pressão no sentido de ‘despublicização’ do direito, com a progressiva ampliação dos padrões regulatórios de natureza privada”²⁶⁹. Diante disso, resta evidente a dificuldade de composição dos interesses públicos com o interesse privado das instituições educacionais, com o que reafirmamos a insuficiência da polícia administrativa na regulação do ensino privado.

Dessa consequência, outra é decorrente: o fenômeno da *apatia política*²⁷⁰.

Trata-se, como assevera a literatura relacionada ao tema, da consciência dos cidadãos do quadro deletério em que se inserem, definitivamente afastados dos centros decisórios. Dessa forma, as pessoas tendem a deixar de buscar sua inserção no plano político-participativo, em troca de sua condição de “consumidores”.

Néstor García Canclini, ao delinear o cenário sociocultural atual, identifica cinco processos: o redimensionamento das instituições e dos circuitos de exercício do público; a reformulação dos padrões de assentamento e convivência urbanos; a reelaboração do “próprio”, em decorrência do predomínio de bens e mensagens provenientes de uma economia e de uma cultura globalizadas sobre os gerados na nação; a redefinição da identidade social; e a passagem do cidadão, detentor de uma opinião pública, ao consumidor, interessado na qualidade de vida²⁷¹.

A assunção do poder econômico em face do poder político, desse modo, tem por efeito imediato a substituição da cidadania pela condição de consumidor. Conforme ilustra John Gray,

Numa cultura em que o direito individual de escolha é o único valor indiscutível e os desejos são tidos como insaciáveis, qual a diferença entre dar início a um divórcio e vender um carro usado? Essa lógica do livre mercado, segundo a qual todo relacionamento torna-se um bem de

²⁶⁸ GOMES, Manoel E. A. C. e. Obra citada, p. 131-132.

²⁶⁹ GOMES, Manoel E. A. C. e. Obra citada, p. 132.

²⁷⁰ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 236-254.

²⁷¹ CANCLINI, Néstor G. *Consumidores e cidadãos*, p. 39-40.

consumo, é negada com indignação pelos seus ideólogos. Entretanto, tudo isso é evidente na vida cotidiana das sociedades nas quais o livre mercado predomina.²⁷²

Esse panorama conforma-se à ideologia de formação de uma “cidadania universal”. Todavia, não é preciso um grande esforço intelectual para que observemos que é impossível a garantia de igualdade (essencial à configuração da cidadania) entre consumidores, dado que a possibilidade de acesso ao consumo não é facultada a todos²⁷³.

Podemos identificar que, na medida em que os cidadãos são reduzidos à condição de consumidores, também os direitos sociais deixam de ter relevância à conformação da cidadania, e os benefícios deles decorrentes passam a ter a conotação de mercadoria, de simples prestação de serviço. É assim que a saúde pública progressivamente deixa de ser garantida, substituída pelos planos de saúde privados (segundo a lógica “quem paga mais obtém o melhor”). De igual forma, a *educação reduz-se a mercadoria*.

Explica-nos Marilena Chauí²⁷⁴ que essa lógica opera, segundo a ideologia neoliberal, mediante a aplicação de uma compreensão pós-moderna. Dessa forma, a insegurança e a violência institucionalizada, características dos livres mercados, são absorvidas pela sociedade, manifestando-se pela dispersão, pelo medo e pela efemeridade.

A escola, nesse contexto pós-moderno, reduzindo-se a mercadoria, também cede à substituição da lógica da luta de classes pela lógica da satisfação-insatisfação dos indivíduos no consumo²⁷⁵. Em decorrência disso, é preciso que as instituições de ensino atuem como se fossem empresas capitalistas, substituindo a lógica da produção pela da circulação; a do trabalho, pela da comunicação. Isso é significativo no contexto do ensino superior, em que a avaliação das universidades é feita pelo quantitativo das publicações científicas, e não em função de sua qualidade (lógica de circulação), ou, em todos os âmbitos de ensino, a falsa idéia de que os meios tecnológicos à disposição dos estudantes podem propiciar uma educação de melhor qualidade, prescindindo da formação e da remuneração adequadas dos professores.

Em termos práticos, isso tem por efeito que a escola não esteja preocupada

²⁷² GRAY, John. Obra citada, p. 53.

²⁷³ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 252.

²⁷⁴ Obra citada, p. 32.

²⁷⁵ CHAUI, Marilena. Obra citada, p. 33.

com a qualidade da educação fornecida, mas com a satisfação do consumidor a que destina seus serviços. Assim, a escola carece de comprometimento com a busca do pleno desenvolvimento da personalidade e com o preparo à cidadania, para assentar seus objetivos na otimização de resultados.

Mais que isso, na medida em que a própria educação é transformada em mercadoria, ela passa a ser tratada como tal. Daí que são recorrentes as campanhas publicitárias sobre índices de aprovação, por exemplo, de alunos de determinadas instituições em processos de seleção para ingresso em universidades públicas, como forma de demonstrar, mediante dados meramente quantitativos, a eficiência de tais “empreendimentos escolares”.

Além disso, a educação passa a ser ofertada de forma homogeneizante, desprezando-se as diversidades entre os educandos, o que compromete o processo de educação e distorce suas finalidades. Essa característica conforma-se à lógica de consumismo e competitividade, ínsitas ao programa neoliberal, os quais levam, nas precisas palavras de Milton Santos, “ao emagrecimento moral e intelectual da pessoa, à redução da personalidade e da visão do mundo, convidando, também, a esquecer a oposição fundamental entre a figura do consumidor e a figura do cidadão”²⁷⁶.

Conforme destacamos anteriormente, a produção na era globalizada centra-se sobre práticas biopolíticas, objetivando-se o controle de todos os âmbitos da vida social. A teoria neoliberal, demonstrando sob o prisma econômico as condições racionais mais adequadas a certos fins, é, dessa forma, alçada aos demais setores da vida, constituindo um paradigma da ação humana²⁷⁷.

Nesse contexto biopolítico, erige-se uma “sociedade de espetáculo”, definida por Michael Hardt e por Antonio Negri como o “aparato integrado e difuso de imagens e idéias que produz e regula o discurso e a opinião públicos”²⁷⁸. A mídia erige-se, assim, com função paradigmática na determinação do modo de pensar²⁷⁹.

Vivenciamos, portanto, um período de predomínio da imagem, o que impulsiona o ímpeto consumista numa sociedade inserida num contexto individualista e acaba, finalmente, por engendrar a dissolução de laços de

²⁷⁶ SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*, p. 49.

²⁷⁷ Nesse sentido, ver CHAUÍ, Marilena. Obra citada, p. 48.

²⁷⁸ HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 342.

²⁷⁹ Conforme as teorizações de RAMONET, Ignacio. Obra citada, p. 65-78, e de SANTOS, Milton. Obra citada, p. 37-45.

solidariedade²⁸⁰.

Isso, sem dúvida, reflete-se no caráter ideológico do sistema escolar, tal como o concebeu Louis Althusser, verificando-se que a aplicação da lógica consumista no âmbito das relações educacionais, propiciada pelos movimentos de privatização do ensino, tem o condão de reproduzir, no plano ideológico, as condições materiais de existência e as diferenças de classes.

Assim é que esse aparato ideológico colabora com o afastamento dos indivíduos do plano político-participativo, reproduzindo o modelo de apatia política ao reduzir a educação a ícone (imagem), e centrando a perspectiva de progresso que ela retém na mera qualificação profissional – como forma de propiciar o desenvolvimento de mão-de-obra.

Comparativamente, é evidente o papel da educação pública na oposição a esse quadro deletério, na medida em que o ensino público inspira-se, segundo a ordem constitucional²⁸¹, no princípio republicano de *gestão democrática do ensino*.

Com efeito, pretende-se a conjugação dos esforços de docentes, alunos e da comunidade em geral para a definição do papel institucional ocupado pela escola pública, possibilidade que não se apresenta factível na realidade da educação privada – em que a mercadoria cede à lei econômica da oferta e da procura; em que a direção da escola representa o mercado e define os contornos da mercadoria ofertada. Dessa forma, ainda que timidamente e de forma restrita ao âmbito local em que se insere a escola, o ensino público potencialmente propicia um espaço de desenvolvimento da cidadania mediante a garantia de gestão democrática do ensino, resgatando-se, em razão disso, a própria noção de democracia.

Vale destacar, ainda nessa perspectiva, a concepção de Eric Hobsbawm quanto ao fato de a participação política restar obstaculizada pela lógica do consumo, na medida em que

Por sua própria natureza, a sociedade de consumo contemporânea cada vez mais obriga as estruturas políticas a se adaptarem a ela. Na verdade, a teoria do livre mercado alega que não há necessidade política, pois a soberania do consumidor deve prevalecer sobre todo o resto: o mercado supostamente deve garantir o máximo de escolhas para os consumidores, permitindo-lhes satisfazer todas as suas necessidades e desejos por meio

²⁸⁰ “A globalização mata a solidariedade, devolve o homem à condição primitiva do cada um por si e, como se voltássemos a ser animais da selva, reduz as noções de moralidade pública e particular a um quase nada” (SANTOS, Milton. Obra citada, p. 65).

²⁸¹ Conforme o artigo 206, inciso VI da Constituição da República. Ver, a esse respeito, MALISKA, Marcos A. Obra citada, p. 215-218.

dessas escolhas. Esse caminho ignora o processo político, torna-o um efeito colateral, ou derivado, do mercado.²⁸²

Retomando e sintetizando os pressupostos de atuação da educação privada, compreendemos que o ensino, nessas condições, é ofertado mediante critérios do mercado²⁸³, isto é, conforme o pressuposto de que a competição gera qualidade e baixos custos²⁸⁴. Aliás, tal lógica é freqüentemente utilizada pelos defensores da privatização no âmbito educacional, o que evidencia a redução do direito fundamental a simples mercadoria.

Nesse contexto, devemos ainda destacar que a lógica consumeirista é despida de parâmetros ético-morais de conduta, uma vez que o poder do “dinheiro” tende a comprar todas as mercadorias²⁸⁵. Dessa forma, não é de se estranhar que a juventude se veja desestimulada a freqüentar os bancos escolares, uma vez que objetiva tão-só o retorno financeiro imediato, o que influi de forma considerável nos processos de evasão escolar na educação regular²⁸⁶.

Concomitante ao efeito de apatia política, identifica-se, ainda, a *lógica do pensamento único*, segundo a qual a superação do modelo de mercado é impossível, já que se trata de “uma panacéia que irá resolver todos os problemas da sociedade e difunde-se a idéia de que não há outra opção senão segui-los [os princípios neoliberais]”²⁸⁷.

Leciona Ignacio Ramonet que o pensamento único (a que o autor qualifica como “globalitário”, pois se trata de nova modalidade de totalitarismo) sustenta-se sobre os paradigmas da comunicação e do mercado, constituído de quatro atributos principais: ser planetário, permanente, imediato e imaterial²⁸⁸. Essa racionalidade, caso aplicada ao contexto de privatização do ensino público, demonstra, por si só, a

²⁸² HOBBSAWM, Eric. Obra citada, p. 118-119.

²⁸³ Nesse contexto, o artigo *Educação sem burocracia*, publicado na Gazeta do povo, em que o Subsecretário de Nova Iorque compartilha as experiências daquela cidade que levaram ao “sucesso educacional”. Dentre as medidas adotadas, identificamos a lógica do mercado na idéia de autonomia e avaliação do sistema educacional e a formação de escolas de gestão compartilhada entre o poder público e a iniciativa privada. Disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/ensino/conteudo.phtml?id=911445>>.

²⁸⁴ CHAUI, Marilena. Obra citada, p. 34.

²⁸⁵ SANTOS, Milton. Obra citada, p. 43-44.

²⁸⁶ Nesse contexto, notícia a Gazeta do Povo, em reportagem intitulada *Jovens perdem a fé na escola*, que na Região Metropolitana de Curitiba acentuam-se os índices de evasão escolar nos ensinos fundamental e médio porque os jovens não mais acreditam que a educação pode ajudar a “melhorar de vida”. Disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=919542&tit=Jovens-perdem-a-fe-na-escola>>.

²⁸⁷ LIMA, Abili L. C. de. Obra citada, p. 262.

²⁸⁸ RAMONET, Ignacio. Obra citada, p. 67.

submissão de tais instituições à lógica do mercado, desprovida, portanto, de quaisquer valorações políticas.

Nessa medida, o pensamento único é a “tradução em termos ideológicos com pretensão universal dos interesses de um conjunto de forças econômicas, em particular, as do capital internacional”²⁸⁹. Como decorrência disso, assistimos, no contexto científico, ao reforço ideológico de técnicas hegemônicas, na medida em que a sociedade contemporânea rege-se segundo uma exacerbação do caráter científico, o que, evidentemente, é também fonte do pensamento único²⁹⁰.

A disseminação do pensamento único é propiciada nas formações escolares na medida em que ocorre a mercantilização da educação. Como acentua Stephen J. Ball, as “ansiedades da classe média sobre a reprodução social e a manutenção da vantagem social são características importantes nas políticas centradas na idéia de mercados sociais”²⁹¹.

Esse fenômeno liga-se estreitamente à inversão da lógica capitalista de produção, que agora se concentra na produção do consumo, isto é, “atualmente, as empresas hegemônicas produzem o consumidor antes mesmo de produzir os produtos”²⁹². Isso propicia o desenvolvimento de uma concepção cada vez mais individualista da sociedade, seja no âmbito econômico, seja na política, seja na ordem do território. Como efeito, ressalta-se que “[c]omportamentos que justificam todo desrespeito às pessoas são, afinal, uma das bases da sociabilidade atual”²⁹³. Com isso, conforme já destacamos, esvaziam-se os laços de solidariedade.

A conjugação dos fatores acima delineados conduz-nos a um quadro de *exclusão social*, entendido como uma das dimensões do fenômeno da globalização (assim como anotamos no segundo capítulo), tal qual o que se configurou nos Estados que adotaram políticas neoliberais na condução de sua economia²⁹⁴, compatível com a perspectiva de mínima intervenção estatal.

Elimar Pinheiro do Nascimento identifica que o estudo da exclusão social comporta um campo teórico abrangente, que pode se definir não só pelas desigualdades sociais, mas também pelos estigmas e pela sociologia do desvio²⁹⁵.

²⁸⁹ RAMONET, Ignacio. Idem, p. 74.

²⁹⁰ SANTOS, Milton. Obra citada, p. 53.

²⁹¹ BALL, Stephen J. Obra citada, p. 125.

²⁹² SANTOS, Milton. Obra citada, p. 48.

²⁹³ SANTOS, Milton. Idem, p. 47.

²⁹⁴ Ver, nesse sentido, GRAY, John. Obra citada, p. 35-75.

²⁹⁵ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade? In: Ladislau Dowbor et al. *Desafios da globalização*, p. 88-89.

Interessa-nos, para a configuração da exclusão social como consequência da globalização, a primeira das perspectivas.

Com efeito, na caracterização da sociedade no contexto da globalização, Marilena Chauí identifica os seguintes aspectos: o desemprego tornou-se estrutural, de forma que a sociedade não mais é inserida no mercado de trabalho e de consumo, mas excluída, em face dos avanços da automação e com a velocidade das mudanças tecnológicas; o monetarismo e o capital financeiro residem no centro do sistema econômico; a terceirização e o aumento do setor de serviços tornaram-se estruturais; a ciência e a tecnologia tornaram-se forças produtivas e se converteram em agentes de acumulação do capital; as políticas sociais foram abandonadas e substituídas por processos de privatização, que também se tornaram estruturais; a transnacionalização econômica tornou desnecessária a figura do Estado-nação; e, por fim, as disparidades entre classes são acentuadas e se estendem a todo o sistema social²⁹⁶. Esses aspectos sintetizam, de forma satisfatória, as consequências engendradas pela globalização econômica sobre a sociedade.

O quadro de exclusão social comporta, como primeira dimensão, o crescimento do desemprego e o aumento da desigualdade social²⁹⁷, a partir do que se refletem as demais consequências. Nesse sentido, podemos identificar, como decorrência do declínio da política social do Estado, a constituição de uma “pobreza perversa, generalizada, permanente, global”, a que Milton Santos qualifica como “pobreza estrutural globalizada”²⁹⁸.

Trata-se de um momento em que os pobres não são incluídos nem marginalizados da sociedade, mas, simplesmente, dela excluídos. Esse fenômeno é retratado com naturalidade na sociedade de consumo, e justificado com cânones científicos em que a economia ressalta a escassez de recursos e a infinidade de necessidades.

Inegável, porém, é que a essa dimensão econômica da exclusão social liga-se a dimensão política, em que a “ausência de direitos coloca os indivíduos em situação de precariedade e, sobretudo, de dificuldade em mudar sua situação econômica”²⁹⁹.

Esse panorama, que não pode ser entendido de forma dissociada dos

²⁹⁶ CHAUI, Marilena. Obra citada, p. 29-31.

²⁹⁷ NASCIMENTO, Elimar P. do. Obra citada, p. 89.

²⁹⁸ SANTOS, Milton. Obra citada, p. 72-74.

²⁹⁹ NASCIMENTO, Elimar P. do. Obra citada, p. 90.

demais elementos trazidos à discussão na presente seção, é perfeitamente sintetizado por Mônica Pereira dos Santos ao tratar dos paradoxos da globalização econômica e da perspectiva de inclusão mediante a educação³⁰⁰.

Ressalta a autora, inicialmente, que a “percepção de uma interdependência trazida pela ética ecossistêmica seria vista de forma negativa”, pois o reconhecimento das diferenças não implicaria sua valorização, mas a compreensão de que seriam geradoras de ainda mais dependência. Isso se deve ao fato de que as reinterpretções economicistas ressignificam como desvantajosas nossas diferenças, “na medida em que somos comparados aos outros em termos das capacidades produtivas que possamos ter perdido”, reduzindo-nos à qualidade de consumidores.

Disso decorre que a igualdade de valores e direitos não pode ser reafirmada, entendendo-se por natural a idéia de que as diferenças produzem valores diferentes entre as pessoas. Nesse contexto, erigem-se as práticas assistencialistas, como mecanismo de compensação.

No âmbito educacional, “as escolas não teriam como preocupação central uma educação para todos, nem o desenvolvimento de práticas necessariamente inclusivas”. Ademais, a avanço tecnológico continuaria sendo socializado, mas a exploração desses conhecimentos ficaria restrita a alguns.

Finalmente, verifica a autora que o modelo serve à reprodução das condições da vida social (sobretudo, no prisma ideológico), de sorte que “os trabalhadores continuariam a ser formados (e desinformados) numa concepção determinista de que ‘as coisas são assim mesmo’, ou fatalista de que ‘uns são mais abençoados por Deus do que outros’”³⁰¹.

Feitas essas considerações, podemos concluir que as práticas neoliberais, conduzindo à privatização na seara educacional, promovem conseqüências negativas no desenvolvimento social, na medida em que se reafirma o sistema escolar como o principal aparato ideológico destinado a reproduzir as condições materiais da vida social.

Paradoxalmente, a escola permitiria a criação e o desenvolvimento de mecanismos de inclusão social, na medida em que carrega em si o potencial de um espaço de conformação democrática e a possibilidade de exercício primeiro da

³⁰⁰ SANTOS, Mônica Pereira dos. Revisitando a inclusão sob a ótica da globalização: duas leituras e várias conseqüências. In: Luiz Heron da Silva (Org.). Obra citada, p. 440-452.

³⁰¹ Todas as transcrições são da p. 450.

cidadania. Essa compreensão, todavia, estaria sujeita ao reconhecimento das diversidades e do caráter coletivo das pretensões sociais, de modo a superar o individualismo reinante na lógica do mercado.

Nada obstante, esse quadro é reificado pela lógica consumeirista que assola a sociedade contemporânea, informada por valores individualistas que corrompem os laços de solidariedade que constituem a sociedade. Nessa medida, a educação, cedendo às pressões do mercado, não expande seu papel além do de formação (e conformação) da mão-de-obra, destinando-se tão-somente à qualificação profissional, com o que reproduz os aspectos ideológicos já mencionados, e se esvai o seu potencial transformador. Renegam-se, assim, dois escopos primordiais eleitos pelo constituinte originário à educação – o desenvolvimento da personalidade e o preparo ao exercício da cidadania, noções imprescindíveis à formação democrática, que, por conseqüência, vê-se também comprometida.

Com isso, o direito à educação deixa de consagrar-se materialmente como direito social, na medida em que, como vimos, a definição de direito social pretende a igualização de condições sociais desiguais, mediante prestações positivas do Estado que busquem fornecer condições mínimas existenciais à fruição dos demais direitos, garantindo-se, por isso, a vedação da proteção insuficiente. Contudo, o que se observa é quadro absolutamente diverso, motivado pelo emprego de políticas neoliberais, compatíveis com o cenário de globalização econômica, que propiciam o agravamento da crise social e obstam a efetivação dos direitos sociais.

Por derradeiro, ressaltamos o painel de exclusão social, que sintetiza as demais conseqüências (redução e retração do poder político do Estado, apatia política e lógica do pensamento único) e, sob as perspectivas econômica e política, amplia as desigualdades entre as classes e impede a superação desse modelo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, objetivou-se a contextualização das implicações da globalização econômica na concretização do direito social à educação. A configuração teórica conformou-se à constatação empírica da expansão do ensino privado na realidade brasileira, com o que se buscou evidenciar os efeitos deletérios produzidos pelas políticas neoliberais nessa seara.

Findo o caminho que nos conduziu nessas reflexões iniciais, sobrevém a necessidade de algumas últimas constatações.

Inicialmente, identificamos a conformação do Estado nacional mediante a perspectiva de suas características: a territorialidade e a soberania nacional. Para tanto, mostrou-se necessária a contemplação das teorias da soberania (sobretudo, de matriz contratualista), culminando na caracterização sociológica do Estado enquanto monopólio do uso legítimo da violência física. A configuração de tais elementos propiciou, por certo, uma leitura adequada quanto ao âmbito de conquista e afirmação de direitos.

Evidenciamos, também, que a globalização mostra-se como um fenômeno histórico multifacetado, cuja configuração foi abordada mediante a identificação de cinco dimensões principais. Dentre estas, ressaltamos a globalização econômica, amparada pelas teorias econômicas do neoliberalismo, bem como pela ideologia do livre mercado. Esse momento representou-nos, por certo, a erosão do próprio conceito de Estado nacional, com o que intuitivamente identificamos uma retração no gozo de direitos sociais.

Em seguida, como pressuposto ao objetivo teórico lançado no trabalho, abordou-se o direito à educação sob a teoria constitucional. Assim é que se caracterizou sua conformação ao longo da história constitucional do ordenamento pátrio, bem como se propiciaram instrumentais teóricos adequados à compreensão da educação como direito fundamental de prestação, ao qual se veda a proteção insuficiente do Estado.

De igual modo, as reflexões conduzidas em torno do artigo 205 da Constituição da República contemplaram os objetivos resguardados pelo constituinte à educação, assim como a sua caracterização como aparelho ideológico do Estado.

Ao fim, identificamos, com base em dados oficiais do Censo Escolar, o

incremento das instituições privadas incumbidas do ensino na realidade brasileira, com o que contextualizamos as conseqüências decorrentes do fenômeno da globalização econômica.

Cumprido destacar, em primeiro lugar, que se evidenciou a superioridade do modelo dos Estados-nação na conquista e gozo dos direitos, mediante a ampliação da participação política dos cidadãos, em relação ao contexto atual. Salienta-se, todavia, que não se pode defender o retorno do modelo social vigente àquele identificado quando do nascimento da soberania nacional.

De um lado, isso não seria desejável ante o fato de que, embora não tenhamos ressaltado, não deixamos de identificar que os Estados-nação engendraram um modelo de dominação específico, eis que seu poder baseia-se na repressão institucionalizada e serviu, invariavelmente, à reprodução das condições necessárias ao capital.

De outro, há que se destacar que o fenômeno da globalização constitui um processo irrefreável e irreversível, na medida em que encontra fundamentos históricos que comprovam essa tese e vem se acentuando com o desenvolvimento tecnológico da sociedade contemporânea.

Deve-se buscar, assim, a construção de mecanismos que, à medida que garantam a produção de riquezas, objetivem a sua distribuição à sociedade, como forma de superação das desigualdades de classes.

Nesse sentido, o processo de mudança social não se restringe, obviamente, à reestruturação das relações econômicas de produção. Identificamos, no bojo do presente trabalho, que os mecanismos de educação mostram-se adequados a ensejar o desenvolvimento do potencial transformador existente nas contradições de classes.

Torna-se preciso, portanto, uma reestruturação ampla do contexto paradigmático em que se formula a reprodução social atualmente.

Muitos caminhos há para ser explorados; não podemos, contudo, identificá-los de forma taxativa. Exemplificativamente, insta salientar a necessidade de superação da apatia política, eis que sua eficácia é corrosiva da própria noção de cidadania. A conformação de espaços públicos, em que os cidadãos participem ativamente, mostra-se um mecanismo capaz de superar a dicotomia econômico *versus* político.

Além disso, a superação da lógica de mercado, que tende a reduzir as

pessoas à condição de consumidores, torna-se uma providência evidentemente necessária. Para tanto, a formulação de políticas que promovam a participação em âmbito local, bem como que evidenciem o pluralismo social, mostra-se adequada ao resgate do direito à educação como garantia social da ordem constitucional.

Como aduzem Hardt e Negri, o atual modelo de dominação mostra-se opressivo; reside, porém, nele maior potencial transformador que no seu antecedente³⁰². É preciso, assim, superar o “drama ontológico” que se instalou sobre a nossa sociedade de consumo, para que possam ser restaurados os laços de solidariedade que, enfim, dão sentido à construção social e possibilitam a re colocação das condições humanas de existência acima dos objetivos econômicos.

³⁰² HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Obra citada, p. 63-65.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lúcio Flávio de. Entre o local e o global: poder e política na atual fase de transnacionalização do capitalismo. In: Ladislau Dowbor; Octavio Ianni; Paulo-Edgar A. Resende (Org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2003, p.175-186.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1992.

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*: em busca de critérios Jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BALL, Stephen J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: Luiz Heron da Silva (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 121-137.

BARRETTO, Vicente de Paula (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Estado, Governo, Sociedade*: Para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 2 v. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2006.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: _____. Pablo Genili (Org.). *Pós-neoliberalismo*: As políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 63-117.

BOROWSKI, Martin. *La estructura de los derechos fundamentales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e cidadãos*: conflitos multiculturais da

globalização. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

CARNOY, Martin. Gramsci e o Estado. In: _____. *Estado e Teoria Política*. São Paulo: Papyrus, 1994.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In: Francisco de Oliveira; Maria Célia Paoli (Org.). *Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 27-51.

CHOMSKY, Noam. *O lucro ou as pessoas?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

DUARTE, Tatiana. Educação sem burocracia. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 10 ago 2009. Disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/ensino/conteudo.phtml?id=911445>>. Acesso em: 10 ago 2009.

_____. Jovens perdem a fé na escola. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 30 ago 2009. Disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=919542&tit=Jovens-perdem-a-fe-na-escola>>. Acesso em: 30 ago 2009.

GENTILI, Pablo. A complexidade do óbvio: A privatização e seus significados no campo educacional. In: Luiz Heron da Silva (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 320-339.

_____. As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo: Os significados da privatização no campo educacional. In: Maria Neusa de Oliveira et al. *As políticas educacionais no contexto da globalização*. Ilhéus, Editus, 1999, p. 105-130.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e. Apontamentos sobre alguns impactos do projeto neoliberal no processo de formação de tutelas jurídico-políticas. In: Agostinho Ramalho Marques Neto et al. *Direito e neoliberalismo: elementos para uma leitura interdisciplinar*. Curitiba: IDIBEJ, 1996, p. 117-134.

GRAY, John. *Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HAYEK, Friedrich A. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

HOBSBAWM, Eric. *O novo século: entrevista a Antonio Polito*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

IHERING, Rudolf von. *A Luta pelo Direito*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997, p. 78-158.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. *Globalização econômica, Política e Direito: Análise das mazelas causadas no plano político-jurídico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

MALISKA, Marcos Augusto. *O direito à educação e a constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Inep. Censo Escolar. Sinopses Estatísticas*. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 10 jul 2009.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. *Globalização e exclusão social: fenômenos de uma nova crise da modernidade?* In: Ladislau Dowbor; Octavio Ianni; Paulo-Edgar A. Resende (Org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 74-94.

RAMONET, Ignacio. *Geopolítica do caos*. Petrópolis: Vozes, 1998.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. *Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como*

fato social. Rio de Janeiro: Zahar, 1977, p. 95-113.

ROTH, André-Noël. O Direito em crise: fim do Estado Moderno? In: José Eduardo Faria (Org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 15-27.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SANTOS, Mônica Pereira dos. Revisitando a inclusão sob a ótica da globalização: Duas leituras e várias conseqüências. In: Luiz Heron da Silva (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 440-452.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: Asa Cristina Laurell (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 71-89.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os clássicos da política*. 2 v. São Paulo: Ática, 2005.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

_____. A Política como Vocação. In: _____. *Ensaio de Sociologia*. São Paulo: LTC, [s.d.], p. 55-89.

OBRAS CONSULTADAS

AZEVEDO, José Clóvis de. Escola cidadã: Construção coletiva e participação popular. In: Luiz Heron da Silva (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 308-319.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Poder e decisão. In: Fernando Henrique Cardoso; Carlos Estevam Martins. *Política e sociedade*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1982, p. 43-52.

BERGER, Peter L.; BERGER, Brigitte. O que é uma instituição social? In: FORACCHI, M. M.; MARTINS, J. S. *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à Sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1997, p. 193-199.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Teoria do Direito e globalização econômica. In: Carlos Ari Sundfeld; Oscar Vilhena Vieira (Coord.). *Direito global*. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 77-92.

CHOMSKY, Noam; DIETERICH, Heinz. *A sociedade global: educação, mercado e democracia*. Blumenau: FURB, 1999.

DEACON, Roger; PARKER, Ben. Escolarização dos cidadãos ou civilização da sociedade? In: Luiz Heron da Silva (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 138-153.

DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionalizantes. In: _____; Octavio Ianni; Paulo-Edgar A. Resende (Org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 9-16.

DUARTE, Tatiana. Autoconhecimento deve ser ensinado na escola: entrevista com a doutora em educação Lúcia Salete Celich. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 10 ago 2009. Disponível em <<http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/ensino/conteudo.phtml?tl=1&id=911448&tit=Autoconhecimento-deve-ser-ensinado-na-escola>>. Acesso em: 10 ago 2009.

ELSTER, John. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FARIA, José Eduardo. *Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da*

globalização econômica. In: _____ (Org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 127-160.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A educação e formação técnico-profissional frente à globalização excludente e o desemprego estrutural. In: Luiz Heron da Silva (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 218-238.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque das civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Trad. M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

IANNI, Octavio. A política mudou de lugar. In: _____; Ladislau Dowbor; Paulo-Edgar A. Resende (Org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 17-27.

LEITE, Eduardo de Oliveira. *A monografia jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Luiz Antonio. A sociabilidade excludente. In: Atilio Borón; Pablo Genili (Org.). *Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 134-137.

MCLAREN, Peter. Traumas do capital: Pedagogia, política e práxis no mercado global. In: Luiz Heron da Silva (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 81-98.

PARO, Vitor Henrique. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: Luiz Heron da Silva (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 300-307.

SANTOS, Milton. A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço-mundo. In: Ladislau Dowbor; Octavio Ianni; Paulo-Edgar A. Resende (Org.). *Desafios da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 191-198.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A escola cidadã no contexto da globalização: Uma introdução. In: Luiz Heron da Silva (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 7-10.