

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**

IZABEL CRISTINA SALVADOR SALOMÃO

**EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: REFLEXÕES ACERCA
DA COESÃO INTERNA ENTRE AUTONOMIA PÚBLICA E
PRIVADA**

Vitória
2008

IZABEL CRISTINA SALVADOR SALOMÃO

**EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: REFLEXÕES ACERCA
DA COESÃO INTERNA ENTRE AUTONOMIA PÚBLICA E
PRIVADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de mestre em Direito.
Orientadora: Prof^a Dr^a Eneá de Stutz e Almeida

Vitória
2008

IZABEL CRISTINA SALVADOR SALOMÃO

**EDUCAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: REFLEXÕES ACERCA
DA COESÃO INTERNA ENTRE AUTONOMIA PÚBLICA E
PRIVADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em 13 de fevereiro de 2009.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Eneá de Stutz e Almeida
Faculdade de Direito de Vitória
Orientadora

Prof Dr.: Antonio Carlos Wolkmer
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof Dr. Alexandre de Castro Coura
Faculdade de Direito de Vitória

Dedico este trabalho ao meu marido e aos meus filhos, pela paciência e, sobretudo, pela construção do “ninho” que me aquece a existência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda a minha família, que me forjou no calor do afeto e do apoio incondicional.

Ao Cássio pelo amor e cumplicidade.

Aos meus filhos e aos ensinamentos que deles colho todos os dias:

Saulo, força e determinação;

Luccas, equilíbrio e humanidade;

Victor, juventude e superação;

Bruno, carinho e musicalidade.

Aos meus pais, Antonio e Cecy, pela confiança eterna, exemplo de retidão... por tudo.

Aos meus irmãos, exemplos que me inspiram a evolução: com Rogério, saber ouvir, com Catarina, compartilhar, e com Marcos, ser otimista, sempre.

À Alessandra, Caleb, Hélio Gualberto, Marla, Natália, Pablo, Pedro Ivo e Vítor, por terem transformado esse curso em um “Mestrado em Fazer Amigos”.

Aos mestres (também em ordem alfabética)

Prof. Alexandre de Castro Coura, por suas análises cuidadosas, orientações desinteressadas, e, sobretudo, pelo apoio fundamental nas horas mais difíceis do desdobramento deste trabalho;

Prof. Bittencourt, pela janela que descortinou em minha alma para melhor compreensão do mundo em que vivo;

Prof. Eneá de Stutz e Almeida, pela orientação segura, pelo estímulo e suporte constante, que me aguçaram o gosto pela academia;

Ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo que me proporcionou o tempo necessário a este mergulho acadêmico;

Ao Alto, por mais esta oportunidade.

[...] Soldados! Não vos entregueis a esses brutais... que vos desprezam... que vos escravizam...que arregimentam as vossas vidas... que ditam os vossos atos, as vossas idéias e os vossos sentimentos! Que vos fazem marchar no mesmo passo, que vos submetem a uma alimentação regrada, que vos tratam como um gado humano e que vos utilizam como carne para canhão!

Não sois máquina! Homens é que sois! E com o amor da humanidade em vossas almas! Não odieis! Só odeiam os que não se fazem amar... os que não se fazem amar e os inumanos.

Soldados! Não batalheis pela escravidão! Lutai pela liberdade!

No décimo sétimo capítulo de São Lucas é escrito que o Reino de Deus está dentro do homem - não de um só homem ou um grupo de homens, mas dos homens todos! Está em vós! Vós, o povo, tendes o poder - o poder de criar máquinas. O poder de criar felicidade! Vós, o povo, tendes o poder de tornar esta vida livre e bela... de fazê-la uma aventura maravilhosa. Portanto- em nome da democracia - usemos desse poder, unamo-nos todos nós. Lutemos por um mundo novo... um mundo bom que a todos assegure o ensejo de trabalho, que dê futuro à mocidade e segurança à velhice.[...]

Charles Chaplin, "O Grande Ditador" 1940.

RESUMO

O presente trabalho analisa a relação entre a qualidade da educação pública no Brasil e a participação social de sua população, ao tempo em que analisa as instâncias de controle social do Estado pela sociedade, suas mazelas, e sua capacidade de influenciar as políticas públicas, em especial as educacionais. Nesse sentido, aponta este estudo o paradigma constitucional como centro gravitacional das relações Estado-Sociedade, sempre lastreado na teoria habermasiana da co-originalidade e pressuposição mútua entre autonomia pública e privada do cidadão. Por intermédio da compreensão da formação histórico-social do povo brasileiro, busca localizar a origem da “cultura do privilégio” e do distanciamento do coletivo, tão enraizados na alma deste “povo em ser”. Avaliando a trajetória histórica da educação popular, pôde identificar-lhe as deletérias conseqüências para o Estado Democrático de Direito e para a democracia participativa, como seu desdobramento, fazendo, por fim, reflexões sobre o papel do Ministério Público na concretização do atual paradigma constitucional, através da desobstrução dos canais de participação popular.

Palavras-chave: Controle social. Educação. Políticas públicas. Autonomia pública. Autonomia privada. Estado democrático de direito.

ABSTRACT

This work analyzes the relationship between the level of Brazilian public education and the social participation of its population, as well as the instances of social control of the society by the State, its wounds and the ability to influence public policies, especially educational ones. In this sense, this study points out the constitutional paradigm as a gravitational center for the State-society relations, always supported by the habermasian theory of co-originality and mutual assumption between the citizen's public and private autonomy. By means of the comprehension of the historical-social formation of the Brazilian public, the study aims at locating the origin of the "privilege culture" and withdrawal from the collective, so embedded in the soul of this "yet to be people". Evaluating the historical trajectory of popular education, the study was able to identify the deleterious consequences for the democratic state of law and for the participative democracy, as its development, and in the end, reflecting upon the role of the District Attorney's Office in making real the present constitutional paradigm, by clearing the channels of popular participation.

Keywords: Social control. Education. Public policies. Public autonomy. Private autonomy. Democratic state of law.

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 - Dados dos IDEBs observados em 2005, 2007 e Metas para Rede Estadual - ESPÍRITO SANTO 101
- Tabela 2 - Dados do IDEB dos sete Municípios do Estado do Espírito Santo com maiores índices alcançados até 8ª série – 2005, 2007 e metas..... 101
- Tabela 3 - Dados do IDEB dos sete Municípios do Estado do Espírito Santo com menores índices alcançados até 8ª série – 2005, 2007 e metas. 102

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O ESTADO CONSTITUCIONAL	21
1.1 O PARADIGMA CONSTITUCIONAL COMO CENTRO GRAVITACIONAL	25
1.2 FRACASSO DA GESTÃO CONTROLADA DAS DESIGUALDADES E DAS EXCLUSÕES	36
2 VIÉS AUTORITÁRIO E TRADIÇÃO OLIGÁRQUICA	41
2.1 “DEBILIDADE” DO ESTADO BRASILEIRO: HERANÇA COLONIAL PORTUGUESA	44
2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E (IN)DEPENDÊNCIA DO PAÍS	49
2.2.1 Liberalismo à brasileira	54
2.2.2 Revolução à brasileira	57
2.2.3 Constitucionalização não libertária e participação popular	59
2.3 DA CULTURA DO PRIVILÉGIO: <i>([QUASI] PROV [ATA] LEX)</i> “UMA QUASE LEI DE NATUREZA PARTICULAR”	66
2.4 CONTROLE SOCIAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL: CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL OU ABORTAMENTO DELA?	68
2.4.1 Embotamento do papel fiscalizador: ausência de suporte	70
2.4.2 O entrave da apatia cívica	76
3 EDUCAÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL	81
3.1 DESCASO COM EDUCAÇÃO: AUTONOMIA PRIVADA <i>VERSUS</i> AUTONOMIA PÚBLICA.....	88
3.2 CONTROLE SOCIAL PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO .	94
3.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR, EDUCAÇÃO E PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	97
3.3.1 Caso do Município de Anchieta	102
3.3.2 Tutela na Educação do Município de Itarana	104

3.3.3 Município de Rio Bananal e paradigma do Estado Social	107
3.4 MINISTÉRIO PÚBLICO E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	110
3.4.1 Coesão interna entre autonomia pública privada à luz da experiência democrática no Município de Marilândia	118
CONCLUSÃO	122
REFERÊNCIAS.....	127
ANEXOS	133

INTRODUÇÃO

No Fórum Mundial de Educação realizado em Dakar, Senegal, abril de 2000, foram estabelecidos importantes marcos na luta pela universalização da educação básica, compreendida como elemento central na conquista da cidadania. O contexto era, e continua sendo, apropriado para repensar o direito fundamental à educação, viabilizado por políticas públicas, com vista aos novos horizontes sociais que se desenham para o século que se inicia. O marco de ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação, comprometendo-se os governos, entre eles o do Brasil, com o alcance e com a manutenção dos objetivos e das metas estabelecidas.

Como estratégia prevista para monitorar o cumprimento do compromisso entabulado, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), realizou o Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos, trazendo à luz a situação mundial do acesso à educação e o objetivo de superar as desigualdades até 2015. O documento, divulgado em 25 de novembro de 2008 em Genebra, elaborou um *ranking* do cumprimento de metas pelos países para melhorar a educação, e o Brasil figurou na 80ª posição¹ em uma lista de 129 países estudados, tendo ficado atrás de outros países latino-americanos como o Paraguai, a Venezuela e Argentina, além do Panamá, Azerbaijão, etc.

O relatório demonstra, ainda, que mais de 60% dos alunos brasileiros não conseguiram passar do nível básico de aprendizado na escala da prova de ciências no Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA², exame que compara os estudantes em 57 países. Nesse exame, o Brasil figurou na lista mundial em 50º, 52º e 54º lugares³, quando seus representantes da categoria estudantil foram avaliados em leitura, ciências e matemática, respectivamente.

¹Dados acessados em < <http://www.agenciabrasil.gov.br/>> acesso em 25 nov.2008.

² O PISA é um programa internacional de avaliação comparada, cuja principal finalidade é produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho de alunos na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países.

³ Jornal A GAZETA. Vitória, publicado em 5 de dez. 2007, p. 4.

Nesse contexto, imperioso se torna o questionamento: qual é o nível da educação pública no Brasil? Muito embora seja a educação básica constitucionalmente garantida, o povo brasileiro tem, de fato, tido acesso substancial ao direito à educação?

Por que vem, de forma progressiva, crescendo na sociedade, o sentimento de descaso e abandono estatal das políticas públicas referentes à satisfação dos direitos sociais constitucionalmente assegurados, em especial o direito à Educação?

São escolas sucateadas, onde transitam alunos “desconhecidos”, funcionários sempre cansados e professores desestimulados. Ou ainda pior, com a remessa dos recursos vinculados, gestores públicos desvinculados do contexto social onde são chamados a atuar, e baseados em interesses eleitoreiros e nos adaptáveis pareceres técnico/burocráticos, ignorando o interesse/necessidade dos afetados, chegam a extremos de inaugurar escola da qual só recebem o nome, vez que o abandono apenas sugere um depósito de alunos, ou ainda chegam ao (raro) absurdo de construir verdadeiras escolas-palácio - às vésperas das eleições - incluindo centros poliesportivos completos onde, não raro, vêem-se professores carentes em suas necessidades básicas, com salários aviltantes e um forte sentimento de “estranheza” em relação ao seu local e meio de trabalho, o que culmina com aulas embebedas em descrédito no sistema, no país e no mundo.

Que conseqüências isso traz para a sociedade brasileira? Necessária é a análise a que se propõe este trabalho, o qual discute acerca de como a efetivação do direito fundamental à educação é comprometida pela equivocada compreensão sobre a relevância do controle⁴ e participação sociais na elaboração, monitoramento e fiscalização das políticas públicas educacionais no paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito. Essa discussão permeará o entendimento de como a estagnação nas experiências dos paradigmas do Estado Liberal e Social vem corroendo as oportunidades de redemocratização do Brasil.

O paradigma do Estado Democrático de Direito impõe o envolvimento dos afetados na articulação e fundamentação do que consideram relevante nas políticas públicas

⁴ Sem embargo da amplitude do conceito de controle social, este estudo utilizará a expressão sempre sob o ângulo do controle do Estado pela sociedade.

a eles destinadas, de modo a que tal envolvimento impulse a priorização das políticas públicas educacionais, permitindo acesso substancial a esse direito. Eis que o próprio sistema aponta que milhões de jovens que entram na escola a abandonam prematuramente, sem terminar sequer o ensino básico. Outros, muito embora “inseridos” no sistema educacional público, mantêm-se analfabetos funcionais, e outros tantos sequer têm acesso formal à escola, mantendo-se, literalmente, excluídos.

Esquivando-se do propósito de adentrar no problema da qualidade da educação, no sentido do projeto político pedagógico adequado para o povo deste país - o que foge ao alcance deste trabalho - o objetivo proposto se atém a abordar a participação social nos fóruns formalmente criados com esta finalidade como instrumento para a superação dos obstáculos de acesso substancial da população brasileira ao direito fundamental à educação.

De igual forma, debruça-se esta pesquisa nas razões de a educação deste país merecer os patamares acima apontados, o que subjaz a este abandono, bem como, o papel do Estado e da sociedade civil neste estado de coisas. Discute-se, aqui, a importância do acesso à educação – e não se leia apenas acesso à escola - como condição de possibilidade para a democracia participativa, para construção de espaços públicos onde hoje se verifica a existência de fóruns de participação social apenas formalmente democráticos.

Segundo assevera Habermas,⁵ sem os direitos fundamentais que asseguram a autonomia privada dos cidadãos, inexistiria um *medium* para a institucionalização jurídica das condições sob as quais eles mesmos podem fazer uso da autonomia pública ao desempenharem seu papel de cidadãos do Estado. Além disso, sem a Educação que permita a captação adequada do contexto social em que se vive a temporalidade histórica e a criticidade, necessárias às soluções dos problemas coletivos, não há como esses cidadãos exercitarem os direitos de comunicação e participação; a práxis de autodeterminação dos cidadãos; a “experiência democrática”.

⁵ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo. Edições Loyola, 2004, p.301.

Todo o raciocínio desenvolvido neste trabalho envolveu a aplicação da tese habermasiana de coesão interna e pressuposição mútua entre a autonomia pública e privada do cidadão, buscando fundamentar a necessidade de implementação do acesso substancial ao direito fundamental à educação. Desse modo, objetiva-se, por essa linha de pensamento, “qualificar” o cidadão, o que possibilita o desenvolvimento da criticidade necessária à criação de espaços públicos de participação social. Ao mesmo tempo, alerta este estudo ser indispensável o incremento da participação social, a ocupação dos espaços formalmente constituídos para essa participação e o controle social do Estado pela sociedade _ a exemplo dos Conselhos de Controle Social de Políticas Públicas de Educação_, desde que tais ações sejam capazes de impulsionar a concretização do direito à educação. Desenha-se, nessa pressuposição mútua, um círculo virtuoso entre Educação e Controle Social. Essa “relação circular” decorre de que, segundo Habermas⁶, os cidadãos só podem exercer adequadamente a sua autonomia pública, garantida por direitos de participação democrática, na medida em que a sua autonomia privada seja garantida. Uma autonomia privada bem assegurada ajuda a “garantir as fontes” da autonomia pública precisamente como, inversamente, o exercício adequado da autonomia pública ajuda a “assegurar as fontes” da autonomia privada.

Nesse viés analítico, este estudo se inicia com uma breve incursão sobre o Estado Constitucional e suas fases, traçando um roteiro de sua evolução desde o Estado Liberal e sua “sociedade de direito privado”, regida pela delimitação de esferas de liberdades individuais. Este capítulo analisa, ainda, o Estado Social e sua materialização de direitos, ocasionado o indesejado “paternalismo sócio-estatal” e suas funestas conseqüências: a crise e o déficit de legitimidade, problemas decorrentes da postura unilateral/clientelista do Estado, no que se refere à própria efetividade das medidas adotadas para a realização do sistema de direitos. A tentativa de inclusão, por parte do Estado, produz exclusão, na medida em que os

⁶ HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und geltung. beiträge zur diskursthorie des rechts und des demokratischen rechtstaats*. Tradução livre do alemão de Menelick de Carvalho Netto disponibilizada aos alunos da pós-graduação da disciplina de Tópicos da Teoria da Constituição da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, 2003. Na língua portuguesa ver HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003, p.146.

afetados não são incluídos no processo de definição das medidas a eles endereçadas.

Diante da falência dos paradigmas Liberal e Social, este estudo, no item que trata do paradigma constitucional como centro gravitacional das relações Estado-Sociedade, detém-se no paradigma do Estado Democrático de Direito e na democracia deliberativa como condições para a evolução do sistema de direitos e garantias fundamentais e da definição de políticas públicas adequadas a este paradigma constitucional.

Diante da necessidade de contextualização do Brasil e da dificuldade de adaptação do Estado e sociedade ao paradigma da nova ordem constitucional inaugurada com a Constituição da República de 1988, dedica-se o segundo capítulo deste trabalho a um esboço sobre o amadurecimento político do país, sua formação histórico-cultural e sobre a ausência das condições necessárias à criação de um comportamento participante da sociedade. Também o capítulo analisa os aspectos predatórios e comerciais da colonização brasileira, em que os colonizados seguiam a mesma lógica dos colonizadores e a elas se submetiam passivamente. Analfabetos. Calados. Alheios.

Se, com a negociada independência da Coroa portuguesa, o Brasil pôde, como nação, iniciar formalmente uma trajetória própria, sua dependência da monarquia e a sujeição à dominação que lhe era característica, a qual mantinha a população afastada e excluída do debate público, não permitiram o desenvolvimento de um “povo”. Era uma “sociedade fechada”, para repetir Freire⁷.

O federalismo estabelecido pela República, por sua vez, veio substituir o centralismo imperial e acrescentar novas formas de dominação sobre as classes populares, a exemplo do Coronelismo⁸. Sob o império do analfabetismo, mantinha-se o povo ainda calado. “Bestificado” com os acontecimentos. Sem captar-lhes a essência.

Vários foram os fatores que contribuíram para a *rachadura* da “sociedade fechada”: a abolição da escravatura em 1888; o ocaso do regime oligárquico, representado

⁷ FREIRE, PAULO. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007, p.47.

⁸CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo**: uma discussão conceitual. Dados, 1997, vol. 40, n. 2. p.2.

pelo movimento armado civil-militar de 1930; a crescente industrialização que se seguiu. Eram tempos de transformações. Com o correr dos anos, era cristalino o início da emergência das classes populares, num processo ainda automático, inevitável no contexto político nacional. Porém, o passo seguinte não seria da mesma forma. A superação desse estágio de participação, ainda ingênua e limitada, tinha possibilidade de evoluir para uma ingerência social crítica, contextualizada, por meio de um processo de difusão do acesso substancial à educação. Todavia, o advento do golpe militar de 1964 obstrui todo o potencial da educação ainda insurgente naquele contexto histórico e social.

O tópico destinado à cultura do privilégio, numa visão antropológica, remete o leitor a reflexões para que melhor possa compreender o sentimento (experimentado pelo brasileiro) de confusão entre os limites do público e do privado. Somando-se às lições de Faoro⁹, inafastável é a conclusão de que tal cultura do privilégio remete o país diretamente à prática do patrimonialismo. Na sociedade patrimonialista, o favoritismo é a mola propulsora da ascensão social e o sistema jurídico é veículo do poder particular e do privilégio, em detrimento da igualdade e da universalidade.

À luz do atual paradigma constitucional, constata-se que a Constituição Federal de 1988 trouxe como desdobramento a necessidade da democracia participativa no Brasil. No entanto, vinte anos após sua garantia constitucional, este estudo enfrenta o tema de ser a democracia participativa brasileira o cumprimento ou o abortamento das determinações contidas no Texto Maior, enumerando inúmeros entraves e desafios enfrentados pelos fóruns de participação popular a exemplo dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

O capítulo terceiro cuida da Educação no Brasil. Em análise sobre a busca de quais elementos estiveram ausentes no desenvolvimento da noção de coletivo do povo brasileiro, sua participação social, esta pesquisa recupera historicamente a importância da Educação, a um só tempo, como espaço público fruto do exercício da democracia e relevante direito fundamental apto a incrementar a capacitação do cidadão para o próprio exercício da cidadania.

⁹FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3.ed.rev. São Paulo: Globo, 2001.

O Controle Social e suas mazelas é o foco da abordagem que trata, entre outros aspectos, da ausência da transparência nas contas públicas e relata a experiência do CAPE – Centro de Apoio de Implementação das Políticas Públicas de Educação do Ministério Público do Estado do Espírito Santo - no contato direto com os conselheiros, integrantes dos Conselhos Setoriais de Educação nos municípios, sua realidade de desarticulação e desânimo diante da recalcitrância comumente encontrada nos administradores públicos em publicizar as finanças e subtrair da apreciação do Conselho as contas públicas.

Com o destaque dado ao imbricamento dos temas da Participação Popular, da Educação e do paradigma do Estado Democrático de Direito, o capítulo coloca em relevo o item assim intitulado, o funcionamento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Criados formalmente para ser espaços dialógicos, onde a autonomia pública do cidadão se exercita, os conselhos revelam hoje os reflexos nefastos da “inexperiência democrática” do povo brasileiro e dão azo à estagnação do Estado nos paradigmas anteriores, numa postura ora liberal, ora social, mas sempre afastados do aprofundamento de uma postura fortemente democrática, característica do Estado Democrático de Direito.

Para análise empírica das citadas posturas, entrevistas foram realizadas com gestores da educação municipal, escolar e Promotores de Justiça com atribuição na área da Educação dos Municípios de Anchieta, Itarana e Rio Bananal, objetivando identificar, no funcionamento dos conselhos gestores das políticas públicas de educação, o nível de participação e envolvimento da sociedade ali representada, com a elaboração, desenvolvimento ou a fiscalização dessas políticas¹⁰.

O papel do Ministério Público Estadual nesse contexto é o tema que encerra todos os anteriormente abordados e aponta a atuação da Instituição Ministerial como instrumento constitucional na defesa dos direitos sociais, em especial o direito à Educação, e na desobstrução dos canais de participação social, como condição de possibilidade para concretização desse direito.

¹⁰ Em especial as políticas públicas educacionais em nível municipal.

Em meio a uma fase de tantas transformações, é imperativo que, ao tempo em que se evidenciam, com clareza diamantina, o equívoco e a necessidade de superação dos paradigmas anteriores, proceda-se a contínua reflexão para que se possa aferir o atual contexto e captar as oportunidades que se apresentam para superação daqueles na própria consolidação do paradigma do Estado Democrático de Direito. Ao se propor a aplicação da co-originalidade, da coesão interna entre autonomia pública e privada _contida na tese habermasiana_ à necessidade de reconhecimento da pressuposição mútua entre Educação e Controle Social do Estado brasileiro, o objetivo desta pesquisa é identificar alternativas ao modelo vigente.

Como passo dado no objetivo de integrar as fileiras que movimentam as engrenagens das transformações do *statu quo*, da reciclagem de valores decrépitos e do direcionamento dos holofotes acadêmicos, uma vez mais, a temas tão difundidos quanto mal compreendidos - a Educação e o Controle Social -, é que a proposta de reflexão desta pesquisa se apresenta.

1 O ESTADO CONSTITUCIONAL

Só há um meio de sair desse imobilismo, o qual consiste em aprender a conviver com a democratização da sociedade civil, do Estado e das demais instituições-chave. Deixar correr a revolução democrática [...] Depois disso a história encontrará outro percurso, sem precisar curvar-se à retórica, ao delírio e ao arbítrio dos donos do poder (Florestan Fernandes)

Discutir o papel do Estado moderno em suas várias fases e os paradigmas a essas fases vinculados faz-se necessário, na medida em que, em cada uma delas, diversa foi a condição do cidadão exercer os direitos fundamentais que lhe assegurassem desenvolvimento de sua autonomia privada e, via de consequência, pudessem trazer-lhe condições para o uso de sua autonomia pública, de maneira que ele desempenhasse seu papel de cidadão do Estado.

Pode-se atribuir ao Estado Constitucional a condição de rebento da tradição liberal revolucionária do século XVIII. Falar do Estado significa falar da compreensão do processo histórico que se iniciou com seu nascimento até a atualidade, em especial na experiência moderna, que se inaugura com a ultrapassagem do medievo.

Definindo Modernização, Bobbio¹¹ se refere àquele “conjunto de mudanças operadas nas esferas política, econômica e social que têm caracterizado os dois últimos séculos (...)”, estabelecendo como possível marco inicial do processo a Revolução Francesa e sua quase contemporânea Revolução Industrial inglesa, que foram causas de incontáveis transformações, em especial na esfera política e econômica. Anota Bobbio que, em razão de essas profundas transformações terem atingido a ordem internacional e sido transplantadas da Europa para todos os continentes, foi esse processo, já global, denominado de europeização, ocidentalização, ou, por fim, com um termo menos etnocêntrico, modernização.

¹¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1992. p.768.

O termo modernidade, usado para designar o período histórico pós-renascentista, é a expressão do próprio espírito de um tempo ansioso pela superação dos dogmas e das limitações do medievo, como assinala Bittar.¹²

A partir da leitura de Antony Giddens sobre o significado da modernidade, “o estilo, costume de vida ou organização social que emergiam na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência”, Bittar acrescenta dever a modernidade também ser compreendida como

[...] um conjunto de transformações culturais, sociais e econômicas, bem como políticas, que haveriam de se produzir, sustentadas por fortes ideais filosóficos, entre os séculos XVII e XIX, com vistas à consolidação de características tornadas projeto-meta para a reconfiguração das relações humanas e sociais na Europa ocidental, algo que acabou por se universalizar. [...]¹³

Tocantemente à reconstituição do Estado, é importante registrar que o Estado Moderno deixa de ser patrimonial, diferente do que se dava na forma estatal medieval, em que os monarcas e toda a nobreza eram senhores do território e de tudo o que lhe fosse acessório _entendendo como acessório da terra todas as pessoas que tiravam dela o sustento e as coisas_, no Estado Moderno a identificação entre monarca e Estado é absoluta, bem representada pela célebre frase do Rei Sol, Luiz XIV- *L'État c'est moi*.

A transposição da velha para a nova ordem acontece ao passo em que as relações de poder, até então na esfera privada, em mãos dos senhores feudais, desloca-se para a esfera pública, para o Estado centralizado. O Estado Absolutista, como primeira versão do Estado Moderno, concentrava todos os poderes nas mãos do monarca, senhor do Estado, aspecto em que se assemelhava aos senhores feudais do medievo, eis que também titularizava individualmente a propriedade do Estado, o que valeu, na passagem da antiga para a nova ordem, para assegurar o território, um dos elementos fundamentais da moderna forma estatal, garantido pela unidade territorial dos reinos.¹⁴

¹² BITTAR, Eduardo C. B. **O direito na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p.34.

¹³ Ibid; p. 35.

¹⁴ Cf. STRECK, Lenio Luis; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria do estado**. 5.ed.rev.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006. p. 42 e segs.

Em meio às patentes contradições e limitações dessa forma nascente de Estado, forçoso é concluir com Streck que a passagem da forma estatal medieval para o Estado absolutista representou um avanço para as relações sociais e de poder, eis que esta versão inicial do Estado Moderno se funda na burocracia e no exército, cujo maior crédito é a manutenção do primordial na estrutura desse Estado: a soberania territorial.

O homem, em nome de quem toda transformação se fez, passa, de servo da gleba do senhor feudal, a súdito do Rei, permanecendo cativo de senhores que lhe tutelam a vida, auferindo-lhe o trabalho em troca de segurança ao tempo em que cerceiam, pela ausência de desenvolvimento de sua autonomia privada, qualquer chance de ele fazer uso de sua autonomia pública. Era o homem servo para servir, e súdito para venerar e continuar servindo.

Muito se ouviu e falou sobre modernidade e suas promessas. Pouco se realizou. A promessa de *libertação* dos camponeses dos arlhos da terra e do jugo dos autoritários senhores de seu labor por pouco tempo ressoou como emancipação do trabalho, solução, no dizer de Bauman¹⁵, para aprisionamento das capacidades humanas pelas vexatórias limitações paroquiais e pela inércia da força do hábito e da hereditariedade.

Para o empresariado da época, avalia Bauman¹⁶, a separação entre os negócios e o lar, ou ainda, a separação entre os produtores e as fontes de sua sobrevivência foi a verdadeira *emancipação*, já que a busca do caminho da maior riqueza não mais esbarraria nas limitações do dever comunitário. Era tal emancipação mal lida e mal escrita, pois não se traduzia numa libertação em seu ético sentido, mas em um ato de expropriação de homens e mulheres que primeiro deviam ser apartados dos laços comunitários que cerceavam seus movimentos, para depois, iludidos pela idéia de liberdade, passar para outra gaiola substancialmente mais estreita. Tratava-se de laços comunitários perdidos, mas nunca esquecidos, porquanto ainda intimamente buscados na sociedade contemporânea.

¹⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p.163.

¹⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 32.

Do diálogo entre Karl Marx e Tocqueville, extraem-se elementos de convicção para entender se o passamento da antiga ordem, qual seja, o “modo tradicional de vida” em que o trabalho era parte antes de sua emancipação, foi algo como uma *explosão* causada por uma bomba plantada pelo capital, ou uma *implosão* em que, ao se olhar para trás, percebeu-se as sementes da destruição no coração do *Ancien Régime*. Certo é, elucida Bauman, que

Havia pouco debate sobre as perspectivas do novo regime e as intenções dos novos senhores: a velha e já defunta ordem deveria ser substituída por uma nova ordem, menos vulnerável e mais viável que sua antecessora. Novos sólidos deveriam ser concebidos e construídos para encher o vazio deixado pelos derretidos. As coisas postas para flutuar deveriam ser novamente ancoradas, de modo mais seguro que antes. Para expressar a mesma intenção no idioma hoje em moda: o que tinha sido ‘desacomodado’ precisaria ser, mais cedo ou mais tarde, ‘reacomodado’.¹⁷

Hobbes traça, no dizer de Bonavides¹⁸, no *Leviatã*, obra clássica do absolutismo, “o mais engenhoso tratado de justificação dos poderes extremos, servidos de uma lógica perversa, em que a segurança sacrifica a liberdade e a lei aliena a justiça, contanto que a conservação social de que é fiador o monarca seja mantida a qualquer preço”.

Se, na primeira fase do Estado Moderno, em sua versão absolutista, a burguesia se contentou em delegar ao soberano o poder político, tal postura foi providencial aos seus propósitos no surgimento do capitalismo, porquanto favorecia-lhe os interesses, em especial, os da área econômica.

Importa registrar que, na virada do séc. XVIII, a burguesia já não se contentava em deter apenas o poder econômico, queria tomar para si o poder político, privilégio da aristocracia, estribado em uma Constituição como expressão jurídica do acordo político fundante do Estado.

Assim sendo, a monarquia absolutista não dispunha de outro remédio senão exercitar a política que lhe mantivesse no poder, mas, atrelada à política dos privilégios, era alvo constante de ataques da insatisfeita burguesia. Conseqüência

¹⁷BAUMAN, op.cit., p.164, nota 15.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo, 2007, p.36.

lógica desse *cabo de guerra* foi a pressão do Terceiro Estado, que, com o retorno da convocação dos Estados Gerais (1788), reivindicava o voto por cabeça, e não por ordem como sempre aconteceu desde sua criação por Felipe, o Belo, no ano de 1302. Esse impasse, que culminou com a desagregação dos Estados Gerais, foi solo fértil para a semente revolucionária de há muito lançada naquelas paragens francesas.

Fruto da pressão popular e de uma união não desejada pelo monarca, quando representantes do clero e da nobreza aderiram ao Terceiro Estado, nasce a Assembléia Constituinte e, dias depois, cai a Bastilha. A queda da Bastilha, assevera Bonavides, ao tempo em que simbolizou o enterro de ordem moral e social erguida sobre a injustiça, a desigualdade e o privilégio, com a chancela do absolutismo, simbolizava, também, a redenção das classes sociais em termos de emancipação política e civil e, para além de tudo isso, simbolizou “a ocasião única em que nasce o poder do povo e da Nação em sua legitimidade inquebrantável”¹⁹Conseqüência lógica disso é que o poder já não é das pessoas, mas de Leis. São as Leis, e não as personalidades, que governam o ordenamento social e político, conclui o mestre. O chefe de governo é o Estado Constitucional.

1.1 O PARADIGMA CONSTITUCIONAL COMO CENTRO GRAVITACIONAL DAS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE.

Buscando libertação das algemas do absolutismo, o Estado liberal fez o movimento pendular quando privilegiou os interesses individualistas burgueses, recolhendo-se às tarefas de manutenção da segurança e da ordem, cuja função maior era a proteção das liberdades civis e direitos políticos. Define-se, assim, um Estado mínimo, no qual toda intervenção é vista como negativa e enfraquecedora das iniciativas individuais.

¹⁹ BONAVIDES, op.cit., p.40, nota18

A estrutura doutrinária, sob a premissa da separação entre Estado e sociedade, estribava-se na idéia de que o Direito privado, como um ramo do Direito autônomo e unificado, ao organizar e despolitizar a sociedade econômica, deveria impedir a intromissão do Estado e garantir o princípio da liberdade jurídica, via garantia da liberdade negativa dos sujeitos jurídicos. O Direito público, ao contrário, foi alocado, por uma divisão de trabalho, ao Estado autoritário, no sentido de se manter um freio sobre a Administração que operava sob checagens interventivas. Ao mesmo tempo, ao Direito público cabia também garantir, pela via da proteção jurídica ao indivíduo, o *status*, a condição jurídico-positiva do cidadão.²⁰

O princípio da liberdade jurídica esteve, de início, vinculado ao Direito Privado clássico e reza que seja concedido ao indivíduo o maior grau possível de liberdade para agir, sendo que sua vontade deve sofrer um mínimo de restrições ou vedações.

O paradigma jurídico liberal conta com uma sociedade econômica institucionalizada na forma do Direito Privado (sobretudo por intermédio dos direitos de propriedade e da liberdade de contratar), que foi separada da esfera do bem comum, do Estado, e abandonada aos “caprichos” do mercado. Essa “sociedade de Direito Privado” (*Privatrechtsgesellschaft*) foi traçada para a autonomia dos sujeitos de Direito que, essencialmente enquanto participantes do mercado, perseguiriam e logriam encontrar a sua felicidade ao procurar satisfazer seus próprios interesses, tão racionalmente quanto possível.²¹Vinculada a esta idéia, caminha a expectativa normativa de que se possa alcançar a justiça social pela garantia do *status* jurídico negativo, ou ainda, pela delimitação de esferas de liberdades individuais²².

Entretanto, com a liberdade econômica dos indivíduos exercitada no âmbito do mercado capitalista e com a nova realidade industrial, cresce a desigualdade social. Além disso, o Estado do *Laissez Faire Laisser Passez* já não atendia as necessidades da sociedade concentrada e submersa com seus valores no capitalismo, cujos excessos deveriam ser contidos, objetivando o bem comum. O

²⁰ HABERMAS, op.cit.,p. 132, nota 6.

²¹ Ibid., p. 138.

²² HABERMAS, op.cit., p.302., nota 5

Estado, alheio à regulação social, abandonara os *fracos* ao jugo dos *fortes*, esquivando-se de qualquer compromisso com a desigualdade.

A pressuposição do modelo liberal de Direito a respeito do funcionamento das engrenagens do mercado e da sociedade econômica neutro, “livre-de-poder”, provou-se incorreta. A liberdade jurídica se mostrou insuficiente. Como conseqüência, para se impor o princípio da liberdade jurídica, foi preciso “materializar” os direitos vigentes e criar novos tipos de direitos²³. A idéia de autonomia privada, expressa no direito à maior medida possível de liberdades iguais, não mudou, o que se transformou foram os contextos sociais percebidos, nos quais a autonomia privada de cada indivíduo passou a ser pressuposta como devendo ser igualmente realizada.

Restando evidenciada a negação prática das idéias abstratas de liberdade e igualdade apregoadas pelo Estado liberal _o primeiro Estado constitucional_ quando, aliadas à propriedade privada, fundamentaram práticas sociais de maior exploração do homem pelo homem²⁴ até então jamais vividas pela humanidade, tal ordem constitucional foi insuficiente para sufocar os movimentos de massa, que eclodiam por todos os lados, animados por idéias socialistas, comunistas e anarquistas.

É certo que a expectativa de que se poderia realizar a justiça social por via do desenvolvimento jurídico privado do princípio da liberdade jurídica vinculava-se implicitamente à demarcação de condições não discriminatórias para o exercício de fato dessas liberdades, garantidas pelas normas legais (jurídicas), reguladoras dos contratos, da propriedade, da herança e da associação. Essa expectativa, explícita Habermas²⁵, dependia essencialmente de pressupostos de natureza econômica sobre o equilíbrio nos processos de mercado (com a liberdade de empreendimento, a livre iniciativa, e a soberania do consumidor). Em correspondência com esses pressupostos, havia premissas sociológicas (acerca da distribuição da riqueza e de

²³HABERMAS, op.cit.,p. 136, nota 6.

²⁴ CARVALHO NETTO, Menelick. **Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de Direito**. Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, v.3, maio de 1999, p.479.

²⁵ HABERMAS, op.cit., p. 138, nota 6.

uma distribuição aproximadamente igualitária do poder social) que deveriam assegurar iguais oportunidades para o exercício das capacidades jurídico-privadas.

Assim sendo, em meados do século XIX, já se pode perceber uma mudança de curso do Estado Liberal nos países capitalistas centrais. Essa mudança assume, paulatinamente, tarefas de prestações aos cidadãos ao fito de possibilitar a eles a fruição dos direitos de cidadania, já amplamente anunciados nas cartas de direitos oriundas das revoluções do século anterior.

O que, à primeira vista, poderia parecer uma limitação à liberdade individual é apenas a imposição de liberdades individuais iguais para todos, pois a autonomia privada, no sentido dessa liberdade negativa universal, implica um direito de igualdade universal, ou seja, o direito a igual tratamento, segundo normas que garantam a igualdade jurídica substantiva ou igual distribuição das liberdades individuais requeridas por esse princípio²⁶.

É de se observar que, ainda no séc. XIX, houve uma drástica transformação da estrutura econômica, social e política da Europa e da própria comunidade internacional, causada por movimentos e partidos liberais (que culminaram com o fim da escravidão), intolerâncias religiosas, liberdade de imprensa, discurso e associação, ampliação da educação, universalização do sufrágio, elaboração de Constituições escritas, consolidação do governo representativo como modelo de organização política, livre comércio e eliminação das taxações até então impostas etc.

Nesse contexto social e econômico modificado, o direito universal a iguais liberdades subjetivas não mais poderia ser garantido mediante o *status* negativo do sujeito jurídico. Ao contrário, provou-se indispensável a especificação do conteúdo das normas precedentes de Direito Privado e, para além disso, a introdução de uma nova categoria de direitos fundamentais basilares das pretensões a uma distribuição mais justa da riqueza socialmente produzida. Se a liberdade de “poder ter e poder

²⁶ HABERMAS, op.cit., p. 138, nota 6.

adquirir” deve satisfazer as expectativas de justiça é de se requerer uma igualdade da “capacidade jurídica”²⁷

Nesse passo, o alvo dos interesses desloca-se do individual para o social em sede Constitucional, de forma progressiva. A igualdade perante a Lei não mais encanta os espoliados. O que se almeja, então, é a igualdade por meio da Lei²⁸, igualdade de oportunidades, não apenas formal como outrora, e sim, materialmente realizável.

A materialização decorre do fato “de que a liberdade jurídica, ou seja, a permissão jurídica (legal) de fazer tudo o que se queira fica desprovida de valor sem a liberdade de fato, efetiva, sem a real possibilidade de escolha entre as alternativas permitidas.” Já a titularidade a direitos sociais é devida em razão “de que sob as condições da sociedade industrial moderna a liberdade fática de um grande número de titulares de direitos não tem o seu substrato material em um ambiente que eles controlem, mas depende essencialmente das atividades do governo.”²⁹

Premido pela urgência de adaptação à sociedade de massas que se desenhava e coloria com as tintas por ele mesmo fornecidas, porém, além das margens por ele previstas e delimitadas, o Estado *omisso* que fomentou a exploração desmedida em nome do capital, arvorou-se em Estado-provedor após a 1ª Guerra Mundial. Assumiu, então, contornos do *monstro* idealizado por HOBBS,³⁰ sob o compromisso de materialização dos direitos anteriormente formais, reconhecendo, para tanto, por intermédio do ordenamento jurídico, diferenças materiais e tratamento privilegiado do hipossuficiente, muito embora ainda dispensando a participação dos afetados na elaboração das políticas públicas.

Como conseqüências da ampliação do direito de voto, surgiram partidos políticos e maior participação na área eleitoral. De forma também progressiva, foram as demandas sociais até então reprimidas, entrando na ordem do dia de políticos e partidos. As lutas dos movimentos operários empunham a batuta que dá o tom na

²⁷ HABERMAS, op.cit., p. 139, nota 6.

²⁸ BONAVIDES, Paulo, **Curso de direito constitucional**, 6a ed, São Paulo. Malheiro, 1996, pp. 340-344.

²⁹ HABERMAS, op.cit., p. 140, nota 6.

³⁰ HOBBS, Thomas. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Editora Martin Claret, 2007.

regulação das relações produtivas, bem como nas demais reivindicações sociais advindas da integração pelo trabalho.

Assim, o Estado, repristinando a posição do destino na sociedade pré-moderna que tudo regia e ordenava, assumiu toda a dimensão do público e colocou-se em posição superior a uma sociedade então carente dos chamados direitos de segunda dimensão, como saúde, educação, previdência. O Estado-Providência garantiu que esta se mantivesse, após os horrores da primeira grande guerra, sem contornos definidos, desarticulada e subjugada a uma postura paternalista, com o estabelecimento de um novo paradigma constitucional, o do Estado Social.

Impulsionado pela força das transformações de toda ordem, o Estado, de apenas regulador e mero vigilante, espectador da ordem social, transmutou-se em interventor, participando ativamente das atividades financeiras, além de outras.

As primeiras luzes do Século XX ainda trazem consigo o ocaso do século anterior que, muito embora tenha assistido a um grande crescimento das economias e da população mundiais, desenvolvimento da tecnologia e da produção, não solucionara os infortúnios que afligiam os impulsionadores de toda esta engrenagem: os trabalhadores.

Com o processo de acumulação capitalista, a integração pelo trabalho dos trabalhadores e das classes populares transmutou-se em integração pelo consumo, contando com uma proposta alternativa, potencialmente menos excludente, mais igualitária, o socialismo³¹.

A essa altura, esclarece Boaventura de Souza Santos, deu-se um *pacto social* que estribou a social-democracia. Os trabalhadores organizados no movimento operário renunciaram à construção do socialismo que lhes acenava mais promissor, e os patrões, a seu turno, renunciaram a parte de seus lucros, consentindo na tributação voltada para distribuição mínima da riqueza, proteção e segurança social da classe laboral, tudo sob a égide do Estado. O pacto entabulado institucionalizou o conflito

³¹ SANTOS, Boaventura de Souza. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. Porto, Edições Afrontamentos, 2006, p. 265.

social, sendo a greve e a negociação coletiva as duas faces do conflito social-democrático.

A transformação no velho mundo da sociedade agrária em industrial e as lutas pelos direitos sociais, aliados ao infortúnio da I Guerra Mundial, foram o adubo necessário ao florescimento do já inaugurado *État Providence*, que se propôs à materialização dos direitos de cidadania à população nacional.

Substanciais alterações nas áreas clássicas do Direito de propriedade e do contrato exemplificaram a materialização do Direito formal burguês. Assim, a garantia de propriedade foi ampliada para além da propriedade material, no sentido de abranger todos os direitos envolvidos (direitos de pertinência, de pensão e de escolha de pensão), de tal forma que, em muitos domínios, tais direitos assumem a função de assegurar a liberdade exercida pelo direito de propriedade. Para além disso, a conformação social da propriedade diz agora respeito a todos os objetos que se firmam em uma “função social,” e, sem dúvida, vem a fazê-lo de um tal modo, que o efeito conformador constitucional da garantia da propriedade é reduzido a um cerne relativamente estreito do individual e do que é o mais pessoal (co-determinação, desapropriação e limitações similares, distinção do usufruto, etc).³²

A luta de classes institucionalizada favoreceu a conquista e a consolidação da cidadania traduzida por uma política de pleno emprego e de política fiscal redistributiva. A social-democracia constitui-se, no dizer de Santos³³, “em alternativa social ao modelo socialista soviético e a todos os modelos socialistas que tentaram a terceira via”.

Os objetivos da social-democracia sempre estiveram centrados na população nacional, nas famílias e nos indivíduos, motivo pelo qual a crise desta forma política decorre, substancialmente, das transformações que alteraram as condições nacionais de produção da sociedade, tornando-as cada vez mais transnacionais e, em muitos casos, articuladas com novas condições de âmbito sub-nacional, regional ou local.

³² HABERMAS, op.cit., p. 141, nota 6.

³³ SANTOS, op. cit., p. 266, nota 31.

Citando as transformações recentes no capitalismo mundial que contribuíram para tirar a centralidade ao espaço-tempo nacional, Boaventura elucida:

[...] A transnacionalização da economia protagonizada por empresas multinacionais que convertem as economias nacionais em economias locais e dificultam se não mesmo inviabilizam os mecanismos de regulação nacional, sejam eles predominantemente estatais, sindicais ou patronais; a descida vertiginosa na qualidade do trabalho vivo necessário à produção das mercadorias, fazendo com que seja possível algum crescimento sem aumento de emprego; o desemprego estrutural, gerador de processos de exclusão social agravados pela crise do Estado-providência; a enorme mobilidade dos factores de produção e a conseqüente deslocalização dos processos produtivos tornadas possíveis pela revolução tecnológica e pelo facto de o trabalho se ter transformado num recurso global sem que se tenha criado um mercado global de trabalho; o aumento da segmentação dos mercados de trabalho, de tal modo que nos segmentos degradados os trabalhadores empregados permanecem, apesar do salário, abaixo do nível de pobreza, enquanto nos segmentos protegidos a identificação como trabalhador desaparece dado o nível de vida e a autonomia de trabalho e o facto de os ciclos de trabalho e de formação se sobreporem inteiramente; a saturação da procura de muitos dos bens de consumo de massa que caracterizaram a civilização industrial, de par com a queda vertical da oferta pública de bens coletivos, tais como a saúde, o ensino e a habitação; a destruição ambiental, que paradoxalmente alimenta as novas indústrias e serviços ecológicos ao mesmo tempo em que degrada a qualidade de vida dos cidadãos em geral; o desenvolvimento de uma cultura de massas dominada pela ideologia consumista e pelo crédito ao consumo; as alterações constantes nos processos produtivos que, para vastas camadas de trabalhadores, tornam o trabalho mais duro, penoso e fragmentado e, por isso, insusceptível de ser motivo de auto-estima ou gerador de identidade operária ou de lealdade empresarial; o aumento considerável dos riscos contra os quais os seguros adequados são inacessíveis à grande maioria dos trabalhadores.[...]

Todas essas transformações feriram de morte o Estado-Providência, afetando diretamente seu papel no controle da desigualdade por meio de função redistributiva. Ao lado disso, os abusos perpetrados pelo Estado *agigantado* (que, em razão sua onisciência e do poder acumulado pela sua ampliadíssima seara de atuação, produziu horrores como campos de concentração e bombas atômicas com destruição em massa de seres humanos) fizeram com que o modelo de Estado de *Bem-Estar Social* já não refletisse mais o brilho que lhe fora emprestado pela sociedade esperançosa de bem-aventuranças. Onde a liberdade buscada? Onde a emancipação?

Desde o reconhecimento da crise do paradigma do Estado de Bem-Estar Social, por volta dos anos setenta, restou evidenciada para os países centrais - e algum tempo

depois para os periféricos - a impossibilidade de o Estado³⁴ prover, a contento, a sociedade de todos os serviços inerentes aos direitos sociais e culturais que chamou para si quando assumiu toda a dimensão do público, colocando-se acima de uma sociedade carente dos direitos de segunda dimensão.

Verificou-se que o Estado interventor, nos países capitalistas centrais, transformou-se em empresa acima de outras empresas³⁵, e, muito embora tenha gerado a ampliação da oferta de políticas de bem estar, não gerou cidadania. A exclusão dos afetados das decisões políticas a eles endereçadas impediu-os de se familiarizarem com práticas democráticas de exercício de cidadania. Assim, via de consequência, essa exclusão, além de haver produzido políticas públicas ilegítimas, inefetivas e por vezes contrárias aos interesses dos destinatários, difundiu práticas clientelistas, cultivando cidadãos apáticos, apolíticos e não associativos.

O “paternalismo socioestatal”, como consequência secundária da materialização dos direitos, põe em questão a necessidade de discutir se o novo paradigma é, por completo, compatível com o princípio da liberdade jurídica. Um Estado de Bem-Estar Social que presta serviços e que distribui condições para uma existência humana digna, via materialização de direitos sociais, não correria o risco de inviabilizar, por meio do poder interventor, precisamente a autonomia que deveria proteger?³⁶

Na análise dos desdobramentos da dialética entre liberdade jurídica e liberdade factual, verificou-se que tanto o paradigma liberal quanto o do bem-estar social compartilham, segundo Habermas,³⁷ a imagem produtivista de uma sociedade econômica apoiada no capitalismo industrial. Esse modelo de sociedade funciona, na visão liberal, realizando a expectativa de justiça social mediante a persecução privada dos interesses pessoais, enquanto estraçalha, na ótica do bem-estar social, a expectativa de justiça exatamente do mesmo modo.

³⁴ A erosão dos poderes de regulação social do Estado Nacional como Estado–Providência, segundo Boaventura, sua crise, se mostra, em especial, para as classes populares, até porque como Estado-Providência das empresas continua desenvolvendo todo o seu potencial, o mesmo se diga quanto ao Estado repressivo.

³⁵ CARVALHO NETTO, op.cit., p.481, nota 24.

³⁶ HABERMAS, op.cit., p. 145, nota 6.

³⁷ Ibid., p.146.

Ambos os paradigmas se fixam nas implicações normativas de como um *status* negativo juridicamente protegido funciona em um nível social, o que pode ser traduzido em ambos encontrarem-se assentados sobre a questão de se saber se é suficiente que se garanta a autonomia privada por meio de direitos à liberdade individual, ou se, ao revés, as fontes da autonomia privada devem ser asseguradas mediante garantia de prestações sociais.

Ambas as óticas perdem de vista a coesão interna entre a autonomia privada e a pública, e assim, deixam de ver o sentido democrático da auto-organização de uma comunidade jurídica. A disputa entre ambos os paradigmas, ainda não concluída, afirma Habermas, centra-se sobre a determinação dos pressupostos factuais do *status* das pessoas jurídicas em seus papéis de destinatários da ordem jurídica. Essas pessoas somente são autônomas, no entanto, na medida em que possam ser compreendidas ao mesmo tempo como autoras e destinatárias do Direito.

Sem que se fale, ainda, dos países periféricos e semiperiféricos, há que se questionar: como esses cidadãos sem qualquer autonomia pública, porque destinatários da política redistributiva e clientes das políticas estatais que se elaboravam e estruturavam alheias à sua participação, poderiam cogitar (nesta pulverização da autonomia pública) o desenvolvimento de sua autonomia privada? Nesse passo, torna-se evidente o fracasso da gestão controlada da desigualdade por meio da integração pelo trabalho baseado na política de pleno emprego e nas políticas sociais do Estado-provedor.

Importa registrar que países de desenvolvimento intermédio como o Brasil nunca viveram de fato um Estado-Providência, ou ainda entabularam um pacto social, vivendo os efeitos da crise do Estado-Providência sem nunca ter-lhe sorvido o néctar. O Estado desenvolvimentista estabelecido no Brasil _característico da periferia e semiperiferida do sistema mundial_, construído após uma colonização comercial e usurpadora, carrega-lhe as chagas. Visto pelas lentes colonizadoras como permanecendo em estado de natureza hobesiano, escapava-lhe como alternativa única a via da ocupação e da usurpação, já que a do contrato social pressupunha a inexistente igualdade entre os contratantes.

Contrato social, segundo Boaventura de Souza Santos³⁸, “é a grande narrativa em que se funda a obrigação política moderna ocidental, uma obrigação complexa e contraditória porque foi estabelecida entre homens livres e, pelo menos em Rousseau, para maximizar e não minimizar essa liberdade”.

Levando-se em conta que, diversamente do que acontecia nas sociedades pré-modernas, na modernidade, a igualdade, a liberdade e a cidadania são reconhecidas como princípios emancipatórios da vida social³⁹; a desigualdade e a exclusão são exceções, e a única política social legítima é a que busca minimizá-las. Foi o que se deu nos países em que foi entabulado um contrato social _Atlântico Norte e Europa Ocidental_ no qual se localizaram tentativas sérias de gestão controlada da desigualdade e da exclusão, sob a forma política de Estado-Providência.

Entendendo a crise da contratualização moderna como a predominância dos processos de exclusão sobre os processos de inclusão, Boaventura divide em duas as formas do processo de exclusão: *o pós-contratualismo e o pré-contratualismo*⁴⁰. No pós-contratualismo, grupos e interesses sociais outrora incluídos no contrato social são dele excluídos, seguindo-se daí que os direitos de cidadania, antes considerados inalienáveis, são-lhes retirados e, pela ausência desses, os excluídos são destituídos de sua condição de cidadãos. Por outro lado, no pré-contratualismo, grupos sociais, que tinham fundada perspectiva de alcançar a fruição dos direitos de cidadania, alçando seus integrantes o *status* de cidadãos, têm esse acesso bloqueado.

Neste início de século XXI, prossegue o mestre de Coimbra, os excluídos da sociedade civil, tanto no pós quanto no pré-contratualismo, apesar de formalmente cidadãos, são lançados em um estado de natureza que pode ser traduzido na insegurança e “ansiedade permanente em relação ao presente e ao futuro, o desgoverno iminente das expectativas, o caos permanente nos actos mais simples de sobrevivência ou de convivência”. É o que claramente se dá com o Brasil.

³⁸SANTOS, op.cit., p.295, nota 31.

³⁹Ibid., p. 259.

⁴⁰Ibid., p. 305.

1.2 FRACASSO DA GESTÃO CONTROLADA DAS DESIGUALDADES E DAS EXCLUSÕES.

Analisando a regulação social protagonizada pelo Estado-Providência, de forma pertinente para desenvolvimento do tema sobre o qual se debruça este estudo, Boaventura⁴¹ aponta que o dispositivo ideológico da gestão moderna e capitalista da desigualdade e da exclusão é o universalismo que, paradoxalmente, pode assumir duas formas: o “universalismo antidiferencialista”, que nega as diferenças, e o “universalismo diferencialista”, que as absolutiza.

A negação das diferenças pelo universalismo antidiferencialista se dá por intermédio de normas de homogeneização que impede comparações mais densas como as diferenças culturais, e só permite comparações simples, unidimensionais, como entre cidadãos. Ocorre uma descaracterização das diferenças por meio da absolutização de uma delas e da ignorância/ocultação das demais, o que culmina na hierarquização entre a diferença que é absolutizada e todas as outras.

Ao revés, no universalismo diferencialista, a absolutização das diferenças torna-as incomparáveis pela ausência de critérios transculturais para tal comparação. Nesse viés, dá-se uma intensificação abstrata de várias diferenças, olvidando-se os fluxos desiguais entre elas. O universalismo antidiferencialista permite a desigualdade e a exclusão pelo “excesso de semelhança”; o universalismo diferencialista, pelo “excesso de diferença”.

O Estado-Providência buscou a gestão controlada das desigualdades e das exclusões por meio das políticas sociais e das idéias da cidadania, valendo-se do universalismo antidiferencialista, ou seja, ignorando as diferenças substanciais, via políticas assimilacionistas em relação às culturas e etnias. A função primordial do Estado-Providência é manter a desigualdades em níveis toleráveis, mas quem sempre delimitou quais os níveis que dada sociedade entende por tolerável foram as

⁴¹SANTOS, op.cit., p.263, nota 31.

lutas políticas e a violência simbólica⁴² de que se valeu o Estado para *naturalizar* a desigualdade.

Se a gestão controlada da desigualdade por meio da integração pelo trabalho baseada na política do pleno emprego e nas políticas redistributivas mostrou-se fracassada por todos os motivos até aqui expendidos, a gestão da exclusão da mesma forma se viu frustrada, pois também baseada no universalismo antidiferencialista. A cidadania política foi gestada como justificação da “negação dos particularismos, das especificidades culturais das necessidades e das aspirações vinculadas a microclimas culturais, regionais, étnicos, raciais ou religiosos”⁴³. Eram direitos sociais que, sob o manto da emancipação, escondiam grilhões os mais tenazes, porque permaneciam camuflados em liberdade e igualdade cada vez mais abstratas. Nesse universo simbólico engendrado pelo Estado, realce se dê ao papel central desempenhado pela escola como agente multiplicador dessa ideologia massificadora.

A visão hierarquizada que subjaz à homogeneização cultural com que foram tratados grupos de camponeses, indígenas e imigrantes estrangeiros, com a descaracterização de suas diferenças (além de outros grupos sociais atingidos pelo processo de exclusão do pacto social, como as mulheres, os homossexuais, os toxicodependentes) fez com que o Estado-providência os *presenteasse* com políticas vinculadas ao universalismo antidiferencialista, sob a forma de leis abstratas que estendeu formalmente a cidadania, no caso das mulheres, e a reinserção social por meio de programas de reeducação, no caso dos toxicômanos ou ainda reinserção no mercado de trabalho, no caso dos imigrantes, sem que com isso gerasse faticamente cidadãos. Como incluir e igualar sem o reconhecimento das diferenças? Sem que a voz dos destinatários das políticas de igualdade material e inclusão se faça ouvir para delimitar efetivamente a área de seus interesses, como continuar simulando política redistributiva e inclusiva?

⁴² O conceito de violência simbólica é um dos mais comentados e desconhecidos conceitos da obra de Pierre Bourdieu, e visa elucidar as relações de dominação entre pessoas e entre grupos do mundo social, diversas da coerção física. A raiz da violência simbólica está presente nos símbolos culturais, especialmente no reconhecimento tácito da autoridade exercida por certas pessoas/ grupos, o que faz com que nem seja reconhecida como violência.

⁴³ SANTOS, op.cit., p.270, nota 31.

Relembra Boaventura⁴⁴ que, em nenhum destes casos, cuidou o Estado de eliminar a exclusão, mas apenas de fazer sua gestão controlada. No processo de diferenciação das diferenças, permitiu, diante das pressões sociais, que alguns grupos de excluídos migrassem para grupos de desiguais: foi o caso dos imigrantes e das mulheres. Estas últimas, mesmo integradas aos direitos de cidadania e eliminadas da via da exclusão do pacto social, não escaparam do processo de desigualdade, visto que muito embora tenham adentrado no mercado de trabalho, continuam a perceber salários inferiores aos dos homens.⁴⁵

Quanto aos imigrantes, adite-se que as políticas a eles relativas foram sempre determinadas em função da integração pelo trabalho e, portanto, vulneráveis às variações deste mercado, de onde decorreu a ambigüidade entre políticas de imigração e de cidadania. Assim sendo, apesar de serem estes *acolhidos* por parte do Estado, foram variáveis os níveis de *acolhimento* pelas políticas públicas de seus familiares e, de acordo com as oscilações do mercado de trabalho, foram até, em alguns casos, *reconduzidos* ao país de origem – se não se quiser utilizar a palavra *expulsos*⁴⁶.

⁴⁴ SANTOS, op.cit., p.272, nota 31.

⁴⁵ Exemplo elucidativo trazido por Habermas é o que se traduz das políticas feministas de equiparação. Se de início a política liberal objetivou garantir às mulheres igualdade de chances na concorrência por postos de trabalho, assim que se impôs a equiparação formal, evidenciou-se que *de fato* o tratamento destinado a elas era desigual. Em face disto, a política socioestatal respondeu com regulamentações especiais e programas referentes à gravidez, maternidade, etc., trazendo conseqüências ambivalentes como maior risco de desemprego, femininização da pobreza, entre outros, ocasionados pelas compensações legais. Assim, o *paternalismo socioestatal* aponta para que o legislativo e a jurisdição orientem-se segundo modelos tradicionais e contribuem para o fortalecimento de estereótipos de identidade de gênero já existentes, e permitem que a almejada compensação de danos converta-se em nova discriminação, ou seja, garantia de liberdade converta-se em privação de liberdade. Só hoje o feminismo radical se conscientiza da falibilidade destas posturas, e que determinados enfoques da questão devam ser aclaradas em controvérsias públicas sobre a adequada interpretação de carências e critérios, em especial, quais as diferenças entre experiências e situações de vida de homens e mulheres tronam-se relevantes para que o uso da liberdade possa ocorrer com igualdade. O exemplo é capaz de demonstrar a urgência da mudança da compreensão paradigmática do direito. Do claro prejuízo verificado pela tentativa de melhor assegurar a autonomia das mulheres tanto do Estado Liberal, por meio de liberdades subjetivas, quanto do Estado de Bem-Estar Social, mediante reivindicações de benefícios outorgados a clientes da burocracia, surge agora a *concepção jurídica procedimentalista*, o Estado Democrático de Direito, segundo o qual é necessário assegurar ao mesmo tempo a autonomia pública e privada: os direitos subjetivos que garantam às mulheres um delineamento autônomo das próprias vidas, não podem ser formulados adequadamente sem as próprias envolvidas articulares e fundamentarem os “aspectos relevantes” para o tratamento igual ou desigual. Só se pode assegurar a autonomia privada dos cidadãos em igualdade de direito, conclui Habermas, quando isso se dá concomitantemente com sua autonomia pública. HABERMAS, op.cit., p. 304.

⁴⁶ Foi exatamente o que se deu no Brasil na década de 1930 que presenciou o início de uma grande transformação no panorama demográfico do país. A imigração estrangeira foi bloqueada por medidas

Quadra registrar que a gestão controlada das igualdades e das exclusões levada a cabo pelo Estado-Providência não foi iniciativa ou concessão deste no acordo social entabulado, foi antes resultado de lutas, pressões e conquistas da sociedade que a ele impuseram políticas redistributivas e minimização da exclusão⁴⁷, das quais ele se desincumbiu da forma mais imprecisa possível. Do mesmo modo, a crise atual dessa gestão controlada e suas metamorfoses também são produtos de lutas sociais. Fato é que a crise da gestão controlada tanto da desigualdade quanto da exclusão teve, ao menos, o mérito de exemplificar, a duras penas, o simplismo intolerável a que reduziu as complexas relações entre desigualdade e diferença.

O universalismo antidiferencialista, hierarquizante e castrador, transformou em universais uma dada norma e dado campo de representação cultural por meio de políticas distributivas, bem como, pelas assimilacionistas de homogeneização cultural, tornando todas as *diferentes* subordinadas àqueles, e, longe de com isso alcançar a igualdade, arrastou consigo, pela negação, um nefasto rastro de descaracterização e desqualificação de todas as diferenças culturais, étnicas, raciais e sexuais que os sustentavam.

Diante da crise reconhecida do Estado-Providência e da gestão controlada das desigualdades e das exclusões, é imperioso concluir com Boaventura⁴⁸ que há que se reconhecer que nem toda diferença é inferiorizadora. Neste viés, a política de igualdade não pode ser reduzida a uma norma identitária única. De forma diversa, sempre que uma política de igualdade desconsidera ou descaracteriza uma diferença não inferiorizadora, transmuda-se em política de desigualdade. A uniformização degradante e a não oitiva dos afetados para elaboração e execução das políticas públicas gerou, muitas das vezes, mais exclusão que inclusão, mais sofrimento que benesses aos *tutelados* pelo tutor estatal⁴⁹, trazendo consigo o esvaziamento da esperança social de ver suprida sua carência por direitos sociais.

restritivas governamentais, que até o advento da primeira grande guerra estimulava a imigração visando substituir a mão-de-obra escrava nas lavouras de café. Mudado o panorama mundial e nacional com o fim da guerra, colocou em prática, o Estado brasileiro, mais uma dos muitos sistemas de exclusão que lhe caracterizavam, a exclusão do imigrante.

⁴⁷ SANTOS, op.cit., p.289, nota 31.

⁴⁸ Ibid., p. 290.

⁴⁹ Vide HABERMAS, Cap.10, nota 5.

A relação entre o público e privado é colocada mais uma vez em questão. A sociedade civil organiza-se para representar o interesse público contra o Estado omissivo e privatizado. Estabelece-se um redimensionamento dos direitos de primeira e segunda dimensão, sendo entendidos os primeiros como direitos de participação no debate público⁵⁰ de uma sociedade ávida por desvendar a *caixa preta* do Estado. Era tempo de redefinição dos contornos do Estado e da sociedade civil, quiçá para em alguma medida torná-los translúcidos, ou ainda, interpenetrados pelas mesmas luzes.

Como conseqüência do acima referido, surgiu a necessidade de um Estado que fizesse um rompimento histórico-paradigmático depois das formas liberal e social de Estado que, na contemporaneidade, tenha o desafio de responder às novas necessidades, assegurar as conquistas modernas e garantir o cumprimento das promessas não cumpridas: O Estado Democrático de Direito.

Antes de adentrar no potencial emancipatório contido na mais recente fase do Estado constitucional, o Estado Democrático de Direito, e para que se possa contextualizar o presente estudo sobre a conexão mútua, a coesão interna entre autonomia pública e privada na atualidade, necessário se faz que este estudo elucide o porquê de neste início de séc. XXI no pré-contratualismo em que claramente vive o Estado brasileiro, apesar de a população ser constituída formalmente por *cidadãos*, a sociedade permanecer sendo lançada em um *estado de natureza*, na esteira da conclusão de Boaventura, onde “campeia insegurança e ansiedade permanente em relação ao presente e ao futuro, o desgoverno iminente das expectativas, o caos permanente nos actos mais simples de sobrevivência ou de convivência”. Como se justifica a ausência de pacto social no Brasil? Por que aqui se potencializa a letargia diante do público, o desinteresse pelo coletivo e a apatia cívica?

⁵⁰ CARVALHO NETTO, op.cit., p.481, nota 24.

2 VIÉS AUTORITÁRIO E TRADIÇÃO OLIGÁRQUICA

No Brasil, o pós-modernismo cai como luva. De fato, a política neoliberal é conservadora, contrária aos direitos sociais e civis, contrária aos movimentos sociais e à divisão dos poderes. Se cai como luva num país como o nosso é porque a sociedade brasileira sequer chegou aos princípios liberais da igualdade formal e das liberdades e muito menos aos ideais socialistas da igualdade econômica e social e da liberdade política e de pensamento. Sociedade sem cidadania, profundamente autoritária, onde as relações sociais são marcadas com o selo da hierarquia entre superiores e inferiores, mandantes e mandados, onde prevalecem relações de favor e de clientela, onde inexistente a prática política da representação e da participação, a sociedade brasileira sempre teve fascínio pelo populismo como foram da esfera pública da política. (Marilena Chauí)

Sentir resquícios de pulsação ainda autoritária no corpo do Estado brasileiro é tão possível quanto perceber as feições mestiças de seu povo, em que se vislumbram traços desta ou daquela etnia. É possível perceber que esses resquícios estão incrustados na memória social do país e vêm de uma relação parasitária na evolução pela qual vêm passando os mecanismos de interação Estado/sociedade brasileiros.

Sem embargo de toda evolução paradigmática alavancada pela nova ordem constitucional, ainda é possível a identificação deste viés autoritário nas instituições deste país de proporções continentais. Por outro lado, também se vislumbra a insurgência, sempre crescente, da insatisfação com o alheamento e com a apatia política, tão enraizados na alma verde e amarela.

Vê-se, por todos os lados, nas conversas cotidianas, forças de dominação encontrando, além das respostas jocosas, tão típicas nestas paragens, um movimento de “levante”, inseguro, ainda pouco articulado, um arremedo de modificação desta aceitação do “inevitável”. Percebe-se um despertar para o exercício dos direitos políticos de participação na condução do país: uma potencial responsabilização pelo coletivo.

O movimento já existe, e, de início, a pequena força que o impulsiona, ou por vezes, o contra-movimento que tenta neutralizá-lo, pode ser imputado à formação da nação brasileira, sua colonização mercantilista, vertical; se é reconhecida pelos analistas

de sua formação histórico-cultural a ausência das condições necessárias à criação de um comportamento participante, certamente o debate e a conscientização da influência dessa formação na sociedade atual, aliada a uma educação libertária, comprometida com esta conscientização, impulsionará de forma determinante o movimento de maior participação política desta sociedade e conseqüente (re)direcionamento dos rumos da nação.

O fio do novelo que melhor desembaraço dará à compreensão da origem autoritária do Estado brasileiro e a “inexperiência democrática” tão alardeada de sua sociedade é, inicialmente, a compreensão da natureza predatória da colonização estabelecida por Portugal neste solo, colonização esta que trouxe, como bagagem, obstáculos quase intransponíveis para a formação de uma cultura política e participativa.

Conforme bem lembrado por José Murilo de Carvalho⁵¹, existem traços da colonização do Brasil altamente pertinentes para discussão da cidadania: a conquista por europeus detentores de tecnologia muito superior à de terras ocupadas por povos seminômades, julgados inferiores, culminando com uma conquista que se deu pela dominação, exploração, guerra, escravização e extermínio de milhões de indígenas, e a conotação comercial da conquista.

Por ter sido a colonização do solo brasileiro uma ação conjunta do governo colonial e particulares, era de interesse geral que a colônia inicialmente produzisse açúcar, tão em alta no mercado europeu. Para tanto, exigido foi muito investimento de capital, o qual veio a ser o gerador da tão conhecida desigualdade social que logo transpareceu nas relações sociais entre senhores de engenho e demais habitantes.

A grande quantidade de mão-de-obra para a lavoura da cana foi, também, caminho curto para escravização dos africanos, tornados indispensáveis para manutenção desta e das demais culturas tropicais que, posteriormente a acompanharam, como tabaco, café etc. Caminhou a empreitada colonizatória no sentido da grande propriedade, com imensas terras doadas às léguas a uma só pessoa, que se

⁵¹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p.18.

apossava delas e dos homens que vinham povoá-las e nelas trabalhar. “Dono das terras e das gentes”⁵².

Importante é ressaltar que, se as terras colonizadas somente se destinavam a gerar produtos tropicais que a Metrópole pudesse comercializar com enorme lucro no mercado europeu, quaisquer outros produtos que ela produzisse deveriam ser contidos nas balizas dos interesses financeiros do colonizador. Não poderia estabelecer-se indesejada concorrência, vez que deveriam consumir tudo o que Portugal tivesse condições para vender, como bem sintetizado por Wolkmer:⁵³ “Para Portugal, o Brasil deveria servir a seus interesses; existia para ele e em função dele”. Explorar, expoliar, subtrair, dominar, escravizar e abandonar eram verbos de utilização corriqueira.

A implantação dos portugueses e de seus interesses nestas terras forjou o surgimento de uma “sociedade fechada”, para repetir Paulo Freire⁵⁴, uma sociedade com o centro de decisão de sua economia fora dela. Predatória. Reflexa na sua economia e da sua cultura, por isso mesmo alienada. Sem povo. Eminentemente agrária e pulverizada. Comandada por uma elite alheia, superposta a seu mundo, ao invés de com ele integrada.

Sobrevoando-se analítica e sinteticamente a formação social do Brasil-Colônia polarizada entre os grandes proprietários rurais e negros, índios, mestiços e pequenos proprietários (sem qualquer diferença social relevante entre estes), o questionamento é inevitável: quem era cidadão colonial? “Escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos” relembra José Murilo de Carvalho⁵⁵, como a descrever o cenário dos momentos seminais da cidadania da futura nação. Escravo era mercadoria, equiparado aos animais, sem quaisquer direitos; a população *livre* era totalmente dependente dos senhores dos grandes latifúndios onde trabalhava, vivia, e que a defendia do arbítrio do governo e de terceiros, faltando-lhe condições para o exercício dos direitos civis,

⁵² FREIRE, op.cit., p.77, nota 7.

⁵³ WOLKMER, Antonio Carlos. **História do direito no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p.46

⁵⁴ Ibid., p. 57.

⁵⁵CARVALHO, op.cit., p.21, nota 51.

em especial a educação; e, aos proprietários, faltava o próprio sentido de cidadania, a compreensão da alteridade, ou ao menos, da igualdade de todos perante a lei. Elementar a conclusão na abrupta aterrissagem: o Brasil colônia não agasalhou cidadãos, mas exploradores e explorados.

Os colonizadores trouxeram como intenção primeira a exploração econômica, não intencionaram criar nesta terra uma civilização, apenas sugar-lhe a seiva rentável e abandonar-lhe desvitalizada. Nunca animou seu projeto a intenção de trabalhar, de cultivar a terra nova. Nem nela, nem com ela, mas sobre ela.

2.1 “DEBILIDADE” DO ESTADO BRASILEIRO: HERANÇA COLONIAL PORTUGUESA.

O Estado brasileiro tem sido historicamente mínimo e fraco, de presença aleatória, inconstante na aplicação do direito e, casuístico na feitura, aplicação e execução das leis, conforme bem retratado por Lopes⁵⁶.

Objetivando desmitificar o senso comum de que o Estado brasileiro é forte em contraposição à sociedade fraca, quando na verdade é autoritário porque imprevisível, vez que é apropriado por grupos de interesses e por ser constantemente objeto de negociação, esclarece o autor que o Brasil, ainda colônia, se guiava pela mesma lógica de seu Estado colonizador, onde, diferentemente do que já ocorria nos Estados que haviam vivenciado a experiência revolucionária do séc. XIX, a distinção entre público e privado ainda não alcançara a proposta de Locke, qual seja, ao espaço das ruas, cumpria ao soberano manter a ordem, em oposição ao espaço privado, o das associações voluntárias como a família, associação de produtores e igrejas.

O Estado Português, burocrático, castrador de liberdades e emérito cultuador de privilégios, afastado das erupções revolucionárias dos vizinhos europeus que

⁵⁶ LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais teoria e prática**. São Paulo: Editora Método, 2006. p.105.

instabilizaram e acabaram por transformar o Estado absolutista em liberal, prosseguia colonizando terras e subjugando povos para expandir seus mercados com a mentalidade que lhe era dominante. Nesse passo, a vida colonial brasileira desconheceu a distinção público-privado que serviu de base ao sistema liberal do século XIX.

Em contraste com as etnias tribais que sobreviveram algum tempo a seu lado, a sociedade colonial nascente, bizarra e precária, era e atuava como rebento ultramarino da civilização européia, em sua versão portuguesa⁵⁷.

Eram exatamente os recursos privados (nascimento, poder, prestígio etc.) que habilitavam os aspirantes a funções públicas. A debilidade do Estado brasileiro, sustenta o autor, pôs-se a nu quando este teve que se valer dos poderes privados para a constituição do poder na esfera local em cidades e províncias fora da corte, o que dificultou o surgimento de um interesse estatal distinto dos interesses privados locais e originou toda a confusão entre público e privado que se enraizou na cultura política brasileira.

Para repetir Paulo Freire, o centro de gravitação da vida privada e pública era situado no poder, na autoridade externa. Do senhor das terras. Dos fiscais da Coroa, impedindo as condições da participação popular na coisa pública. “Não havia povo. Inexistente enquanto capaz de decidir e a quem correspondia a tarefa de não ter tarefa. De estar sob. De seguir. De ser comandado pelos apetites da elite, que estava sobre ele”⁵⁸. Não se poderia, nessas circunstâncias da colonização brasileira, caminhar no sentido de um senso de participação nos problemas comuns. Tudo levava ao fechamento extremamente individualista que se difundiu como prática de alienação.

Elucida Faoro⁵⁹ que:

Para a investidura em muitas funções públicas era condição essencial que o candidato fosse “homem fidalgo, de limpo sangue” (ordenações Filipinas,

⁵⁷ RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

⁵⁸ FREIRE, op.cit., p. 55, nota 7.

⁵⁹ FAORO, op.cit., p.202, nota 9.

L.I, tít. I), ou de “boa linhagem” (idem, tít. II). Nas Câmaras se exigia igual qualificação para a escolha dos vereadores entre os ‘homens bons’ – embora, na realidade, esses caracteres fossem muitas vezes ignorados. Os ‘homens bons’ compreendiam, num alargamento contínuo, além dos nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar, com a contínua agregação de burgueses comerciantes. Os Livros da Nobreza, guardados pelas Câmaras, sofriam registros novos e inscrições progressivas, sem contudo, eliminar a categoria aristocrática. Não tardariam muito e a venda de empregos elevaria aos cimos da nobreza a burguesia enriquecida, para indignação e pasmo das velhas linhagens.[...]

É ainda o mesmo autor, citando Alexandre Herculano, que ensina o significado do vocábulo ‘homens bons’ (*boni-homines*):

[...] que tratando de classes não nobres, é aplicado em especial a todos os herdeiros (indivíduos não nobres que possuem hereditariamente a propriedade livre), como a mais autorizada entre elas, encontrar-se-á em certos monumentos, principalmente em atos judiciais, qualificando os indivíduos mais respeitados das classes nobres e privilegiadas”.⁶⁰

O poder exacerbado, traço caracterizador de nossa formação, arrastava com ele uma submissão que decorria da não integração⁶¹ do homem comum. Proibido de falar. Mudo. Analfabeto. Pressionado. Isolado. Acomodado. Homem-carneiro.

As Câmaras municipais revelam, antes de tudo, a ausência de participação do homem comum na vida da colônia. Não votava nem era votado. Era-lhe proibida qualquer ingerência na vida de sua comunidade, que era *negócio* a ser tratado pelos “homens bons”, a saber, “nobres de linhagem aqui chegados”, e aos novos ricos promovidos à nobreza. Sem direitos cívicos, o homem comum era afastado de qualquer experiência de autogoverno, sempre submetido aos mais “capazes”. Protegido.

Relembra o professor José Reinaldo, que em sua “Carta a respeito da tolerância” John Locke cuida, uma vez mais, da distinção entre espaço público do privado, asseverando que a sociedade pré-moderna não fazia tais distinções. Observa o autor, fundamentadamente, que a hodierna estrutura social brasileira tem dificuldades em moldar-se ao padrão moderno de distinção entre público e privado (estaria ainda vivendo na pré-modernidade?).

⁶⁰ FAORO, op.cit., p. 213, nota 9.

⁶¹ Segundo FREIRE, a integração resulta da capacidade de ajustar-se à realidade acrescida da de transformá-la a que se junta a de optar, cuja nota fundamental é a criticidade. Op. Cit. p. 50, nota 7.

Não se olvide que também o sistema pré-moderno de sociedade e de direito tinha a sua forma de igualdade que assumidamente não se pretendia universal. Era estabelecido que as diferenças (nascimento, educação, habilidades etc.) existentes entre os homens correspondiam às diferenças jurídicas e de pertença a distintos grupos. O que contava nesse sistema não era a igualdade básica dos homens, e sim as desigualdades concretas que justificavam as posições diferentes. E assim funcionava toda interação social, de modo hierarquizado e segregado, sendo vedadas certas trocas e contatos como casamentos inter-raciais ou inter-religiosos.

A idéia de que o direito não deveria consolidar as diferenças de fato, mas aboli-las, veio com as idéias iluministas das revoluções dos séculos XVIII e XIX, que instituíram a igualdade universal. Mas, desde o período pós-colonial, o Brasil já dava mostras de sua dificuldade de instituir e incorporar esta igualdade universal ao tratar juridicamente dos índios e escravos, fazendo uso de estratégias como justificar o tratamento diferenciado em nome de um *cuidado paternal* por meio de um sistema de desigualdades ou simplesmente de exclusão, ignorando os dois grupos.

O avanço, portanto, das idéias iluministas de igualdade entre os homens, ao se estabelecer como direito posto nestas paragens, não induz ao raciocínio lógico de transformação imediata de uma cultura que aceitava as desigualdades e mantinha um regime de exclusão como o escravocrata. Os “reformadores” brasileiros acreditavam (ou acreditam?) que poderiam compassar os acontecimentos segundo regulamentos, sistemas ou leis de virtude comprovada; que a “letra morta pode influir por si só e de modo enérgico sobre o destino de um povo.”⁶² O confronto permanente entre a igualdade no direito e as desigualdades no mundo da vida determina ao jurista conviver com este duplo padrão normativo, uma dupla moral.

Ante o exposto, infere Lopes que as desigualdades foram incorporadas na interação social brasileira. Mais do que aceita pelos juristas e legitimada pelo sistema jurídico, a aceitação da desigualdade contaminou toda a estrutura social, transformando-se em um entrave à percepção pela sociedade da universalidade dos direitos, passando estes a serem considerados privilégios e, uma vez incorporada

⁶² HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 178.

normativamente, a desigualdade se traduz em óbice à aplicação universal e impessoal da lei.

Muito embora aponte o autor o nascedouro da ausência de impessoalidade no trato da coisa pública e a confusão ainda hoje cultuada entre direitos e privilégios nesta fase, mais acertado é o entendimento de que, desde o Brasil colônia, verifica-se a preponderância do interesse privado sobre o público⁶³, quando a distribuição das funções públicas já se dava com base em recursos pessoais de nascimento, prestígio ou poder.

Dado importante a ser acrescentado à rede de concausas para o imbricamento do público e o privado, para a confusão entre coisa pública e patrimônio privado no Estado brasileiro, foi a retribuição monetária do *funcionário*, contraposta às vantagens indiretas, com títulos e patentes, desfrutadas pelos *agentes*, que compensavam a gratuidade formal.

Os anos corriam sem que os ordenados dos funcionários crescessem, numa despesa global fixa, muito embora crescesse o número de pessoal com o aumento das tenças e dos juros das despesas públicas, o que sugeria a expansão da nobreza e do comércio, controlada a burocracia pelo rei e sua aristocracia. As inúmeras notícias de corrupção e violência utilizadas contra os súditos, sobretudo se as distâncias e o tempo os desamparam da vigilância superior, podem, quando não justificadas, ser ao menos explicadas por essa degradação dos vencimentos⁶⁴.

Relevantíssimo para a análise da formação do caldo de cultura autoritária do Estado brasileiro, ainda, é o descaso da administração colonial portuguesa pela educação popular, o que dificultava o desenvolvimento de uma consciência de direitos e a construção da autonomia privada dos cidadãos, condição de possibilidade para autonomia pública, para participação política da sociedade e desenvolvimento de massa crítica que manifestasse sua irresignação diante dos sistemas de desigualdade e exclusão estabelecidos. Expulsos os jesuítas que da educação se encarregavam em 1759 – reconheça-se nessa educação o mérito, muito embora

⁶³ Sobre o tema vide item 2.6.

⁶⁴ FAORO, op.cit., p. 199, nota 9.

tenha sido descaracterizadora, homogeneizadora, paternalista e sobreposta à realidade - o governo assumiu a educação primária sem qualquer empenho, tanto que, cinquenta anos após a independência, apenas 16% da população era alfabetizada, restando evidente o desinteresse (pelo cálculo dos riscos) tanto do governo quanto dos senhores latifundiários na difusão da educação⁶⁵.

2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E (IN)DEPENDÊNCIA DO PAÍS.

Diversamente da situação das colônias espanholas, esclarece Carvalho, era vedada na colônia portuguesa a criação de universidades, que só foram permitidas com a chegada da família real em 1808, o que justifica a raridade das manifestações cívicas durante o período colonial. Nesse contexto, há que se refletir sobre a intencionalidade que emana do *descaso* com a educação popular, poderosa arma cívica de letalidade comprovada e que deveria se manter afastada da população que movia a engrenagem hierarquizada dos latifúndios e se submetia à cultura escravagista. Muda. Imersa no processo. Sociedade como objeto, nunca como sujeito.

Se a prevalência da atividade agrária tinha, também, como efeito colateral a desarticulação política da população pulverizada pelos mais distantes rincões destas terras, não se olvide que de fato inexistia entre explorados ou exploradores qualquer sentido de nacionalidade, quando muito, algum sentimento de identidade regional⁶⁶ (como o emergente da revolta de 1817 em Pernambuco, por uma república independente). Esclarece Wolkmer⁶⁷ que a estrutura política do Brasil-Colônia surgiu consolidando uma instância de poder que incorporava o aparato burocrático e profissional da administração portuguesa e, via de conseqüência, sem identidade nacional e totalmente alheia aos interesses da sociedade.

⁶⁵CARVALHO, op.cit., p.23, nota 51.

⁶⁶Ibid., p.25.

⁶⁷WOLKMER, op.cit., p.49, nota 53.

Viveu a população brasileira todo o período colonial sem voz, proibida de falar, de emergir politicamente. “Sempre o homem esmagado pelo poder. Poder dos senhores das terras. Poder dos governadores-gerais, dos capitães-gerais, dos vice-reis, do capitão mor.”⁶⁸ “Nunca, ou quase nunca, interferindo o homem na constituição e na organização da vida comum”⁶⁹.

A extensão do poder real aqui instaurado pela Metrópole absolutista desconsiderava qualquer manifestação de vontade da população, castrando a autonomia pública dos cidadãos e evoluiu para uma burocracia patrimonial legitimada pelos “donos” de terras e de escravos. Súditos do rei e servos dos latifúndios, sem nunca deixar, sob qualquer argumento, de seguir o destino que lhe fora imposto pelos colonizadores: servir. Desigualdade e exclusão legitimadas por um universo simbólico criado e estabelecido para ser incorporado sem questionamentos ou adendos. Desarticulação e submissão como imposição pelas *benesses* de uma colonização assimilacionistas das diferenças e hierarquizante.

Diferentemente dos vizinhos de língua espanhola, onde houve grandes lutas libertárias, o Brasil não nasceu República, nasceu como nação sob a bandeira do império, vez que sua elite não estava *madura* politicamente para assumir o poder e necessitava da força de uma monarquia para conduzir o país, mantendo a ordem social e a união territorial e política das províncias. Não houve mobilização de grandes exércitos ou líderes populares. A independência, apesar de incompleta e relativa, deu-se em razão do inconformismo da elite, principalmente com a decisão do reino português em retroceder o Brasil à condição de colônia, vez que desde a chegada da família real a colônia do Brasil havia sido erigida a vice-reino.

A aliança decorrente dos interesses comuns de exploração e parasitismo que uniu o poder aristocrático da Coroa e as elites agrárias locais permitiu construir um modelo de Estado em que se assumiu o compromisso de defesa, mesmo depois da (in)dependência, dos interesses dos latifundiários e dos meios de produção⁷⁰, distanciado dos anseios populares, vez que calados, como reprimidas as

⁶⁸ Luccock, (*apud* Freire) ilustra: ‘Ninguém se abalava a passar por um soldado raso de guarda ou a ler um edital pregado à parede sem executar qualquer ato de respeito’. Op. cit. p. 82.

⁶⁹ FREIRE, op.cit., p. 82, nota 7.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 50.

potencialidades sociais por meio da castração da autonomia privada dos cidadãos. Como ter criticidade sem os rudimentos da leitura e da escrita, sem detenção de capital cultural para entender o contexto histórico de rebento ultramarino da Coroa? Como ter “experiência democrática” quando minimizado e amordaçado? Como vivenciar a prática democrática sem ser ainda o homem comum “homem bom” o suficiente para participar da construção das soluções dos problemas comuns? O Brasil (in)dependente continuava não reunindo condições de “experiência democrática”, de participação popular na coisa pública.

Nada lembrava, na transição pela independência, o brado de uma nação em busca de liberdade, sendo a participação popular reduzida à população urbana do Rio de Janeiro e de outras capitais que vertiam nas manifestações mais repulsa aos portugueses como usurpadores de riquezas e detentores de privilégios que qualquer sentimento de nacionalidade. Ao contrário, foi uma negociação entre a elite nacional e a coroa portuguesa, intermediada pela Inglaterra e desconhecida pelas mais distantes capitais das províncias até três meses depois. Anota Carvalho⁷¹ que o papel do povo foi mais decisivo em 1831⁷² quando da renúncia forçada de D. Pedro I, com grande agitação pelas ruas do Rio de Janeiro e no Campo de Santana, mas com apoio geral, exigindo a reposição do ministério deposto. Com a opção pela monarquia _e até em face da tranqüilidade da transição_ continuava a situação interna de antes, mantinham-se os privilégios das elites, inclusive da elite portuguesa, o regime escravocrata, a monocultura etc.

A fermentação liberalista que precedeu à proclamação da independência constitui obra de minorias exaltadas, sua repercussão bem limitada entre o povo, bem mais limitada, sem dúvida, do que o querem fazer crer os compêndios de história pátria.⁷³

Muito embora formalmente garantida pela Constituição brasileira de 1824, considerada liberal diante do mundo neste quesito, a possibilidade de voto a todo homem de 25 anos ou mais (21 anos para os independentes economicamente), com renda mínima de 100 mil réis e sem exclusão de analfabetos, votar era perigoso.

⁷¹CARVALHO, op.cit., p.28, nota 51.

⁷²A propósito da manifestação popular, relembra Freire que também foi em 1831, surgiu na cidade de Recife a determinação: ‘fica proibido, na cidade do Recife, a partir de 10 de dezembro de 1831, fazer alguém ‘vozerias e gritos pelas ruas’.

⁷³HOLANDA, op.cit., p. 161, nota 62.

Mais de 85% da população, erigida pela Constituição a cidadãos era, em face do descaso (calculado) da coroa com a educação, analfabeta, sendo 90% residentes na zona rural sob o controle dos grandes proprietários, podendo se contar entre os votantes e residentes nos centros urbanos os funcionários públicos controlados pelo governo. O que sempre esteve em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio local, o que transformava o cenário eleitoral em palco de tumulto e violência, com presença de bandos armados a quem incumbia ameaçar e amedrontar adversários, que acabavam por não votar. A eleição, nessas bases, apenas tomava *ares de regularidade* quando transcrita em ata e, desta forma, passou a ser conhecida como eleição feita a “bico de pena”⁷⁴, isto é, feita na caneta.

O incremento da corrupção das elites interessadas no jogo eleitoral e o alto custo na compra de votos impulsionaram as modificações da legislação pertinente. Em 1881, a Câmara dos Deputados aprovou a lei que introduziu o voto direto, facultativo, e proibido para os analfabetos.

O deputado José Bonifácio, o Moço, citado por Carvalho⁷⁵, sintetiza, retórica, mas corretamente, que “a lei era um erro de sintaxe política, pois criava uma oração sem sujeito, um sistema representativo sem povo”. A afirmação se justifica, na medida em que esclarece que a proibição do voto do analfabeto foi o que de fato limitou o direito de voto. O limite de renda ainda era razoável, mas com somente 20% da população masculina alfabetizada, a lei teve o condão de eliminar de plano 80% do eleitorado. Levando em conta que a tendência dos países europeus era a ampliação dos direitos políticos, inigualável foi o retrocesso brasileiro.

Quando se analisa o viés autoritário aqui identificado do Estado brasileiro, além da herança colonial castradora, não se pode olvidar a influência deste específico período da história, a Primeira República (1889-1930), na construção das práticas arraigadas na relação Estado/sociedade atuais. Referência expressa se faça ao fenômeno do Coronelismo⁷⁶ decorrente da confluência do federalismo, como um fato político, e uma dada conjuntura econômica.

⁷⁴CARVALHO, op.cit., p 35, nota 51.

⁷⁵Ibid., p. 38.

⁷⁶CARVALHO, op.cit., p.2, nota 8.

A conjuntura econômica a que se refere Carvalho é a decadência econômica dos proprietários de terras que acarretou uma diminuição do poder político dos coronéis frente a seus dependentes e rivais, levando-os a barganhar com o governo. O apoio dado ao governador republicano, sobretudo na forma de votos, garantia aos coronéis o controle dos cargos públicos a exemplo do de juiz, delegado de polícia, coletor de impostos e, via de consequência, a manutenção de instrumentos de dominação local e da profunda confusão que se enraizou neste país entre poder público e privado:

[...] As tarefas do juiz e do delegado eram importantes para o controle da mão-de-obra e para a competição com fazendeiros rivais. Ser capaz de oprimir ou proteger os próprios trabalhadores ou de perseguir os trabalhadores dos rivais fazendo uso da polícia era um trunfo importante na luta econômica [...].⁷⁷

O federalismo estabelecido pela República, por sua vez, veio substituir o centralismo imperial e, para tanto, o chefe da política estadual passou a ser o governador de Estado, eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais e com interesse concreto na captação de votos, diferentemente da relação que os presidentes das províncias coloniais, homens de confiança do Ministério, mantinham com a sociedade provinciana pela impossibilidade de construção de suas bases políticas de poder ou, quando muito, preparar sua eleição para cargos como deputado ou senador. Elucida Carvalho: “o coronelismo é a fase de processo mais longo de relacionamento entre fazendeiros e o governo”.⁷⁸

A duração do império de D. Pedro I, o período de regência (lapso de arremedo de democracia) e de D. Pedro II _cuja coroação durou semanas, buscando uma visibilidade externa de força e soberania_ foi o tempo necessário para que houvesse o *amadurecimento* da classe política, que culminou com a Proclamação da República, em 1889. Fato é que os governantes, desde aquela época, eram resistentes à participação da sociedade nas “cousas de Estado”.

Colocando-se em relevo a participação popular que se refere ao tema principal deste estudo, verifica-se que esta foi menor na proclamação da república que na da

⁷⁷CARVALHO, op.cit., p.10, nota 8.

⁷⁸Ibid., p.3.

independência. O povo assistiu sem qualquer emoção os acontecimentos que desviariam, de alguma forma, os rumos da política nacional. Se reportando a frase atribuída a Aristides Lobo, Carvalho esclarece que “o povo do Rio de Janeiro assistira bestializado, isto é, bestificado, atônito, aos acontecimentos, sem entender o que se passava, julgando tratar-se de parada militar.”⁷⁹

2.2.1 Liberalismo à brasileira.

Importante contribuição acerca da história da formação da estrutura social e política brasileira traz o professor Wolkmer⁸⁰, quando contextualiza o liberalismo estabelecido no Brasil, esclarecendo que, muito embora o liberalismo tenha emergido na moderna sociedade burguesa européia impregnada de princípios e idéias de cunho individualista, vinculado à regulamentação da vida pessoal em sociedade em contraposição ao absolutismo monárquico a partir do séc. XVII, tornou-se expressão de uma liberdade integral, manifesta na realidade ética, social, política e econômica do velho mundo, onde ele floresceu:

[...] a dimensão “ético-filosófica” do liberalismo denota “afirmação de valores e direitos básicos atribuíveis à natureza moral e racional do ser humano”. Suas diretrizes assentam nos princípios da liberdade pessoal, do individualismo, da tolerância, da dignidade e da crença na vida. Já o aspecto “econômico” refere-se, sobretudo, às condições que abrangem a propriedade privada, a economia de mercado, a ausência ou minimização do controle estatal, a livre empresa e a iniciativa privada. Ainda como parte integrante desse referencial, encontram-se os direitos econômicos, representados pelo direito de propriedade, o direito de herança, o direito de acumular riqueza e capital, o direito à plena liberdade de produzir, de comprar e de vender. Por último, a perspectiva “política-jurídica” do liberalismo está calcada em princípios básicos como: consentimento individual, representação política, divisão de poderes, descentralização administrativa, soberania popular, direitos e garantias individuais, supremacia constitucional e Estado de Direito.[...]

Nessa perspectiva, conclui Wolkmer, lastreado no pensamento de Emília Viotti da Costa, que as revoltas ocorridas no Brasil, a exemplo da Inconfidência Mineira e Revolução Pernambucana, não foram de fato animadas pelas idéias liberais européias, pois não carregavam grande alcance ideológico. Tal afirmação pode ser

⁷⁹CARVALHO, op.cit., p. 81, nota 51.

⁸⁰WOLKMER, op.cit., p. 92, nota 53.

comprovada pela quantidade mínima de pessoas do povo que conheciam essa realidade da burguesia na Europa, porquanto, a maioria absoluta da população era mantida, repita-se, sem autonomia privada, analfabeta e alienada, exatamente por ter sido mantida afastada, subjugada e alheia ao real sentido e abrangência das concepções liberais e, via de consequência, não se mobilizar politicamente em busca dos ideais de liberdade e igualdade que a animara.

Se nos países do velho mundo o liberalismo foi doutrina política libertadora das garras do absolutismo, no Brasil era marcado “pela dicotomia que iria perdurar ao longo de toda a tradição republicana: a retórica liberal sob a dominação oligárquica, o conteúdo conservador sob a aparência de formas democráticas. Exemplo disso é a paradoxal conciliação ‘liberalismo-escravidão’”.⁸¹

Valeu-se o liberalismo à brasileira da retórica da liberdade conquistada pela burguesia européia via processos revolucionários para legitimar uma nova ordenação do poder nacional que se travestia com a roupagem que lhe fosse interessante _conservador, elitista e antidemocrático_ e utilizada por diversos grupos sociais, com intenções as mais distintas, restando esse “afrouxamento” do liberalismo originário impregnado e reproduzido nas estruturas política-social-econômicas brasileiras como um cancro maligno e letal, de retirada temida pelos mais conceituados “experts”. Sintetiza Wolkmer:

[...] Iguamente, a retórica conservadora sobre o liberalismo democrático projetou-se no imaginário simbólico, destituído de historicidade real, pois na correta advertência de Décio Saes, o liberalismo político das oligarquias fundava-se numa concepção de democracia representativa sem nenhuma relação com a representatividade da vontade popular. Tratava-se ao contrário, de uma concepção elitista que negava às massas incultas a capacidade de participação no processo decisório e atribuía aos homens letrados à responsabilidade exclusiva do funcionamento das instituições democráticas’[...]

O liberalismo à brasileira, como aqui se denomina essa metamorfose importada de liberalismo conveniente aos interesses dominantes, constitui-se como uma paradoxal simbiose entre patrimonialismo e liberalismo, marcando a vitória dos conservadores sobre os radicais, claramente dissociado de práticas democráticas e interesses da população, contribuindo com seu quinhão para a construção do

⁸¹ WOLKMER, op.cit., p. 94, nota 53.

autoritarismo estatal no Brasil. Muito embora proclamado moderno em seu liberalismo, “afrouxado” e “camaleônico”, possuía o Estado brasileiro índole constitutivamente territorialista, consagrando o patrimonialismo e o sistema produtivo herdado do passado colonial.

Diante dos riscos de desordem social e de divisão territorial surgidos com as crises da Regência, na prática, o que se dá é a abdicação da postura de “reformadores sociais” pelos liberais orientados pelo mercado. O liberalismo à brasileira esquivou-se de romper com as elites territorialistas e, como se verbalizava a época, nada mais parecido com um conservador do que um liberal⁸².

As transições no e do Estado brasileiro se davam sem o encontro entre intelectuais e população _analfabeta e apática_, contando com o tempo como reagente para consolidação das transformações políticas e sociais. Havia, no fundo, profunda indiferença ao conjunto social ao qual essa população não se sentia integrada, apenas acomodada. Ajustada.

Como bem tratado na literatura histórica (ex. Werneck Vianna, José Murilo de Carvalho, Sérgio Buarque de Holanda, etc.) o *povo* brasileiro não se valeu, no transcorrer dos tempos, porque destituído de autonomia pública e privada, de tumultos ideológicos, armados ou não, em busca de modificações políticas ou sociais. De ordinário foi mantido alijado dos processos de metamorfoses da política e do Estado, sem que com isso se queira afirmar sua não-participação no desenvolver desses processos. Ao contrário.

Muito embora não marcada por “grande alarde”, ou “convulsão de superfície”, a revolução brasileira “não é um fato que se registrasse em um instante preciso. É antes um processo demorado e que vem durando pelo menos há três quartos de século.⁸³”

A lenta e gradual transição da ordem senhorial-escravocrata para ordem social competitiva, com a Abolição constituiu um mercado livre para a força de trabalho,

⁸²VIANNA, Luiz Werneck. **Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira**. Dados.[online]. vol.39,no.3. Rio de Janeiro, 1996, disponível em< <http://www.scielo.br>>, p.5. acessado em 15 mar 2008.

⁸³HOLANDA, op.cit., p.171, nota 62.

mas sempre sem rupturas no seio das elites. A extinção, pela lei, do cativo negro, carregou com ela o declínio do predomínio agrário. Com a República, deu-se mais um movimento de restauração de um dos pilares da economia colonial: o exclusivo agrário⁸⁴ que, também naquela altura, vai submeter o trabalhador, agora formalmente livre, à mesma condição de “tutelado” pelos proprietários de terras.

Muito embora o contexto ainda seja de uma sociedade permeada pela ordem patriarcal, novos atores sociais surgem no cenário urbano brasileiro, agora hipertrofiado com o declínio dos centros de produção agrária. São operários oriundos dos novos meios de produção, jovens militares advindos das camadas médias da população urbanas, intelectuais e empresários. Surgem, assim, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a abafada rebelião do tenentismo, originando a Coluna Prestes.

2.2.2 Revolução à brasileira.

Se, pelo aqui denominado *liberalismo à brasileira*, pode-se reconhecer a “acomodação” aos interesses oligárquicos dominantes das idéias liberais oriundas da revolução burguesa, por *Revolução à brasileira* deve-se compreender o movimento armado civil-militar que foi alcunhado de revolução sem haver povo organizado politicamente ou qualquer sentimento nacionalista em sua raiz. Embora não se possa vislumbrar absoluto consenso nesse sentido, é voz corrente o equívoco na denominação de “Revolução” dada ao episódio, quando comparado aos que tiveram curso na França (1789), México (1910), ou Rússia (1917), sem que se pretenda desqualificar sua importância para a história política brasileira. Alerta Bonavides⁸⁵ que o movimento armado de 1930 apenas exteriormente possuiu caráter preponderantemente político, visto que, de forma intestina, o que o animou foram causas essencialmente econômicas.

A crise econômica que atingiu *Wall Street* em pleno peito no ano de 1929 fez o café brasileiro “ralo”, “fraco” e “sem sabor” para os que dele extraíam o poder econômico

⁸⁴VIANNA, op.cit., p.6, nota 82.

⁸⁵BONAVIDES, op.cit., p. 218, nota 18.

e, via de conseqüência, político, ao tempo em que produziu enormes furos nos bolsos da população citadina mais empobrecida com a alta dos preços, ocasionada pela incapacidade de importação do país e pela ausência da receita oriunda dos impostos sobre o comércio exterior, culminando com a insurgência de reiterados movimentos grevistas do operariado. Essa, a razão incontestada do envolvimento popular.

Motivo político, em segundo plano, possuía a elite política, não a população. Depois de acirrada campanha eleitoral onde o candidato paulista Júlio Prestes pretendia a substituição do presidente também paulista Washington Luis, rompeu-se o acordo de alternância na direção do país, na que ficou conhecida como “política do café-com-leite”.

Não que houvesse diferença social substancial entre os candidatos Júlio Prestes e Getúlio Vargas, ambos membros das oligarquias de seus estados, mas o pacto político quebrado deu azo à eclosão dos conflitos até então latentes. A elite política mineira, aliando-se à gaúcha e à paraibana, veio de encontro a São Paulo e ao resto do país⁸⁶. Quase vencidos pela conhecida fraude imperial às eleições, pode-se atribuir ao assassinato do governador pernambucano João Pessoa o título de pretexto necessário à retomada da luta pela ala mais radical da Aliança Liberal, já não tão liberal, entre as dissidências oligárquicas e militar, com a cooptação do apoio dos tenentes remanescentes das revoltas de 1922 e 1924.

Cai a Primeira República com a decisão de uma junta militar pela deposição do presidente eleito e a transferência do poder ao candidato derrotado, Getúlio Vargas. Muito embora não tenha vindo à luz o movimento armado pelos braços do povo, nem tenha sido este determinante na sua condução, analisa Carvalho⁸⁷, com muita propriedade, que no que se refere à participação popular, ainda assim representou um avanço em relação à Proclamação da República em 1889, vez que precedido de eleições, que, embora eivadas de fraude, suscitaram o debate na população. Nessa esteira, reconhece o autor que a mobilização revolucionária envolveu muitos civis nos estados rebelados, podendo-se dizer que houve até um verdadeiro entusiasmo

⁸⁶WOLKMER, op.cit., p. 95, nota 53.

⁸⁷CARVALHO, op. cit., p.97, nota 51.

cívico no Rio Grande do Sul, diversamente do povo como assistente “bestializado” da República proclamada.

Alguma coisa havia mudado. Era o ocaso do regime oligárquico, não sua morte. Era a emergência titubeante das classes populares. O fim destas como “fora da história”; presentes, ainda que algumas vezes de forma aparentemente passiva, exercendo pressão no sentido da afirmação da liberdade⁸⁸.

Do ponto de vista das elites, a questão se apresenta de modo claro: trata-se de acomodar as classes populares emergentes, domesticá-las em algum esquema de poder ao gosto das classes dominantes. Se na não é possível aquela mesma docilidade tradicional, se já não é possível contar com sua ausência, torna-se indispensável manipulá-las de modo a que sirvam aos interesses dominantes e não passem dos limites⁸⁹.

2.2.3 Constitucionalização não libertária e participação popular.

A agitação política que sacudiu o Brasil na primeira metade da década de 30 foi, de fato, digna de nota, envolvendo variados grupos sociais de múltiplos estados da federação. Caída a primeira República, voltaram-se os aliados na sua derrubada, tenentes e dissidências oligárquicas, uns contra os outros em uma disputa ideológica e de poder. As oligarquias paulistas, objetivando minar a onda reformista, exploravam a divergência. Suas elites pediam o fim da intervenção militar que se estabelecera no Estado e a volta ao regime constitucional

Em 1932, teve lugar a denominada Revolução Constitucionalista, revolta paulista que se insurgia contra o governo ditatorial e pedia a convocação de eleições para assembléia constituinte. Objetivo declarado: o retorno do Estado Constitucional. Não declarado: frear o movimento reformista, deter o tenentismo e retomar o controle do governo federal.

Muito embora não libertária, com objetivos conservadores e claramente elitistas, a revolta paulista foi a mais importante guerra civil brasileira do século XX⁹⁰, com

⁸⁸ FREIRE, op.cit., p.25, nota 7.

⁸⁹ Idem ibidem, p.25.

⁹⁰ CARVALHO, op.cit., p. 100, nota 51.

mobilização geral e, num país de rara participação popular, uma impressionante demonstração de entusiasmo cívico, não brasileiro, mas paulista.

O envolvimento popular (apesar de apoiando interesses contrários aos seus) certamente foi determinante na decisão do governo federal em convocar eleições para a constituinte que deveria eleger também o presidente. Assim, foi confirmado Vargas na presidência e trazida à luz a Constituição de 1934, com seu inovador capítulo sobre a ordem econômica e social, a exemplo de Weimar, apesar de essencialmente liberal. O governo, em sua “luta contra o comunismo”, buscava todas as vias de encerrar o curto experimento constitucional, e encontrou no apoio dos generais conservadores que entendiam o exército como poder moderador.

O golpe de 1937, desenhado e programado pelo governo, chegou, e, com ele, o Estado Novo e seu nacionalismo avesso à participação popular. A falta de reação ao golpe contra o Estado Constitucional demonstra o universo ideológico construído por Vargas, que exagerara no perigo comunista e no temor católico da população contra o regime soviético. Se com uma das mãos fechava o Congresso, com a outra o ditador acenava um desenvolvimento econômico, industrial, que calava as massas. O fortalecimento das forças armadas e da defesa do país soava como música aos ouvidos temerosos pela iminência de mais uma guerra mundial.

Esbofeteando o frágil aprendizado democrático, Vargas submeteu o país de 1937 a 1945 a “um regime ditatorial civil garantido pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do poder”.⁹¹ Não se tratava de regime totalitário com grandes mobilizações de massa, mas de um regime autoritário, avesso ao povo nas ruas, ao conflito social.

Definindo a sectarização⁹² como tendo uma matriz preponderantemente emocional e acrítica, Paulo Freire aponta que “homem sectário” nada cria porque nada ama. Não respeita a opção dos outros e pretende impor a todos a sua (que não é opção, mas fanatismo). Põe-se diante da história como seu único fazedor. Como seu proprietário. Pode detê-la quando quiser. Quando reduz o povo à massa, este não

⁹¹ CARVALHO, op.cit., p. 109, nota 51.

⁹² FREIRE, op.cit., p. 60, nota 7.

conta nem pesa para o sectário, a não ser como suporte para seus fins. Deve comparecer ao processo ativamente – com ação sem a vigilância da reflexão. Não pensa. Pensam por ele e é nesta condição de protegido, “menor de idade”, que é encarado pelo sectário, que jamais fará uma revolução libertadora, porque não é livre.

O Brasil viveu desde 1930 sob as garras de um “homem sectário”, e não foi por outro motivo que, a partir de 1943, Alexandre Marcondes Filho, então ministro do Trabalho, iniciou uma série de palestras dirigidas aos trabalhadores. Valendo-se da transmissão obrigatória em todas as rádios da *Hora do Brasil*, creditava ao Estado Novo o estabelecimento da dignidade do trabalho e do trabalhador, que havia transformado o excluído da comunidade nacional em cidadão. Vargas era apresentado como benfeitor e, ao seu governo, eram atribuídos os direitos trabalhistas, previdenciários, construção de casas populares e de oferta de alimentação barata⁹³. Era Vargas o grande estadista que se identificava com o povo e dele tinha se aproximado, e assim, como “homem sectário”, gestou o “queremismo”⁹⁴.

Vargas sai do poder pressionado pelas elites e volta pelos braços do “povo”, transformado em massa de manobra por ele habilmente moldada a legitimar-lhe os atos de ditador e sectário em troca de direitos trabalhistas e previdenciários, crescimento econômico e industrial, tudo emoldurado por um universo simbólico constituído pelo nacionalismo exarcebado e o antiimperialismo a apaixonar a opinião pública.

Não se pretenda negar, contudo, o avanço dos direitos sociais protagonizado por Getúlio Vargas (bem ao estilo paternalista repressivo do Salazarismo), com suas inovações trabalhistas e previdenciárias, mas a esta altura das necessidades democráticas do país, não se pode esquivar o raciocínio de que o governo, ao *presentear* os trabalhadores com os direitos sociais, introduzira-os no ordenamento antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados não pelo trabalho, pelas lutas sindicais advindas da capacidade negocial por ele atribuída, mas por virtude de leis sociais a eles *concedidas* por um ditador que, ao

⁹³ CARVALHO, op.cit., p. 125, nota 51.

⁹⁴ Movimento cujo nome foi tirado da expressão “Queremos Vargas”

tempo em que editava leis sociais virtuosas, proibia o direito de greve e mantinha o povo amordaçado.

O prejuízo advindo da inversão da ordem de surgimento dos direitos descrita por Marshall é atualmente sentido. A ausência de vivência democrática e a falta de intimidade da sociedade brasileira com as lutas sociais, e conseqüentemente, das conquistas delas resultantes, favorece-lhe o descrédito nesta via e faz-lhe crer nos direitos como caridade, como concessão de governantes, por vezes populistas⁹⁵, num claro acrisolamento no paradigma do Estado-Povidência, de onde decorre uma cidadania passiva.

Nessa esteira, assevera Marilena Chauí⁹⁶ “O *populismo*, como se sabe, opera pela relação direta e imediata entre o governante e o ‘povo’, à distância das mediações institucionais, alimentando o imaginário messiânico da salvação e o imaginário feudal da proteção.”

A Constituição de 1946 foi a que teria garantido os tardios direitos civis e políticos. Até 1964, houve liberdade de imprensa e de organização política, com a criação e o livre funcionamento de partidos políticos (exceto o comunista, cassado em 1947) e a realização regular de eleições em todos os níveis. Exceção se faça ao direito de greve, liberdade só deferida, de forma monitorada, pelos militares, em 1964.

A saída da vida para entrar na história não impediu a lealdade popular ao ditador “Pai dos Pobres”, transformado em herói nacional, cujo manto foi por ele mesmo tecido na *Hora do Brasil*. Tão acostumada à tutela de senhores expropriadores desde a colonização, qual criança extasiada com o confeito colorido recebido, a sociedade citadina brasileira devotou confiança incondicional e cega ao líder que lhe cerceou a autonomia pública, as formas de manifestação política, afastou-a das ruas, subtraiu-lhe o Estado Constitucional e a possibilidade de amadurecimento na democracia, suprimindo-lhe *paternalmente* com direitos que fatalmente seriam por ela

⁹⁵ Conforme esclarece José Murilo de Carvalho, o populismo no Brasil se constituía numa relação de ambigüidade entre os cidadãos e o governo, eis que se por um lado era um avanço na cidadania traduzida pela participação das massas na política nacional, por outro subestimava a capacidade de decisão popular, colocando os cidadãos em posição de dependência e lealdade diante dos líderes em razão dos *benefícios* (direitos) distribuídos.

⁹⁶ CHAUI, Marilena. **Público, privado, despotismo**. NOVAES, Adauto (Org.). Ética. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. p.383.

conquistados, se não tivesse seu desenvolvimento empuçado pela ditadura. Como sectário, entendia Vargas que poderia deter a história. E deteve. Mormente, a da experiência democrática brasileira.

O embate de forças que culminou com a pressão para deposição de Vargas em 1954 perpassou o governo de Kubitschek, o mais democrático e dinâmico da história republicana, o curto governo de Janio Quadros, o episódico parlamentarismo e o tumultuado governo de João Goulart com suas virtuais “reformas de base”, resolvendo-se com o golpe de abril de 1964.

Com a crescente participação do povo em seu processo histórico, com sua passagem de imerso (quando era puramente expectador do processo) para emerso, quando já não se satisfaz em assistir, descruza os braços, quer participar, e efetivamente iniciava suas experiências de participação, o país começa a se encontrar consigo mesmo. Surge uma tomada de consciência, ainda não uma conscientização, esclarece Freire, mas que ameaça as elites detentoras de privilégios que se agrupam para defendê-los. Se num primeiro momento a reação é espontânea, num segundo, arregimenta-se.

[...]e em nome da liberdade “ameaçada”, repelem a participação do povo. Defendem uma democracia sui generis em que o povo é um enfermo, a quem se aplicam remédios. E sua enfermidade está precisamente em ter voz e participação. Toda vez que tente expressar-se livremente e pretenda participar é sinal de que continua enfermo, necessitando, assim, de mais remédio a saúde para esta estranha democracia, está no silencio do povo, na sua quietude. Está na “sociedade fechada”. No imobilismo. Daí que falem tanto os defensores dessa “democracia” na necessidade de preservar o povo do que chamam de “idéias exóticas”, em última análise, tudo que possa contribuir para a presença atuante do povo em seu processo histórico⁹⁷.

Os militares golpeiam o ainda instável processo democrático pós-ditadura estadonovista com *animus necandi*, e, muito embora não possam ser apontados como autores do extermínio da *vida* democrática neste país, as seqüelas do profundo golpe por eles desferido, ainda hoje são sentidas. O país se charfunda, uma vez mais, no visgo abundante da escura noite de uma ditadura castradora de liberdades, antidemocrática e anticomunista, que abusou da repressão, difundiu ódio e medo, revitalizou os porões tão em moda na ditadura varguista, ampliando-lhes as

⁹⁷ FREIRE, op.cit., p. 63, nota 7.

instalações indignas e repulsivas, e se impermeabilizou contra qualquer tipo de participação social.

Como na ditadura anterior, a sociedade reprimida reverenciou seus algozes pelo brilho da expansão capitalista, pelos holofotes da modernização industrial e pela internacionalização da economia. O Brasil se converteu, pelas transformações sofridas _e aí se inclua a urbanização e vertiginosa multiplicação da sociedade_ fazendo eco à conclusão de Nogueira⁹⁸, numa jovem e vigorosa sociedade de massas, com guetos de miseráveis, provenientes do êxodo rural, a se multiplicarem nas periferias das grandes cidades; índices alarmantes de mortalidade infantil, insalubridade e o velho analfabetismo _parceiro antigo das elites na manutenção do *statu quo*_ tingiam com cores fortes a desigualdade social e a injusta distribuição de renda num cenário dourado, pela ditadura, com “ouro-de-tolo”.

O “milagre brasileiro”, representado pelo ciclo expansivo dos anos de 1968 a 1973, não teve como se manter e jogou o Brasil numa grave crise de caráter recessivo, generalizando o descontentamento da classe média e a operária, fazendo emergir novas energias e os novos sujeitos produzidos pela modernização do país⁹⁹.

O Estado saiu alterado da mudança do regime autoritário para a democratização. Premido pela nova articulação da sociedade civil, pelo movimento sindical ressurgido e operante na realização de greves, o regime foi forçado a colocar em prática um projeto de abertura controlada que garantisse sua auto-reforma, sua reprodução, e substancialmente, sua legitimação.

Nos moldes do analisado por Nogueira, os governos militares que se sucederam em regime ditatorial reproduziram os traços mais perversos da história nacional e a eles acrescentaram outras mazelas. Estimulando a corporativização da sociedade, tal regime fracionou-a em compartimentos estanques, que, à moda peleguista¹⁰⁰,

⁹⁸NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005, p.18.

⁹⁹ Ibid., p.20.

¹⁰⁰ A expressão vem da palavra “pelego”, peça de lã de carneiro que se coloca sobre a sela de montaria para torná-la mais confortável para o cavaleiro. *O pelego sindical*, explicita Carvalho, era aquele funcionário que procurava beneficiar-se do sistema, bajulando o governo e o empregador e negligenciando a defesa dos interesses de classe.

ansiavam por diálogos diretos com o Estado, sem mediações de partidos ou instituições representativas.

Quando as primeiras luzes da abertura política mostraram a necessidade da reconstrução com a redefinição das instituições, das práticas sociais, enfim, da retomada do processo democrático, encontraram a sociedade em estado lastimável,

[...] uma verdadeira Babel onde se falavam línguas diversas e se entrecruzavam tempos históricos variados. Uma sociedade que, a rigor, não estava preparada para neutralizar o asfixiante controle do Estado, promover uma rápida ruptura com o autoritarismo e impulsionar a transformação democrática do país¹⁰¹.

Esse ressurgimento da sociedade civil é entendido por alguns como a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil. Na medida em que o retorno às instituições formais básicas da democracia (tais como eleições diretas, livre organização político-partidária, liberdade de imprensa etc.) não redundou no encaminhamento adequado por parte do Estado dos problemas da desigualdade e exclusão sociais, ou antes, assevera Dagnino, contribuiu para seu agravamento, ascenderam-se as percepções que apontam não somente no sentido da ampliação e radicalização da democracia, mas também na necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da Sociedade.

Esse processo de democratização, que se inicia com as lutas contra a ditadura militar e se estende aos nossos dias, sem previsão quanto ao seu término, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até retrocessos¹⁰².

Se a sociedade civil brasileira, qual Fênix, ressurgir das cinzas das ditaduras, como impulsionar-lhe o vôo? Como desprender-lhe do odor paralisante que a circunda, e da névoa que opacita sua visão de presente e futuro? Como colaborar para sua nova emergência do processo histórico?

Sem atribuir-lhe ingênua virtuosidade _até porque seus movimentos foram historicamente regidos por interesses imediatistas como consequência de funestas

¹⁰¹NOGUEIRA, op.cit., p.21, nota 98.

¹⁰² DANIGNO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. (Org.). São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.10.

manipulações_ como justificar-lhe a inconstância na persecução da progressiva diminuição da desigualdade e exclusão inerente ao capitalismo, senão pelo *cimento* do autoritarismo que lhe moldou a existência?

A postura da sociedade civil brasileira, por vezes *alentejana*¹⁰³ e descompromissada com o coletivo, tem suas raízes fincadas no alheamento forçado com que conviveu desde os tempos da Coroa portuguesa neste solo. Transitando dos braços de monarcas absolutistas para o regaço de governantes *paternalistas*, ditadores ou não, mas autoritários sempre, albergou práticas e contradições que cobram alto custo em seu soerguimento. A exemplo da cultura do privilégio.

2.3 DA CULTURA DO PRIVILÉGIO: ([QUASI] PROV [ATA] LEX) “UMA QUASE LEI DE NATUREZA PARTICULAR¹⁰⁴”.

Em um valiosíssimo ensaio onde busca a compreensão da intrincada teia de relações que forma o universo brasileiro, Roberto Damatta esclarece¹⁰⁵:

Trata-se, conforme afirmei uma vez, de um sistema que relaciona de modo intrigante a igualdade superficial e dada em códigos jurídicos de inspiração externa e geralmente divorciados da nossa prática social, com um esqueleto hierárquico, recusando-se a tomar um desses códigos como exclusivo e dominante, e preferindo sempre a relação entre os dois.

Com observação e clareza próprios, o autor explica o porquê de no Brasil ser tão popular a expressão “tudo tem um outro lado”, vez que qualquer acontecimento pode ser *visto* sob três lentes: a do código da *casa* _que é contrário ao individualismo e ao progresso, às mudanças, à economia; a do código da *rua*_ que está aberto ao progresso individualista, ao legalismo jurídico e ao mercado; e por fim, a do código do *outro mundo* _que tenta sintetizar os outros dois, enaltecendo a renúncia do mundo, não sendo, ao menos teoricamente, qualquer deles exclusivo ou hegemônico.

¹⁰³ Povo oriundo do Alentejo, região sul de Portugal, a quem é atribuído pelo folclore português o comportamento descompromissado com o tempo.

¹⁰⁴ HESPANHA, António Manuel. **O direito dos letrados no império português**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2006, p. 129.

¹⁰⁵ DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000. p. 50.

No caso brasileiro, uma vez mais, cabe o dito popular “na prática a teoria é outra”, pois, de acordo com o seguimento ou categoria social a que pertença a pessoa, um desses códigos poderá ter hegemonia sobre o outro. Assim, nas camadas dominadas, a tendência é ver o mundo sob as lentes e a linguagem da casa. O discurso produzido é sempre moralizante, onde os atores em conflito (empregados e patrões) estão na maioria das vezes em oposição complementar. Seu ponto de vista é sempre “humilde” e equilibrado.

Nessa perspectiva, onde a casa e sua ética são a única lente, o único código de visão da sociedade, ela tende a ser tomada como um discurso pré-político ou politicamente alienado, mas é um quadro com as mesmas cores da construção populista, ou seja, fundado numa facção (a grande maioria) da sociedade brasileira, que vê o mundo sempre como um assunto de preferências, laços de simpatia, lealdades pessoais, compensações, complementaridades e bondades. Lição cujo aprendizado foi iniciado e aprofundado no apoio ao discurso populista do “Pai dos Pobres”, ao reconduzir Vargas de volta ao Palácio do Catete, legitimado pelo voto, depois de ter-lhe sofrido a amputação das liberdades e a imobilização política, devotando-lhe lealdade pela concessão dos direitos trabalhistas e previdenciários.

Paradoxalmente, é o papel de cidadão que transparece nos anseios da população. O papel de cidadão, com direitos iguais aos de todos os outros homens, sem a consciência de que no papel de cidadão deve-se aprender a ser universal, abandonar as complementaridades, deixar de lado as características pessoais. Deve-se deixar de ter preferências e singularidades, padrinhos e afilhados, para tornar-se entidade geral, abstrata, com dignidade e, sobretudo, igualdade, submetendo-se às mesmas leis, regras e filas.

Nesse sentido, a sociedade onde o cidadão é a unidade social básica e a cidadania é um papel universal que contamina todos os demais papéis sociais, abre-se caminho para a possibilidade de as *peessoas* se entenderem como *indivíduos*¹⁰⁶, de se liquidar com os privilégios, com a conhecida resistência historicamente enraizada na cultura brasileira _bem evidenciada nos gestores públicos_, de se submeterem às

¹⁰⁶ DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997. p.232

regras gerais e abandonarem a prática do “sabe com quem está falando” e, via de consequência, construção de espaços públicos realmente democráticos que possibilitem a efetivação do controle social, repise-se, o mais estratégico instrumento de exercício da cidadania.

Somando-se às lições de Faoro, inarredável é a conclusão de que tal cultura do privilégio remete o povo brasileiro diretamente à prática do patrimonialismo. Numa sociedade patrimonialista, o poder pessoal é o soberano, enquanto o favoritismo é o meio eleito de ascensão social. Nesse contexto, o sistema jurídico é o veículo do poder particular e do privilégio, em detrimento da igualdade e da universalidade. Assim sendo, num Estado Patrimonialista não se distinguem claramente os limites do público e do privado. Esse Estado é imune ao controle popular ou democrático, “floresce e engorda”, “acumulando fortunas devidas ao favor”.

Seguindo-se a tese de Faoro, altos funcionários, aliados ao patronato político, compõem uma verdadeira máquina político-administrativa, entendem a coisa pública como extensão do seu patrimônio pessoal e, habilmente, colocam-se fora do controle geral da sociedade ou imunes a ele. De fato, esse raciocínio extrai da verdade a sua essência, mas o que está em causa é a evidenciação do persistente resquício do viés autoritário do Estado e da tradição oligárquica da sociedade brasileira, que se verifica na similitude que, por vezes, verifica-se entre os estudos do historiador brasileiro e o quadro que se apresenta na atual relação entre controle social *versus* gestores públicos.

2.4 CONTROLE SOCIAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL: CUMPRIMENTO OU ABORTAMENTO DA DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL?

O conceito de Controle Social tem sido utilizado em contextos teóricos e metodológicos heterogêneos pelos mais diversos autores, e não se pretende, com os limitados tentáculos deste estudo, alcançar todas as vertentes desse conceito

levantadas pelos estudiosos, sem embargo de aguçar a curiosidade do leitor para navegar nesses mares.

Objetivando lançar luz sobre o tema, importa conhecer os momentos seminais do conceito do controle social que, embora indiretamente, está presente nas obras dos clássicos da filosofia política que abordaram os temas do Estado, do poder, do fundamento do direito de mandar, a partir da relação entre o agir individual e a história e o agir coletivo¹⁰⁷.

Raízes remotas desse conceito podem ser encontradas nas formulações clássicas de Émile Durkheim no que se refere ao problema da ordem e da integração social. Esclarece Alvarez¹⁰⁸ que Durkheim se detém em fenômenos como o crime e a pena, que dizem respeito aos mecanismos empregados pela sociedade no momento em que alguém desobedece às normas sociais e ameaça a ordem social.

Na teoria do Estado de Hobbes, encontra-se o conceito de Controle Social, entendido como limitação do agir individual na sociedade. Entende o autor que o Estado se constitui quando os homens renunciam a fazer uso da força individual _segundo o estado de natureza_ produtora de anarquia, para entregar-se a um poder coletivo no qual se reconhece o direito de impor as próprias ordens, e recorre, em casos extremos, também à força. Em suma, o fim mesmo do Estado é salvaguardar a paz, protegendo a vida dos indivíduos que a ele pertencem.

Evidente, também, no *Contrato* de Rousseau seu interesse pelo problema da justificação do poder, quando critica o direito e a superioridade do mais forte, julgando-os privados de legitimidade¹⁰⁹. Ocorre que diante da deficiência na atuação do Estado _ausência de política de planejamento, do mau uso da *res publica*, e os reiterados ataques de toda ordem pelos “donos do poder”_, apropriou-se o senso comum do conceito de controle social para caminhar em sentido inverso do seu significado original estabelecido pela Sociologia e pela Psicologia. Passou do conceito do processo de domínio do Estado sobre o individual, para designar formas

¹⁰⁷ BOBBIO, op.cit., p. 284, nota 11.

¹⁰⁸ ALVAREZ, Marcos César. **Controle social**: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v.18, n.01, jan./mar. 2004. p.168-176.

¹⁰⁹ BOBBIO, op. cit., p. 28, nota11.

de a sociedade civil fiscalizar e participar das atividades próprias do Estado. Transformou-se, assim, uma larga via de mão única, sem qualquer óbice ou fiscalização das *cargas* que nela trafegavam, em uma focalizada e visitada via de mão dupla, onde cada vez mais condutores e pedestres se aventuram a cruzar.

Muito embora historicamente refratário à participação popular, o Estado brasileiro premido pela força e vontade da sociedade representada pelos constituintes de 1988, viu-se na trilha da democratização por eles traçada. A Constituição da República construiu uma nova ordem democrática, mas, é válido não olvidar, sobre as ruínas da antiga, com toda herança macabra herdada do passado sombrio e autoritário, não apenas da recente ditadura, mas, repita-se, desde a colonização comercial portuguesa. Trata-se de práticas ultrapassadas que devem ceder lugar a novos comportamentos, não mais padronizados e redutores da complexidade da sociedade plural, mas que trazem regulamentações as quais prevêm a participação da sociedade que deve falar e ser ouvida, mormente no tocante às políticas públicas.

Se anteriormente os movimentos sociais adotavam posturas reivindicativas e de confronto com o Estado, relembra Raichelis¹¹⁰, no contexto da elaboração da Carta Constitucional de 1988, parcela significativa desses movimentos aderiu à idéia de institucionalidade democrática. Dessa forma, os conselhos foram pensados como mecanismos para fortalecimento da sociedade civil, mas inúmeros são os desafios para operacionalização dessa *participação* da sociedade na gestão estatal das políticas públicas, sua elaboração, monitoramento e fiscalização, dois dos quais serão tratados a seguir.

2.4.1 Embotamento do papel fiscalizador pela ausência de suporte.

A Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988, muito além de simples instrumento de governo, definidor de competências e regulador de procedimentos _como querem

¹¹⁰ RAICHELIS, Raquel. **Os conselhos de gestão no contexto internacional**. CARVALHO Maria do Carmo A A, TEIXEIRA, Ana Cláudia C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Polis, 2000.

os ansiosos por justificação do poder dominante em um liberalismo de há muito ultrapassado e de impossível retrocesso_, configura-se em força ativa, com um *telos* definido, demarcando o caminho a percorrer para alcançá-lo, onde dá ordens, determina tarefas, estabelece programas com este propósito. É lei não apenas dirigida ao Estado, mas também à sociedade.

Adverte Bercovici¹¹¹ comenta que, hodiernamente, para a organização e racionalização dos poderes, faz-se necessária a fundamentação substantiva para os atos dos poderes públicos, que deve ir além dos princípios materiais estruturantes (Estado de Direito, Democracia, República) e estender-se à imposição de tarefas e programas que os poderes públicos devem concretizar, tornando-se a constitucionalização de tarefas a mais importante legitimação material.

A consagração de linhas de direção, objetivando a sujeição de órgãos de direção política à execução de determinações constitucionais e constitucionalização de direitos econômicos e sociais, é denominada pelo autor de “dinamização da Constituição”.

Como acima ressaltado, a abertura do Estado à participação social foi fruto de inúmeras batalhas onde a sociedade brasileira se fez campeã com opção pela institucionalidade democrática, o que não impede de a própria institucionalização dos fóruns de participação popular, por meio da criação de Conselhos setoriais, tornar-se um enorme desafio para democracia participativa brasileira, vez que ao se inserir na arquitetura estatal, a *vontade popular* estará mais sujeita à perda da capacidade crítica e da autonomia¹¹².

A Constituição Federal de 1998, fazendo eco aos anseios sociais, positivou um novo paradigma. O contexto atual do constitucionalismo é o do Estado Democrático de Direito, e a Constituição da República se tornou conhecida como *Constituição Cidadã* exatamente pela expressa previsão de abertura do Estado à participação

¹¹¹ BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da constituição dirigente**: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a.36, n.142, abr./jun.1999, p. 38.

¹¹² SILVEIRA, Jaqueline Passos da. **Limites, Riscos e potencialidades dos conselhos setoriais para a construção da Democracia, patriotismo constitucional e resgate da credibilidade das instituições político representativas**. Dissertação em Mestrado em Direito Constitucional. Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, 2004, p.76.

democrática, pela combinação dos modelos de Democracia Representativa e Participativa, *verbis*:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

[...]

Da análise do texto constitucional, cristalina a vontade do legislador constituinte em ampliar os limites do exercício da soberania popular para mais além do ato de eleger seus representantes, porquanto conferiu poderes e instrumentos ao cidadão para decidir e fiscalizar a atividade de seus eleitos.

Ora, reconhecida pela Lei Maior no marco do Estado Democrático de Direito, a imperatividade da participação popular no exercício do poder, qualquer negativa ou obstáculo imposto pelo poder público em tal participação, blindando o Estado e o Governo com uma impermeabilidade característica dos paradigmas constitucionais anteriores, é violação flagrante ao modelo de democracia constitucionalmente estabelecida.

Objetivando ser rota segura para assegurar as conquistas modernas, bem como viabilizar algumas das promessas não cumpridas da modernidade, o texto Constitucional de 1988 é resultado do incremento da mobilização social, mas a efetiva concretização das promessas não cumpridas e das conquistas asseguradas constitucionalmente é um desafio.

Nesse desiderato, a década de 90 presenciou, com lastro nas determinações constitucionais, uma extraordinária explosão de criação de conselhos em todo o território nacional, eis que do texto constitucional se extraiu a obrigatoriedade de implementação de Conselhos de toda ordem: de saúde; de educação; de acompanhamento dos fundos vinculados a esses direitos; de assistência social etc. Muito embora os diversos tipos de conselhos de controle social instituídos no Brasil possuam características diferenciadas no que diz respeito à natureza, composição, funções, atribuições, estruturas e regimento, o objetivo primordial comum a todos eles é possibilitar a participação da sociedade como destinatária das políticas públicas a serem implementadas pelo Estado, em seu processo de elaboração, forma de implementação e fiscalização dos meios utilizados para tal.

Com a explosão de criação de conselhos de toda ordem iniciada nos anos 90, hoje os conselhos fazem parte da vida política de todos os municípios brasileiros, que se não possuem a totalidade dos determinados constitucionalmente, quer por ausência de criação, quer de implementação, é fato que, ao menos os de existência vinculada ao repasse de verbas de programas federais _Conselhos de programa _, *brotaram* nestes entes federativos.

A utilização do verbo é proposital, *brotar* no sentido de jorrar; surgir; aparecer, o que se aplica também aos demais tipos de Conselhos, mas, diversamente do que se dá com os vegetais, onde a semente aguarda no ventre da terra o necessário tempo de germinação, no seio social, essa eclosão não tem como trazer em si o amadurecimento necessário à completa preparação da experiência programada. Assim, a superação dos desafios lançados pela nova existência é imperativa.

Nessa esteira, foram criadas variadas espécies de conselhos, assim classificados pela pesquisa *Conselhos Municipais e Políticas Sociais* (IBAM, IPEA, Comunidade solidária, 1997)¹¹³:

1. Conselhos de programa – “vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem definidas quanto ao seu escopo e a sua clientela.” Estão, via de regra, vinculados à ações governamentais específicas, ou seja, programas de merenda escolar, distribuição de alimentos e etc.

¹¹³ SILVEIRA, op. cit., p.78, nota 112.

2. Conselhos temáticos – sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele município, por força de alguma particularidade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda [...] os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam a seguir as características dos principais conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade civil e assunção de responsabilidades públicas.” São ligados a temas transversais como conselhos de direitos humanos, discriminação contra a mulher, o negro, etc.
3. Conselhos gestores ou conselhos setoriais ou de políticas públicas – são em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva área governamental na elaboração, implantação e controle de políticas públicas setoriais, definidos por leis nacionais, com existência nos três níveis de governo, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações.[...] dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos.”No grupo estão os conselhos de saúde, educação, assistência social, criança e adolescentes.

Com essa finalidade, na área da educação, estabeleceu a Lei do FUNDEB¹¹⁴:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

(*omissis*)

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

No tocante ao suporte financeiro, já foi dito alhures¹¹⁵ que atualmente, no Brasil, a realidade do Controle social nessas bases se dá em reuniões de Conselhos (quando

¹¹⁴ BRASIL, Lei 11.494/07 - **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB.**

não apenas colheita de assinaturas em atas) que por vezes ocorrem em salas improvisadas (almoxarifados, cômodos de entulhos, corredores etc.) por falta de local específico destinado a essa finalidade, onde, por falta de consciência e capacitação para o desempenho da função de conselheiros, são tratados temas periféricos e irrelevantes, além de diversos do objetivo de planejamento e monitoramento das políticas públicas de educação.

Para tanto, é necessário que os membros de um Conselho tenham um aprendizado de competências e conhecimentos específicos, na maioria das vezes completamente alheio à sua prática cotidiana. Formalmente, a mencionada lei garante esta capacitação continuada do conselheiro, *verbis*:

Art. 30. O Ministério da Educação atuará:

I - no oferecimento de apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II - na capacitação dos membros dos conselhos;

III - (*omissis*)

Ocorre que, muito embora a legislação pertinente preveja e imponha ao executivo, em todos os níveis, a obrigatoriedade de apoio técnico e capacitação dos conselheiros, isso não acontece na dimensão que deveria. O que se vê na rotina de reuniões dos Conselhos, os mais diversos, é a total falta de conhecimento específico, de capacitação técnica para a tarefa de acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo, não só dos recursos dos fundos formais, mas da própria prestação de contas do executivo com detalhamento da alocação dos recursos, vinculados ou não, nos moldes retratados por Davies¹¹⁶:

[...] Um outro ponto que enfraquece a representação social é a capacitação técnica para análise da documentação contábil (se e quando for encaminhada) relativa à receita do fundo e aplicação dos recursos no ensino fundamental e na valorização do magistério. Ora, para se

¹¹⁵ SALOMÃO, Izabel Cristina Salvador e ALMEIDA, Eneá de Stutz e. **A mágica e a realidade do controle social**: um ensaio sobre a educação no Brasil. In: XVI CONPEDI, 200, Belo Horizonte. XVI CONPEDI, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, v.1.

¹¹⁶ DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e as verbas de educação**. São Paulo: Xamã Editora, 2001. p. 41.

compreender um orçamento ou balancete, é preciso uma formação mínima para se decifrar as rubricas, que, vistas cruamente, pouco esclarecem sobre a receita e aplicação dos recursos. Se os representantes sociais (que geralmente são leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais preparados tecnicamente (até para deturpar a interpretação dos dados orçamentários), que, mesmo em minoria numérica (...) farão prevalecer sua leitura dos números.[...]

Como conceber a fiscalização pela sociedade dos recursos destinados a determinada política pública, ou ainda, da receita destinada e esta ou àquela finalidade, se os chamados a representar o corpo social não estão habilitados a executar as tarefas propostas? Qual o propósito da criação e manutenção desses fóruns de participação popular nessas precárias condições? Qual interesse subjaz a esse estado de coisas?

2.4.2 O entrave da apatia cívica.

A Democracia Participativa, nos moldes do estabelecido pela Constituição, pressupõe a existência de uma sociedade civil politicamente preparada, ativa, disposta a lutar pelas causas da coletividade, cobrando dos dirigentes uma postura ética, nos moldes estabelecidos pelo paradigma do Estado Democrático de Direito, e que o aparelho estatal não seja utilizado em “voluntarismos” e “decisionismos”. Cientes de todos os entraves à operacionalização dos Conselhos, internos, e, mormente os externos, de forma especial a impermeabilização do Estado à participação popular, acaso estar-se-ia diante de exemplo similar ao citado por Habermas¹¹⁷, onde há Estados de Direito em que o poder governamental ainda não foi democratizado?

Estabelecido que tal questionamento não obsta que do ponto de vista normativo não exista Estado de Direito sem democracia, assevera o autor que essa relação decorre da própria definição de direito moderno, bem como da circunstância de que hoje o direito positivo não mais logra obter sua legitimidade recorrendo a um direito

¹¹⁷ HABERMAS, op.cit., p. 293, nota 5.

superior, mas sim a partir da autonomia garantida de maneira uniforme a todo cidadão, sendo que a autonomia privada e pública pressupõem-se mutuamente.¹¹⁸

Quando o tema é participação social, gestão participativa, o foco se divide entre governantes e governados. O atual paradigma constitucional estabeleceu no Texto Maior tanto o fim do insulamento governamental quanto o da impermeabilidade à participação popular, tão típicos do regime ditatorial do qual o país é egresso, ao tempo em que prevê a existência de cidadãos ativos, com capacidade de não apenas fiscalizar a gestão pública, mas nela atuar, interferir.

Não se está aqui a descrever uma participação “periférica”, formal, dessas que, em vez de exercerem qualquer papel significativo na construção e formação da vontade e opinião pública que sustentará a elaboração das políticas públicas estatais, transformam-se em instância legitimadora das práticas governamentais unilaterais e desconectadas do contexto social. Exemplo dessa postura verifica-se nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Educação, onde é recorrente a presença de conselheiros subalternos às deliberações técnicas e aos cálculos políticos “armados” sob o manto do alheamento e do desinteresse nas causas comuns.

Os processos participativos vivem ameaçados pela irregularidade e inconstância, que impedem seus efeitos virtuosos, eficientes. Para superar essa dificuldade e tornar-se regular e constante, a participação precisa de treino, educação política, consciência cívica, até alcançar *status* de “experiência democrática”. A irregularidade e a inconstância trazem a reboque a ilegitimidade das decisões que, tomadas em fóruns pouco representativos ou esvaziados, deixam de refletir a vontade pública, e, caso implementadas, transmudam-se em injustiça e desigualdade¹¹⁹.

Considerando toda a herança histórico-cultural impregnada de autoritarismo, afastamento popular das causas públicas e ausência de formação democrática da sociedade brasileira, bem como todas as razões expostas na análise procedida no

¹¹⁸ HABERMAS, op. cit., p. 294, nota 5.

¹¹⁹ NOGUEIRA, op. cit., p. 156, nota 98.

capítulo segundo, dos motivos da manutenção das classes populares no analfabetismo desde a descoberta destas terras _o que também vale para a educação pública brasileira merecer na atualidade os índices apontados no intróito deste trabalho_ que são trazidos como elementos para a compreensão da apatia cívica que se observa inúmeras vezes nestes fóruns de participação social, fato é que a descentralização participativa, resultado de lutas sociais e apregoada pela nova ordem constitucional, ainda não produziu os efeitos esperados.

Aspecto relevante para análise desse alheamento popular pode ser atribuído ao fato de esse canal de participação dos cidadãos no Estado ter surgido, em muitos casos, exatamente como “benesse” do próprio Estado, fruto de uma política estatal e não como conquista do corpo social, em razão do envolvimento e do sentimento de necessidade da sociedade. Tal gênese arrasta como consequência a ausência de legitimidade de espaços apenas formalmente públicos e que não despertam o interesse necessário nas comunidades locais que, muitas vezes, desconhecem a real finalidade de interferir (“tomar parte”) na elaboração, monitoramento e fiscalização das políticas públicas das quais é destinatária, por meio da participação nos Conselhos setoriais.

O ônus, o sacrifício pessoal, inerente à participação, com a destinação de tempo livre para cuidar do coletivo, sobressai-se quando os afetados, desconhecendo a necessidade de intervir no processo de definição dos destinos de sua comunidade, ancoram-se em posturas fatalistas, derrotistas, ou ainda, individualistas, não-associativas, criando sérios problemas para a ocupação dos espaços criados com esta destinação. Tal situação culmina com um número restrito de pessoas se dividindo e acumulando diversos postos em variados conselhos, o que pode ser traduzido pelo “abandono” da esfera pública, pela ausência de autonomia pública que ajuda a “assegurar as fontes” da autonomia privada.

O que deveria ser oportunidade de atuação passa a ser fardo sem motivação ou sentido prático e resvala para tornar-se instrumento de manobra do Estado, que estagnado nos paradigmas anteriores, numa postura ora liberal, ora social, mantém-se afastado do aprofundamento em uma postura fortemente democrática, característica do Estado Democrático de Direito, corroendo, outrossim, as

oportunidades de democratização do país, a exemplo do descrito no capítulo terceiro acerca das experiências nos municípios capixabas de Anchieta, Itarana e Rio Bananal (itens 3.3.1, 3.2.3 e 3.3.3, respectivamente).

Ainda que eivados de problemas estruturais e críticas ao seu funcionamento, os Conselhos são uma realidade no Brasil. Com a explosão de criação de Conselhos de toda ordem iniciada no ano de 1990, repita-se, hoje eles fazem parte da vida política de todos os municípios brasileiros, o que não deve ofuscar os riscos que a prática, mal utilizada, é capaz de acarretar.

Nesse ponto, uma atitude de colocar em discussão a carência de interesse popular nos Conselhos tem o objetivo de alardear que tal escolha carrega o alto custo de ter que arcar com o “arbítrio” e com o “decisionismo” de gestores governamentais. São posturas por vezes ancoradas no paradigma liberal _e, dessa forma descompromissadas com a concretização dos direitos fundamentais_, outra tantas ancoradas no paradigma social _com uma “tutela paternalista”, que subtrai dos cidadãos a cidadania. Mandatários que assumem a posição de “mandantes”, crendo na sua superioridade, reduzem o povo à condição de massa manipulável e instrumentalizada¹²⁰.

Conforme bem lembrado por Nogueira, sem se aprofundar no detalhamento das quatro grandes modalidades de participação¹²¹ que têm coexistido e se combinado de diferentes maneiras conforme as diferentes circunstâncias histórico-sociais, participar é também fazer-se presente no debate público democrático, onde se constroem a vontade e opinião públicas via consensos, armam-se batalhas pela hegemonia e define-se em maior ou menor dose a idéia de ordem pública e comunidade política. Observa o autor que, tão relevante quanto a decisão, é o modo (o processo, o caminho institucional) como se delibera, como são debatidos os temas e organizada a agenda, concluindo que é no terreno da deliberação que se decide o fundamental.

¹²⁰CARVALHO NETTO, Menelick de. Apresentação in ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos 2003

¹²¹Segundo Nogueira, as modalidades de participação podem ser didaticamente divididas em quatro: assistencialista, corporativa, eleitoral e política. Conferir em **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005, p.129-133, nota 98.

Se, por um lado, a criação estatal das instâncias de participação social retira-lhes inicialmente a legitimidade, por outro, a própria prática da democracia poderá funcionar como impulsionadora da participação democrática. É imprescindível a crença dos cidadãos na “produtividade” de sua participação, ou seja, que ela possa efetivamente contribuir na concretização dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. Para tanto, alerta Nogueira, é imperativo que o gestor governamental relacione-se com o cidadão não apenas de modo “amigável”, mas “interativo”, superando distâncias, atritos e unilateralidades. A função do gestor nesse processo é envolver o cidadão nos assuntos governamentais, e, assim, facilitar a construção de novas modalidades de abertura do Estado à sociedade.

[...] Em outros termos, a gestão participativa acentua o fato de que os aparatos governamentais (o Estado), ainda que carreguem consigo uma dose considerável de autonomia – e portanto, de “arbitrio” -, não podem ser concebidos como se estivessem desvinculados da sociedade ou imunizados contra seus efeitos[...]¹²²

Os cidadãos, outrossim, só podem exercer adequadamente a sua autonomia pública, garantida por direitos de participação democrática, na medida em que a sua autonomia privada seja garantida. Habermas defende, acertadamente, a complementaridade e a co-originalidade entre autonomia pública e privada. Assim, é a educação, como elemento essencial no desenvolvimento da autonomia privada, que, baseada nas formas de comunicação que desenvolve, colabora de forma substancial para a construção de uma esfera pública desobstruída, enraizada nas esferas privadas centrais do mundo da vida mediante as instituições da sociedade civil¹²³.

¹²² NOGUEIRA, op.cit., p. 146, nota 98.

¹²³ HABERMAS, op.cit., p.146, nota 6.

3 EDUCAÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL

[...] a vida inventa! A gente principia as coisas, no não saber por que, e desde aí perde o poder de continuação – porque a vida é mutirão de todos, por todos remexida e temperada. [...] Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas

Assim já eram por Aristóteles amalgamadas, na antiguidade clássica, educação e ética, quando o pensador, em suas reflexões, estabelecia o desenvolvimento da ética dos indivíduos como única trilha para que a comunidade seja capaz de alcançar sua melhor condição de felicidade. Esse desenvolvimento se dá por meio da educação. Para o filósofo grego, citado por Alvin, “somente através de um processo educacional que desenvolva com solidez e firmeza a ética nos indivíduos teremos uma sociedade justa e, portanto, próxima à condição ideal da felicidade.”¹²⁴

Lidar com as habilidades de agir para si e para os outros é resultado da formação do espírito, alcançada pela educação. É a partir do conhecimento que se abre o leque das escolhas. No dizer de Bittar: “É a abundância de informações, qualitativamente gerenciada, que gera a liberdade de escolha. Em contrapartida, a escassez de informações engendra a falta de consciência crítica e, por conseqüência, a fácil manipulação do indivíduo. A ignorância está na base de muitos erros.”¹²⁵

Pelos tempos, muitas foram as formas de se ver os objetivos da educação. Assevera Kant que “o fim da educação é desenvolver, em cada indivíduo, toda a perfeição de que ele seja capaz”. “A educação deve livrar o aluno da tirania do presente”, dizia Cícero. “A educação serve para libertar os jovens dos constrangimentos não-naturais de uma ordem social malévola e arbitrária”, afirmou Rousseau. “A função da educação era de ensinar os jovens como proteger a sua liberdade”, esclarece Jefferson.

¹²⁴ ALVIN, Márcia Cristina de Souza. A Educação e a dignidade da pessoa humana. In: FERRAZ, Ana Cândida da Cunha (org). **Direitos humanos fundamentais: positividade e concretização**. Osasco: EDIFIEO, 2006, p. 184.

¹²⁵ BITTAR, Eduardo C. B. **Ética, educação, cidadania e direitos humanos: estudos filosóficos entre o cosmopolitismo e responsabilidade social**. Barueri, SP: Manole, 2004, p.78.

Definida na Constituição da República Federativa do Brasil e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, a educação é o processo formativo que visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, “**seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mundo do trabalho**”¹²⁶. (grifo inexistente no original).

Desse caleidoscópio de mundividências, extrai-se o papel crítico e emancipatório desempenhado e reconhecido pela educação, por meio das experiências de cada época. Daí se segue a importância do papel emancipador da educação, não como reprodutora da ideologia dominante, mas como prática educativo-crítica de educação como intervenção no mundo.¹²⁷ A educação, exercitando esta criticidade, faz o cidadão apto a observar, comparar, decidir e optar, enfim, participar da vida política da comunidade. É a emersão do homem do seu processo histórico. É sua ingerência nos problemas comuns.

O presente estudo é permeado pelo objetivo de evidenciar primeiro o papel da educação como fator de desenvolvimento da autonomia privada dos cidadãos e condição de possibilidade para eles fazerem uso da autonomia pública ao desempenharem seu papel de cidadãos do Estado numa democracia; e segundo, como outro lado da mesma moeda, a autonomia pública do cidadão, sua ingerência, sua participação no Estado como afetado pelas políticas públicas, como condição de possibilidade para incremento do direito fundamental à educação. Noutro falar, a pressuposição mútua, a coesão interna, entre autonomia pública e autonomia privada.

Assim, no decorrer da pesquisa verificou-se, nas várias fases históricas e paradigmas constitucionais vivenciados pelo Estado e sociedade brasileiros, a importância da Educação popular _ou a ausência dela_ no desenrolar dos acontecimentos políticos que determinaram os rumos da nação, e a participação do povo em tais fatos.

¹²⁶ MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "Educação" (verbetes). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario>>, acesso em 5 dez 2007.

¹²⁷ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p.98.

Desde a “sociedade fechada” do Brasil colonial, com precária vida urbana, com suas elites alienadas e alienantes, sobrepostas a um povo “imerso” no processo histórico, comandado, subserviente, e sua economia predatória crescendo para fora, a ausência de difusão da educação popular era, de forma deliberada, determinante para a manutenção deste *statu quo*. Os alarmantes índices de analfabetismo mantinham a sociedade fechada, sem povo¹²⁸, este inexistente, enquanto capaz de decidir: sociedade reflexa na sua cultura, e, por isso, alienada. Objeto, e não sujeito de si mesma. Antidualogal, dificultando a mobilidade social ascendente. Atrasada. Sociedade que, ao escravo facultavam-se os três P’s¹²⁹ e ao homem comum o temor reverencial às elites, devendo ele permanecer sempre de cabeça baixa. “Sem imprensa, sem relações e sem escola. “Doente”. “Sem fala autêntica”¹³⁰.

A abolição da escravatura, a crescente industrialização, determinando o crescimento interno da economia, a urbanização etc., foram grandes alterações que se processaram conduzindo à “rachadura” da sociedade brasileira, para repetir Freire. Se era conservado o mutismo e o alheamento até quando começaram a surgir as primeiras alterações que denunciavam a “rachadura” da sociedade onde preponderava o antigo regime oligárquico, sua efetiva entrada na fase de transição, característica clara do início do século XIX, presenciou o ímpeto popular, a voz do povo, sua emersão.

A estrutura do estado nacional democrático foi importada sem nenhuma prévia consideração ao contexto local, sem que o povo tivesse alguma experiência em autogoverno. “Era uma forma política e social, cujos fundamentos exigiam, ao

¹²⁸FREIRE, op.cit., p. 57, nota 7.

¹²⁹ANTONIL, *apud* FREIRE. Op. cit., p.81, nota 7. ‘No Brasil costumam dizer que, para o escravo, são necessários três PPP, a saber, pau, pão e pano. E posto que comecem mal, principiando pelo castigo que é o pau, contudo provera Deus que tão abundante fosse o comer e o vestir, como muitas vezes é o castigo dado por qualquer coisa pouco provada ou levantada’.

¹³⁰VIEIRA, Padre Antonio *apud* FREIRE. Idem, p.75, nota 7. Depois de uma citação latina que termina com a palavra *infans*, diz Vieira num dos seus sermões: ‘comecemos por esta última palavra, *infans*, infante, quer dizer o que não fala. Neste estado estava o menino Batista, quando a senhora o visitou, e neste estado estava o Brasil muitos anos que foi, a meu ver, a maior ocasião de seus males. Como doente não pode falar, toda outra conjectura dificulta muito a medicina. Por isso Cristo nenhum enfermo curou com mais dificuldade, e em nenhum milagre gastou mais tempo, que em curar um endemoniado mudo; o pior acidente que teve o Brasil em sua enfermidade foi o tolher-se-lhe a fala: muitas vezes se quis queixar justamente, muitas vezes quis pedir os remédios de seus males, mas sempre lhe afogou as palavras na garganta, ou o respeito, ou a violência: e se alguma vez chegou algum gemido aos ouvidos de que devera remediar, chegaram também as vozes do poder e venceram os clamores da razão’.

contrário do mutismo, o diálogo, a participação, a responsabilidade, política e social”¹³¹.

Se antes da rachadura do *Ancien Régime* brasileiro, era o homem comum, analfabeto e minimizado, de consciência intransitiva, nos moldes definidos por Freire¹³², ou seja, sofrendo de séria limitação na sua esfera de apreensão, de captação de seu contexto, vivendo no interior de uma órbita vegetativa, circunscrito a áreas estreitas de interesses e preocupações, na medida em que amplia o seu poder de captação e de resposta às questões que partem de seu contorno, e aumenta seu poder de dialogação com outros homens e com o mundo que o circunda, seus interesses se alongam para mais além da sua esfera vital, ele se “transitiva”.

A consciência transitiva, prossegue o educador, é, porém, num primeiro estado, ingênua, caracterizada pela simplicidade na interpretação dos problemas e pela subestimação do homem comum (quanto menos críticos, tanto mais ingenuamente são tratados os problemas e discutidos superficialmente os assuntos); pela resistência à investigação, preferindo explicações mágicas; pela fragilidade na argumentação e por forte teor de emocionalidade; pela prática, não propriamente do diálogo, mas da polêmica.

Dessa fase de “transitividade ingênua”, se não sofre deturpação, e este estado é aliado a uma educação libertária, voltada para responsabilidade social e política, ele evolui para a transitividade crítica, qual seja, a que se caracteriza pela profundidade na interpretação dos problemas; pela substituição de explicações mágicas por princípios causais; por negar a transferência da responsabilidade; pela recusa a posições quietistas; por segurança na argumentação; pela prática do diálogo em substituição à polêmica.

Entretanto, esclarece o educador, se a passagem da consciência preponderantemente intransitiva para a transitiva ingênua se deu pela força das coisas, ou seja, em razão das transformações econômicas e sociais, como as citadas intensificações do processo de industrialização e urbanização, adicionado à

¹³¹ FREIRE, op.cit., p. 87, nota 7.

¹³² Ibid., p. 68.

complexidade das relações advinda desta nova realidade, a elevação da consciência transitivo-ingênua à consciência transitivo-crítica só poderia ocorrer como fruto de um trabalho educativo crítico com essa destinação, ou ainda, com o acesso substancial ao direito à educação.

Era essa a fase crucial de transitividade crítica que vivenciava o povo brasileiro, com movimento de ascensão da ingenuidade para a criticidade a partir de 1930, tendo chegado à sua plenitude na época pós-estadonovista. Tal fase foi decisiva, determinante, porque se não evoluísse para a consciência transitivo-crítica característica dos autênticos regimes democráticos, que corresponde a formas de vida altamente permeáveis, interrogadoras, inquietas, investigativas, poderia resvalar para posições mais perigosamente míticas do que o teor mágico característico da consciência intrasitiva, à consciência fanática, à massificação, onde sua falta de compromisso com a existência é ainda maior que na intransitividade. Como resultado, eis uma sociedade ostensivamente desumanizada¹³³.

Na massificação, ocorre uma distorção do poder de captar, implicando uma preponderância de irracionalidade. A massa teme a liberdade, mesmo tendo ela como tema principal. Sua preferência é o das fórmulas gerais. Não conduz a si mesma, é conduzida. Assim sendo, os políticos populistas preocupados com o aumento do eleitorado, na transformação de cada analfabeto em um voto, sem compreender claramente a mobilização que eles próprios estimulavam, permitiram iniciativas como o Movimento para a Educação Popular, protagonizado por Paulo Freire.

O sociólogo da educação se valeu do interesse populista dos políticos e se dirigiu às massas que alguns supunham “fora da história”¹³⁴. Acreditou no poder de criação e crítica das massas mais oprimidas. Investiu no desenvolvimento da autonomia privada do homem, por meio de uma educação libertadora, para que ele pudesse emergir como cidadão do Estado, participar das soluções dos problemas comuns. Um movimento como outros que poderiam ter se valido do solo fértil da liberdade, do incentivo à difusão da educação às classes populares como instrumentos na construção de uma cultura de participação social nos problemas comuns, um

¹³³ FREIRE, op.cit., p. 71, nota 7.

¹³⁴ Ibid., p.33.

ativismo cívico de cuja ausência até hoje o povo brasileiro se ressentir, e assim se encaminhava até o 1º de abril de 1964, quando o golpe militar se abateu sobre o governo populista e sobre a oportunidade de elevação, por intermédio do acesso ao direito fundamental à educação, da consciência transitivo-ingênua para a transitivo-crítica.

Por isso, há a afirmação (acima) de que os militares golpearam o ainda instável processo democrático com *animus necandi*. Eles pretenderam a eliminação da vida crítica do cidadão que se encontrava em processo de emergência histórica. Amordaçaram as vozes que ainda saíam roucas, como a indicarem a novidade no falar adulto. No entanto, o que se acreditava ter sido um crime perfeito, deixou evidências de que a vida democrática brasileira, muito embora latente, ainda existe. Interceptaram e interromperam a experiência democrática, não as chances de democracia, de construção da sociedade que querem os brasileiros, “com nossas próprias mãos”, o que caracteriza, para Toqueville, a essência da própria democracia.

A distorção se deu e a massificação se difundiu. A educação bancária¹³⁵, mais condizente com o regime imposto, generalizou-se, objetivando obliterar a visão popular. E obliterou. O mutismo foi novamente imposto e a ensaiada vivência democrática, adiada. Não a tem este povo, é fato. Dela se distanciou e pouco ou quase nada a experimentou, o que não o torna, absolutamente, eternamente incapacitado para sua prática.

Se faltaram condições no passado histórico-cultural do brasileiro, como desfrutados por outros povos, hábitos de solidariedade social que o integrassem na forma de governo democrática, resta-lhe, como grande desafio, nas atuais condições de vida brasileira, investir na educação, a que tenha acesso substancial, e não formal, para o desenvolvimento da criticidade. Urge uma educação para a cidadania, com a qual se aprende a valorizar as instituições políticas, os direitos e os deveres, e também a discutir acerca da responsabilidade do homem com seu tempo e seu entorno, com a

¹³⁵ Na visão “bancária” da educação, o “saber é uma doação dos que se julgam sábios aos que julgam nada saber. Doação que se funda numa das manifestações instrumentais da ideologia da opressão – a absolutização da ignorância, que constitui o que chamamos de alienação da ignorância, segundo a qual esta se encontra sempre no outro. Em lugar de comunicar-se, o educador faz comunicados e depósitos que os educando, meras incidências, recebem pacientemente, memorizam e repetem. (FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p.58.

solução dos problemas comuns. O compromisso só é alcançado pelo assenhramento da consciência transitivo-crítica. Como bem elucida Nogueira¹³⁶:

[...] Educação voltada para a compreensão de que participar é mais do que eleger representantes e autorizar governantes, mas não exclui os papéis específicos que representantes e governantes têm no processo de tomada de decisões e de organização do espaço público. Trata-se, portanto, de uma questão de consciência política, que se resolve por intermédio de um círculo de fatores que se combinam e que **vão da escola à política**, da cultura às lutas sociais, do esforço pessoal ao vínculo associativo. É impossível imaginar processos deliberativos ampliados (democráticos e associativos) sem cidadãos em condições de deliberar esferas predominantemente argumentativas. Na ausência deles, a participação converte-se em exclusão. [...] (grifo inexistente no original)

Adite-se, Educação como fator de desenvolvimento da autonomia privada do cidadão, objetivando sua autonomia pública, sua prática democrática. Educação como política de “qualificação do cidadão”¹³⁷ por meio do incremento de sua capacidade de reflexão e de ponderação das conseqüências de suas decisões politicamente relevantes, em sua vontade de formular e afirmar seus interesses à luz dos interesses de seus co-cidadãos, bem como, das futuras gerações.

O processo de construção da igualdade de oportunidades exige uma vigilância constante para que os excluídos da aprendizagem escolar possam ser cada vez mais incluídos no mundo do letramento, que permite, por sua vez, a construção e a ampliação dos saberes que abrem caminho para uma inserção efetiva na vida contemporânea.¹³⁸

Deverá ser a educação, como elemento essencial no desenvolvimento da “capacidade comunicativa” dos cidadãos, voltada para a criação e ocupação de espaços públicos hoje apenas formalmente existentes. Essa educação tornará efetiva a participação social dos cidadãos, sua ingerência no Estado por meio da democracia deliberativa. Assim, poderá ser formado um cidadão capacitado e desejoso de tomar parte no controle social das políticas públicas a ele endereçadas, como estabelecido pelo paradigma do Estado Democrático de Direito.

¹³⁶ NOGUEIRA, op.cit., p.152, nota 98.

¹³⁷ HABERMAS, op.cit., p.158, nota 6.

¹³⁸ PORTELA, Adélia Luíza [et al.]. O direito de aprender direito: garantindo a qualidade da educação escolar. In KONZEN, Armando (Org). **Pela justiça na educação**. Brasília, Fundescola/MEC. 2000, p.365.

3.1. DESCASO COM EDUCAÇÃO: AUTONOMIA PRIVADA *VERSUS* AUTONOMIA PÚBLICA.

Quando se busca descerrar, inicialmente, o véu de “transcendência” dos interesses particulares com que ordinariamente se vestem os gestores públicos, torna-se impossível não compreender as razões que levam ao descaso do Estado com a educação pública neste país e deixar de questionar: a quem interessa a inexistência de garantia de “autonomia privada” por meio do acesso substancial ao direito fundamental à educação, entendida como qualificação do cidadão? Em contrapartida, o que favorece a escassez da capacidade de reflexão que engendra a falta de consciência crítica e, via de consequência, a fácil manipulação do indivíduo?

Se, reiterando-se o asseverado por Habermas, é a autonomia privada dos cidadãos que assegura sua autonomia pública, e a recíproca é verdadeira, é possível entender de outra forma, senão que os Estado, ao desconsiderar e não priorizar o acesso substancial ao direito à educação pública, almeja exatamente o esvaziamento da esfera pública e a não ocupação dos espaços constitucionalmente criados de participação popular, ao contrário da retórica oficial?

A negativa se impõe, e isso é patente quando fez e faz o Estado a opção pela universalização do ensino sem qualquer preocupação com a digna remuneração ou contratação de professores em número suficiente, obrigando os pertencentes aos quadros públicos a apequenarem sua prática pedagógica para cumprir duplas e até triplas jornadas de trabalho em uma ou várias instituições escolares. A universalização a todo custo, sem planejamento e sustentada pelo estraçalhamento dos salários dos professores foi, e ainda é, uma das razões preponderantes do aniquilamento da educação pública neste país. Isso redundou em abandono da qualidade do ensino, onde os alunos podem sair do ensino fundamental sem dominar os rudimentos da leitura e escrita. Esses alunos saem sem sequer terem sido incluídos¹³⁹.

Na Conferência Mundial de Educação realizada em Dakar, Senegal, abril de 2000, foram estabelecidos importantes marcos na luta pela universalização da educação básica. As metas estipuladas foram: ampliar a educação e a assistência à primeira

¹³⁹ Vide resultados do PISA, nota 2.

infância; garantir o ensino primário gratuito e obrigatório; promover aprendizagem e habilidades para a vida; aumentar em 50% a alfabetização de adultos; alcançar a igualdade de gêneros; e assegurar a qualidade em todos os níveis de ensino.

O Brasil conseguiu reduzir a reprovação no ensino fundamental entre 1999 e 2005, mas a melhoria não tirou o país de uma situação incômoda: entre 150 nações comparadas num estudo divulgado pela Unesco¹⁴⁰ apenas Nepal, Suriname e 12 países africanos têm repetência maior.

Segundo o relatório anual da entidade que monitora o grau de cumprimento das metas traçadas em Dakar, divulgado em 25 de novembro de 2008 em Genebra, o Brasil conseguiu reduzir sua repetência de 24% para 19%, mas o patamar é elevado quando confrontado com a média mundial (3%) ou mesmo com a África subsaariana (13%), região mais pobre do mundo. Taxas altas de repetência não resultaram em melhoria do aprendizado, como demonstrado pelo documento.

A alta repetência dos alunos das escolas públicas foi avaliado como o maior dos entraves para a melhoria do Brasil no Índice de Desenvolvimento da Educação, que faz um *ranking* de países, segundo o cumprimento das metas estipuladas no Fórum Mundial de Educação, no Senegal. O país ficou na 80ª posição entre os 129 para os quais foi possível o cálculo. Em curva descendente está a posição brasileira, pois há quatro anos situava-se em 72º lugar em 127 nações.

O índice é composto de quatro dimensões: acesso à escola, desigualdade de gênero, analfabetismo adulto e qualidade. Esse último fator é avaliado pelo percentual de alunos que completam ao menos quatro anos de educação formal. Nesse quesito, o Brasil cai da 80ª para a 99ª posição. Quando se trata apenas de acesso à escola, sobe para 59ª.

Não há que se falar em acesso substancial ao direito à educação que permita o desenvolvimento da autonomia privada dos cidadãos com a eternização de problemas estruturais dos sistemas municipal/estadual de educação, bem retratados

¹⁴⁰ Dados acessados em < <http://www.agenciabrasil.gov.br/> > acesso em 25 nov. 2008.

no descuido com a merenda escolar¹⁴¹, quando muitos dos alunos têm deficiência alimentar em suas residências, por carência de recursos financeiros; no descaso com o transporte escolar¹⁴², que impossibilita o acesso dos estudantes à unidade escolar; na situação dos professores desprestigiados, com salários defasados, empregos temporários, incompatíveis com sua condição de *mestres de cidadania*, o que culmina com aulas apáticas, desinteressadas, ou ainda pior, embebidas de descrédito no sistema e no país. Há que se repensar a educação pública como um todo, buscar as causas de sua curva descendente, para que se possa trabalhar nas etapas de sua recuperação e superação.

Como entender a falta de *opção* dos gestores pelas adequadas despesas públicas, priorizando gastos em publicidade governamental, ou, mesmo que na rubrica “Educação”, em reformas por vezes desnecessárias de prédios escolares, em detrimento do investimento na qualidade do ensino?

Como justificar de outra forma o pagamento de *abono* para cumprir formalmente os gastos em educação determinados constitucionalmente, em vez de um plano de cargos e salários com remuneração digna aos professores? O que subjaz na insistência da contratação temporária, quando a norma constitucional determina a realização de concurso público¹⁴³ para ingresso na carreira do magistério público?

No caso brasileiro, a compreensão do descaso estatal com direitos fundamentais constitucionalmente assegurados perpassa os questionamentos: se a Carta Constitucional de 1988 nasceu sob a égide do neoconstitucionalismo¹⁴⁴ e é norma

¹⁴¹ Foi objeto de Inquérito Civil em 2005 irregularidades protagonizadas pelo Estado do Espírito Santo na licitação para compra de merenda escolar, sua insuficiência e baixa qualidade, bem como do reduzido número de nutricionistas responsáveis por toda a rede estadual de ensino, que culminou inquérito policial visando apuração de ilícito penal e a assinatura de Termo de Ajustamento de Condutas, no tocante aos demais problemas, ainda apenas parcialmente cumprido.

¹⁴² Repete-se anualmente o atraso para início das aulas por ausência de participantes nas licitações públicas para contratação do serviço de transporte escolar, comumente terceirizado pelos municípios, por descaso das administrações públicas que relegam o tratamento deste problema crônico para o início do ano letivo, necessitando, de forma habitual, da intervenção do Ministério Público Estadual para a efetivação dos contratos e acesso das crianças à unidade escolar.

¹⁴³ CF/1988: “Art. 206, V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;”

¹⁴⁴ A expressão “neoconstitucionalismo” foi cunhada e vem sendo usada pela doutrina exatamente para designar o estado do constitucionalismo contemporâneo, fruto de sua evolução pelos tempos, onde, em seu aspecto formal, se reconhece, com cada vez mais brilho, a normatividade, centralidade e superioridade dos princípios constitucionais, os quais devem servir de parâmetro para interpretação das demais normas, de toda ordem.

jurídica suprema, possuindo largo catálogo de direitos fundamentais e princípios jurídicos; se ela é legítima e democrática, dado que resultou de processo constituinte legítimo, porquanto promulgada após processo aberto de discussão e deliberação por representantes; se surgiu oriunda de forças espontâneas e de tendências dominantes no seu tempo, ou seja, possui força vital; se é dirigente, na medida em que determina tarefas, estabelece programas e define fins para o Estado e para a sociedade, por que, então, carrega o fardo de carente de materialização? Será apropriado responder, com Hesse¹⁴⁵, que este país seria o típico caso em que prevalece na consciência geral, nomeadamente por parte dos administradores públicos, a “vontade de poder” (*Wille zur Macht*) em detrimento da “vontade de Constituição” (*Wille zur Verfassung*)?¹⁴⁶

Administradores desse quilate, que não se podem dizer raros, além de não *carregarem*, como intenção primeira, a “vontade de Constituição”, valem-se dos citados *expedientes* de violência simbólica para evitar a evolução da consciência transitivo-ingênuo para a transitivo-crítica, da conscientização da importância participação popular nos fóruns de formação da *vontade pública* que objetivem “elaboração, implantação e controle de políticas públicas setoriais, definidos por leis nacionais, com existência nos três níveis de governo, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações”¹⁴⁷.

A Constituição de 1988, cujo *telos* é *construir uma sociedade justa e solidária*, doce fruto das lutas sociais, deseja ser por ela provada em seu sabor mais marcante, qual seja, no seu rol de direitos sociais. A “vontade de Constituição” não pode ficar ao alvitre dos poderes públicos, eles devem ser fiscalizados e redirecionados, quando for o caso, para que se ajustem aos fins constitucionais.

Não se está aqui a falar de invasão do espaço próprio da política com o direito, mas apenas engrossando as fileiras dos que defendem¹⁴⁸ a necessidade urgente de se estabelecerem parâmetros de controle para que as autoridades públicas persigam

¹⁴⁵HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991, p.11.

¹⁴⁶Ibid.,p.19.

¹⁴⁷Vide p. 74.

¹⁴⁸Nos moldes propostos por Ana Paula Barcelos Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (org). **Leituras complementares de constitucional**., 2007.

as vinculantes metas constitucionais e escolhas públicas em um Estado Democrático de Direito.

Extinguir por todo o sempre com os lamentos na cerimônia fúnebre dos postulados positivistas é medida que se impõe. Não se pode ignorar o passamento dessa visão deturpada do constitucionalismo, onde os gestores públicos inflavam o peito ao dizer que cumpriam fielmente as prescrições constitucionais por aplicarem apenas formalmente o *quantum* determinado na Lei Fundamental em Educação, quando o que se via (vê?) é a patente malversação do dinheiro público, ineficiência evidente na programação de despesas e o não atingimento da prestação educacional, ou seja, a não materialização da Constituição.

Quais instrumentos poderiam ser utilizados para transformação deste estado de coisas? Urge reconhecer, com Ana Paula Barcellos,¹⁴⁹ que apenas por meio de políticas públicas o Estado poderá, de forma ampla, realizar os fins previstos na Constituição, mormente no tocante aos direitos fundamentais que dependam de ações para a sua promoção.

Entendendo Estado de Direito como o Estado no qual o exercício do poder político está submetido a regras jurídicas, que dizer de um Estado de Direito Constitucional que é delineado e definido por uma Constituição rígida? Restar-lhe-á outra opção senão a submissão? A resposta a esta pergunta é negativa.

Muito embora não recebam a atenção merecida, os gastos públicos detêm, no mais das vezes, a senha para compreensão de uma administração pública eficiente ou não. Como justificar o emprego de verbas vultosas na publicidade governamental e comunicação social ao mesmo tempo em que alega o administrador público carência de recursos para maior investimento em educação? Outra resposta não há além de falta de *vontade de Constituição*, que deve ser rigorosamente combatida, valendo-se dos instrumentos por ela mesmo fornecidos¹⁵⁰.

¹⁴⁹ BARCELLOS, Ana Paula BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (org). **Leituras complementares de constitucional**. 2007., p. 10.

¹⁵⁰ O artigo 208,§2º prevê que o não oferecimento de educação fundamental nos termos da Constituição Federal desencadeia a responsabilidade pessoal da autoridade competente, ou ainda,

Ultrapassadas as experiências dos paradigmas liberal e social, como se entender Democracia Participativa sem reconhecimento da sociedade como detentora de condições para participação no exercício político? O que fundamenta, na atualidade, a crença tecnocrata na idéia de que apenas os detentores do poder político e seus técnico-especialistas reúnem condições para melhor decidir o melhor para a sociedade?

Séculos separam a sociedade atual dos filósofos gregos com sua *idéia* de democracia e, sem precisar ir tão longe, dos próprios intelectuais brasileiros da época imperial que bradavam pela liberdade dos povos e mantinham negros cativos em sua cozinha, preparando-lhes apreciáveis quitutes em troca de sobrevivência. Não vem o Estado adotando as mesmas práticas paradoxais quando promulga um texto constitucional do jaez do vigente e mantém-se, por meio dos gestores públicos, impermeável à participação popular?

O paradigma vigente é o do Estado Democrático de Direito, portanto, é necessária a troca de lentes para se focar o direito à Educação. Quando os princípios da cidadania e a dignidade da pessoa humana são erigidos a princípios fundamentais de um Estado e, sendo assim, dotados de normatividade e imperatividade, não se pode, impunemente, subtrair de milhares de crianças o direito de ser adultos críticos, ativos e participantes do processo democrático. Não é apenas imoral, como acontecia sob os paradigmas anteriores, é, sob o império da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988, ilegal.

Como ser cidadão ativo, dotado de autonomia privada, numa democracia participativa sem a criticidade alcançada pelo assenhramento de informações de toda ordem fornecidas pela Educação? De que cidadania se está a falar? É cristalino que se acumulam nestas paragens analfabetos funcionais que, mesmo ao alcançar alguma escolaridade, representam a qualidade da educação recebida por meio dos já mencionados índices. Por qual escusa razão?

3.2 CONTROLE SOCIAL: PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

O reconhecimento da necessidade crescente de multiplicação das instâncias de controle social é decorrente do grau de modernidade alcançado pela sociedade brasileira, porquanto a corrupção é inversamente proporcional ao Controle Social_ quanto mais controle social, mais fiscalização, menos oportunidade de tráfego de *cargas* clandestinas pelas vias dos recursos públicos_, e a recíproca se impõe.

Pôr em relevo a reflexão acerca do Estado e do Controle Social, em quaisquer de suas dimensões, implica sempre risco de tomar como premissas básicas idéias que foram *construídas* ou chanceladas no imaginário coletivo ou individual pelo próprio Estado de várias formas, entre elas pela educação formal oferecida, ou ainda, pelo baixo acesso substancial ao direito à Educação, protagonizado pelo Estado brasileiro. Por isso, certas categorias e noções de que se valem os cidadãos rotineiramente, de forma *espontânea*, estão tão intimamente entranhadas em seus próprios pensamentos que, em várias situações, como diria Mendonça¹⁵¹, o que se supõe ser puro fruto da produção intelectual individual ou coletiva, não supera, em sua maioria, as conseqüências das escolhas do próprio Estado, por todos absorvidas e enraizadas no inconsciente¹⁵².

Se certas noções e categorias impostas à realidade e às mentes são *naturalizadas*, ou seja, revestem-se de uma aparência de naturalidade, estabelecidas como imutáveis, quando se traduzem em puro arbítrio cultural, artificiais e modificáveis, verifica-se um caso típico de violência simbólica.

À academia, lançando seu olhar desmitificador, cabe jogar seus holofotes no Estado brasileiro para melhor entender as dificuldades encontradas na efetivação do Controle social prescrito pela Carta Constitucional, bem como, para desvendar, e assim neutralizar, a violência simbólica por ele exercida para a perenização deste estado de coisas.

¹⁵¹ MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado, violência simbólica e metaforização da cidadania**. Tempo, Rio de Janeiro, vol. 1, 1996, p. 94-125.

<http://www.historia.uff.br/tempo/artigos_livres/artg1-6.pdf,> acesso em 08 agos 2008.

¹⁵² A relação de submissão que nos liga, pelos laços do inconsciente, à ordem estabelecida, decorre de ser esta, ao menos aparentemente, coerente, sistemática e de acordo com as estruturas objetivas do mundo social.

Nesse desiderato, urge que se *desnaturalizem* as relações de dominação e a inferioridade que permeiam as instâncias de controle social, desconstruindo aquilo que é apresentado como aprioristicamente natural _como o faz supor a violência simbólica estatal_, reconhecendo a existência de uma gênese social tanto dos esquemas de percepção, pensamento e ação, quanto das próprias estruturas sociais, sejam elas classes ou grupos, como sugere Mendonça.¹⁵³

É preciso reconhecer e compreender a dimensão simbólica da violência do Estado contra a participação popular, em especial nos Conselhos setoriais, quando os gestores públicos, por intermédio de práticas aparentemente desarticuladas, agem objetiva e desmedidamente com a finalidade de dominação e aniquilamento da participação social na administração pública, sem nunca olvidar que, ainda com Mendonça, o processo de construção do monopólio estatal da violência, tanto física quanto simbólica, é inseparável das lutas pelo acesso e/ou monopólio das vantagens e recursos a ele vinculados.

Quando se trata de ausência de transparência nas contas públicas, restou bem demonstrado em pesquisa realizada pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo, por seu Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas Públicas de Educação (CAPE), junto aos Conselhos Setoriais de municípios do Estado, que uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos conselheiros é ter acesso ao balancete de prestação de contas para análise e fiscalização. É comum a reclamação contra gestores públicos que se negam a apresentá-los em tempo hábil, ignorando a reiteração de pedidos dos conselheiros ou ainda boicotando o suporte financeiro aos demasiado insistentes neste particular.

Em alguns dos Seminários Regionais “Pela Justiça na Educação”¹⁵⁴, Encontros Estaduais de Educação¹⁵⁵, realizados sob a batuta do Ministério Público¹⁵⁶, reuniram-se grupos de municípios de determinadas regiões do estado, bem representados por seus gestores e secretários municipais, vereadores, componentes

¹⁵³ MENDONÇA, op.cit. p. 94-125, nota 151.

¹⁵⁴ Seminários “Pela Justiça na Educação” foram realizados pelo Ministério Público Capixaba em Mimoso do Sul (29/9/2005), Barra de São Francisco (26/9/2006).

¹⁵⁵ II Encontro Estadual de Educação, Vitória (3/4/2006), III Encontro Estadual de Educação, Vitória, (27/4/2007).

¹⁵⁶ Citados em razão da participação da pesquisadora como palestrante ou coordenadora.

dos mais variados conselhos, profissionais da área de educação, etc., e palestras¹⁵⁷ foram proferidas acompanhadas de dinâmicas de grupo sobre o tema do controle social¹⁵⁸. Instados a manifestar-se sobre a referida reclamação dos conselheiros, afirmavam os administradores públicos, categoricamente, estarem os balancetes todo o tempo à disposição dos conselheiros, negando qualquer alegação de falta de transparência nas contas públicas e desconsiderando a existência de qualquer reclamação neste sentido.

De outra banda, estavam conselheiros desarticulados, sem conhecimento da importância do trabalho realizado e da legislação que fundamenta tal exigência. Desanimados com a recalcitrância por vezes encontrada nos administradores públicos em subtrair da apreciação do conselho as contas públicas ou, apresentação feita, por meio de abreviações e rubricas intraduzíveis pelo vulgo, e mais ainda, por aqueles que, responsabilizados pela fiscalização das prestações de contas de todo um município, não detêm subsídio cultural ou social para o desempenho de tal tarefa.

De um lado, eis aqueles conselheiros cuja auto-estima fora pisoteada por atos *de* autoridade e *da* autoridade que subjuga e subestima o papel dos Conselhos na democracia participativa com o claro objetivo de evitar a publicização. Justamente porque tal ato de desvendar ao conhecimento público o conteúdo da *caixa preta* do Estado, ao tempo em que expõe a má utilização do erário, encerra a possibilidade de usurpação do direito de exercício da violência simbólica estatal.

¹⁵⁷ Gestão Democrática e Conselhos da Educação: direito de quem? dever de quem?; Educação: avanços e desafios; Educação para a Cidadania: Princípios constitucionais da dignidade humana e o exercício do controle social, etc., ministradas pela pesquisadora.

¹⁵⁸ Outra inserção importante sobre o tema se dá com a “Ação do Ministério Público nos Municípios” onde todos os Centros de Apoio Operacional do Ministério Público do Espírito Santo se reúnem em um município com suas representações políticas e sociais, e a população em geral, em audiência pública amplamente divulgada. Após um diagnóstico situacional previamente elaborado pela Instituição Ministerial, os principais problemas levantados são debatidos entre os envolvidos (na área da Educação o Controle Social é sempre destaque) mediados e orientados pelo Promotor de Justiça local que, ao fim e ao cabo, toma as providências jurídicas para a solução proposta. Esta Ação vem se dando desde 2005 a exemplo de alguns municípios como: Presidente Kennedy (mai/05); Itapemirim (jul/05); Alegre (set/05); Jaguaré (nov/05); Marataízes (mar/06); São Mateus (jun/06); Linhares (ago/06); Aracruz (out/06); Conceição da Barra (Nov/06); Fundão (fev/07); Anchieta (abr/07) e Piúma (jun/07), e outros no transcurso do corrente ano, citados em razão da participação da pesquisadora.

De outro lado, aí estão governantes que usam a participação popular como “estratégia de legitimação” de suas ações ou omissões, desvios administrativos e “decisionismos”, em vez de envolverem o cidadão nos assuntos governamentais, ou de abrir caminho para a participação como emancipação do cidadão, outrora amordaçado e excluído do debate político e da esfera pública.

Por que tanto descaso e abandono com a educação pública neste país? Por que a marginalização dos professores? A quem interessa a castração da autonomia privada dos cidadãos pelo impedimento de sua “qualificação” promovida pela educação, objetivando boicotar sua autonomia pública? A que se deve atribuir a ausência de suporte técnico-financeiro aos Conselhos, atando-lhes as mãos para a fiscalização das contas públicas? Qual a razão primeira da blindagem dos administradores públicos em suas prestações de contas quando a fazem intraduzíveis aos responsáveis por sua análise e aprovação? Como entender a submissão dos desrespeitados e desanimados conselheiros aos atos *da* autoridade?

3.3. PARTICIPAÇÃO POPULAR, EDUCAÇÃO E PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

Em se tratando de Estado Democrático de Direito e de Democracia Participativa como seu desdobramento, realce se dê ao papel do conselheiro, integrante dos Conselhos setoriais, como estimulador de políticas públicas na área da Educação, na função de elaboração, planejamento e implantação das políticas educacionais.

Muito embora não seja a proposta deste trabalho a análise do perfil dos conselheiros que compõem estes fóruns de participação social, não poderia se furtar de analisar os Conselhos municipais/estaduais de Educação como espaços dialógicos, onde a autonomia pública do cidadão se exercita.

Os Conselhos são espaços públicos onde o conflito de interesses deveria ser resolvido por meio do debate de idéias e, ao revés, como apontado pela bibliografia,

o que se passa é uma imensa dificuldade de explicitação desses interesses, de reconhecimento da legitimidade do conflito e formação do consenso por meio do procedimento do debate. Tal postura induz e reduz, substancialmente, a escolha dos temas a serem debatidos nas reuniões dos Conselhos.

“Nos trezentos e dois conselhos municipais do Rio Grande do Norte, 69% dos assuntos discutidos nos conselhos diziam respeito à legislação, à organização interna e à mudança da gestão; seguidos dos temas referentes à prestação de serviços na área, ou ‘demanda reprimida’, com aproximadamente 32%”¹⁵⁹.

Reafirmando essa tendência em nível nacional, Tatajiba traz à colação pesquisa realizada pelo CONANDA¹⁶⁰, em 1994, nos municípios paulistas, que conclui:

[...] as principais atuações dos conselhos municipais ainda estão mais voltadas para sua própria estruturação do que para a definição de diretrizes e políticas para a infância e juventude (...) ousam pouco, encontram-se nos estágios iniciais de maturação técnica e política.

Os dados da pesquisa sobre o Conselho Municipal de Saúde de Cuiabá, recuperados pela autora, esclarecem mais sobre a temática de assuntos considerados “relevantes” ou “pertinentes” nos Conselhos, que é indicativa da dicotomia da disputa que permeia os debates, entre questões estruturais e pontuais, claras na fala dos conselheiros:

(...) eu acho que ainda falta muito aprendizado, porque o Conselho Municipal de Saúde, ele perde muito nas questões pontuais (...) [e com isso] acaba perdendo tempo de tratar aquelas outras questões mais estruturais, que é realmente esse o papel do CMS. Isso é ruim porque, às vezes, algumas atividades que são essenciais no Conselho passam batidas. Por exemplo, o orçamento municipal (...) Essas discussões de coisas pontuais, administrativas, pequenas do sistema não deve estar no Conselho (...) Isso não é questão do Conselho. (Conselheiro não-governamental/prestador de serviços do CMS/Cuiabá)

Conclusão semelhante alcançou a pesquisa sobre o Conselho Municipal de Educação do Município de Serra/ES (CMES), quando, ao analisar a agenda de trabalho e implementação de projetos, sua construção e sua real implementação,

¹⁵⁹ TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, Evelina(Org.). **Sociedade Civil e Espaços públicos no Brasil**. São Paulo:Paz e Terra, 2002, p.74, nota 102.

¹⁶⁰ CONANDA - Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente.

aponta para a existência de quatro itens fixos: 1) apresentação e votação da pauta do dia; 2) leitura e apreciação da Ata da sessão anterior; 3) Informes e 4) deliberações e indicações.

Da análise feita do trabalho realizado pelo Conselho, a pesquisadora¹⁶¹ observa que é no item “informes” que as demandas e discussões aparecem, além das informações acerca de eventos, como demandas de trabalho para o CMES. Ressalta a observadora que, muito embora esse item denote a interação do CMES com os diversos atores da vida da cidade e do Estado, também aponta para necessidade de uma maior focalização das atividades e do plano de ação do CMES.

(...) esta prática acaba por criar uma dinâmica muito fluida das ações do CMES. Chamamos a atenção para a necessidade de um equilíbrio entre o processo de interação com a sociedade em geral e as atividades do conselho. (...) O plano de ação do CMES deveria ter impacto sobre as ações das escolas da secretaria e da sociedade em geral no município. Até o momento, percebemos que o movimento se dá mais no sentido contrário, ou talvez **muito menos no sentido de uma mobilização do conselho em direção a essas entidades** e/ou organizações. (...) a maioria dos processos que o CMES recebe tem origem na Secretaria Municipal de Educação. O conteúdo desses processos está relacionado a questões de **ordem administrativo-burocrática** (grifos inexistentes no original)

O raciocínio é lógico. Se o passado histórico-cultural do povo brasileiro subtraiu-lhe a “experiência democrática” e, aliado à “educação bancária”, ainda o faz incipiente na vivência e prática democrática, na captação do contexto, e irresponsável na solução dos problemas comuns, o que se dirá do controle social como condição de possibilidade para a concretização do direito à educação no paradigma do Estado Democrático de Direito?

A interrogação é pertinente, porque o que se vislumbra nas instâncias de participação social, a exemplo dos Conselhos do Controle Social das Políticas Públicas de Educação, é a preponderância de cidadãos massificados, ou quando muito, estagnados na transitividade ingênua, na qual os problemas são ingenuamente tratados e os assuntos discutidos superficialmente, quedando-se na periferia de todas as análises. Ficam os cidadãos, nessa ingenuidade, avessos à mobilização e à investigação, intimamente desconectados do contexto,

¹⁶¹ FERREIRA, Andreza Alves. **Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais: o caso do conselho municipal de educação da Serra – ES**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Estado do Espírito Santo – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Vitória-ES, 2006, p.127.

despreparados e conduzidos. Assim, quedar-se-ão alardeando contra o Estado liberal, mas ingenuamente buscando as asas protetoras de um Estado Social que lhes tutele a vida, e que lhes garanta os direitos sociais e a estagnação.

Desconhecendo, ou quando muito, esquecidos das ilusões de justiça social apregoados pelo Estado-Providência _de que só conhecem por ouvir dizer_ vivem esses cidadãos a irracionalidade dos que não assumem compromisso com a existência, ou ainda, a passividade dos ingênuos e à espera _literalmente_ de fórmulas gerais e mágicas soluções. Temem a liberdade. Assim, teoria e prática completam-se.

Aferindo o nível da educação no Brasil, depara-se o presente estudo com outra pesquisa, agora do Instituto Paulo Montenegro, a qual demonstra que apenas 26% dos brasileiros entre 15 e 64 anos são plenamente alfabetizados¹⁶². De 2001 até 2005, a porcentagem de jovens, entre 15 e 24 anos, que concluíram pelo menos a 8ª série do ensino fundamental passou, de 57% para 67%. A questão de relevância é que, entre pessoas com um a três anos de estudo, 26% são analfabetos e 58% têm nível rudimentar de alfabetização. Na faixa entre quatro e sete anos de estudo formal, 4% são analfabetos, 42% têm nível rudimentar e 44% nível básico, colocando a nu a qualidade da educação neste país ministrada. A pesquisa ainda demonstra que 63% das pessoas não têm um nível educacional garantido por lei. Poder-se-ia afirmar que esses brasileiros têm acesso substancial ao direito à educação? Mais acertada é a afirmação de que tal parte da população é excluída de direitos mínimos, a exemplo do ensino fundamental.

Voltando as lentes para a posição do Estado do Espírito Santo no *ranking* brasileiro, por meio dos índices do IDEB¹⁶³, verificam-se índices que colaboram e justificam a já citada classificação do Brasil no PISA¹⁶⁴:

¹⁶² O dado faz parte de pesquisa divulgada pelo Instituto Paulo Montenegro e integra o 5º Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional. Isso significa que apenas um quarto da população nesta faixa etária consegue ler e interpretar textos corretamente e fazer relações entre eles. Globo Online, acesso em 08 set 2005.

¹⁶³ BRASIL, Ministério da educação. MEC. IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica que varia de 1 a 10. Indicador criado para orientar o direcionamento de verbas da educação. Para todos os níveis de administração (municipais, estaduais e as próprias escolas), o cumprimento das metas do Ideb implicará o recebimento de mais dinheiro. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>> acesso em 18 nov.2008.

¹⁶⁴ Vide nota 2.

Tabela 1- Dados dos IDEBs observados em 2005, 2007 e Metas para Rede Estadual - ESPÍRITO SANTO

Fases de Ensino	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	3,7	4,1	3,8	4,1	4,5	4,8	5,1	5,4	5,7	5,9
Anos Finais do Ensino Fundamental	3,5	3,6	3,6	3,7	4,0	4,4	4,8	5,0	5,3	5,5
Ensino Médio	3,1	3,2	3,1	3,2	3,4	3,6	4,0	4,4	4,7	4,9

Fonte: MEC Prova Brasil e Censo Escolar

Quando o foco muda, uma vez mais, agora para o *ranking* interno deste estado, no universo de 78 municípios que o compõem, os índices variam, entre pouco acima dessa média, a níveis ainda mais assustadores, o que se pode observar pela escolha dos sete municípios com maiores índices alcançados no IDEB e Rio Bananal _citado em razão da grande evolução, comparada aos índices de 2005_ e dos sete municípios com os menores índices estaduais.

Tabela 2 - Dados do IDEB dos sete Municípios do Estado do Espírito Santo com maiores índices alcançados até 8ª série – 2005, 2007 e metas.

Nome do Município	Rede	IDEB 2005 (N x P)	IDEB 2007 (N x P)	2007	2009	2011	2013
ITARANA	Municipal	4,6	5,3	4,6	4,7	5,0	5,4
MARECHAL FLORIANO	Municipal	-	5,3	-	5,5	5,7	6,1
DOMINGOS MARTINS	Municipal	4,7	5,1	4,8	4,9	5,2	5,5
CONCEICAO DO CASTELO	Estadual	4,1	5,0	4,1	4,2	4,5	4,9
MUNIZ FREIRE	Estadual	3,3	4,9	3,3	3,5	3,7	4,1
ALFREDO CHAVES	Municipal	4,3	4,8	4,3	4,4	4,7	5,1
ICONHA	Estadual	4,3	4,8	4,3	4,4	4,7	5,1
RIO BANANAL	Municipal	3,7	4,7	3,8	3,9	4,2	4,6

Fonte: MEC Saeb e Censo Escolar

Tabela 3 - Dados do IDEB dos sete Municípios do Estado do Espírito Santo com menores índices alcançados até 8ª série – 2005, 2007 e metas.

Nome do Município	Rede	IDEB 2005	IDEB 2007	2007	2009	2011	2013
IBITIRAMA	Estadual	3,3	3,0	3,4	3,5	3,8	4,2
ANCHIETA	Municipal	3,1	2,9	3,1	3,3	3,6	4,0
ITAPEMIRIM	Municipal	-	2,7	-	2,9	3,2	3,6
VIANA	Estadual	2,4	2,7	2,4	2,6	2,8	3,2
VITORIA	Estadual	2,4	2,7	2,5	2,7	3,1	3,6
ATILIO VIVACQUA	Estadual	3,8	-	3,8	4,0	4,3	4,7
GUACUI	Estadual	3,1	-	3,1	3,3	3,5	3,9

Fonte: MEC Saeb e Censo Escolar

Mobilizada pelo interesse em conhecer a prática do controle social de alguns destes municípios, Anchieta, Itarana e Rio Bananal, considerados, para efeito desta pesquisa, como paradigmáticos em razão de sua própria situação nas tabelas acima, esta pesquisadora fez contato com Secretarias Municipais de Educação e Promotorias de Justiça, conforme a seguir será detalhado.

3.3.1 O caso do Município de Anchieta.

O município de Anchieta¹⁶⁵ está localizado no sul do Espírito Santo, a 71 quilômetros da capital Vitória. Com uma área territorial de aproximadamente 420 km², Anchieta se originou de uma aldeia de índios catequizada pelos padres jesuítas. A população é de 19.217 habitantes. Uma parte da economia de Anchieta está baseada na agricultura familiar. Entre as principais culturas destacam-se a banana, a mandioca, o milho, o arroz, o café e o feijão.

A pecuária também é forte no município, sendo que 68% da produção são de leite e 32% de corte. A pesca também ajuda a movimentar a economia da cidade. A maior

¹⁶⁵ Informações colhidas no portal do município em <www.anchieta.es.gov.br> acesso em 3 nov 2008.

receita do município vem das empresas situadas na região. A Samarco Mineração é responsável pelo maior repasse, sendo 30 milhões de reais por ano, de forma direta, provenientes do Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e outros 18 milhões, de forma indireta, por meio de empresas por ela terceirizadas, recursos provenientes do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN). O município vive ainda a expectativa de grande crescimento econômico, com a implantação de um pólo siderúrgico na região.

Motivada por curiosidade acadêmica, esta pesquisadora foi ao encontro de informações que justificassem a posição da educação no município entre os mais baixos níveis do Estado. Em contato com o Promotor de Justiça com atribuição na área de Educação foi corroborado o raciocínio, a esta altura lógico, da completa desarticulação do controle social e do conhecido descaso com a educação popular¹⁶⁶, o que foi corroborado pela leitura das atas do Conselho Municipal de Educação, ainda incipiente.

O Conselho Municipal de Educação, formalmente criado pela Lei n. 424, de 28 de dezembro de 2006, somente foi estruturado com nomeação de conselheiros em 2007, via Decreto de n. 2156/07, iniciando este suas funções em 17/04/07. Com reuniões, quer ordinárias, quer extraordinárias, mas ocorrendo mensalmente, transcorreu todo o ano de sua criação voltado para a elaboração de seu regimento interno e estruturação de espaço físico adequado para funcionamento, além da criação do hábito de freqüência às reuniões do Conselho (reiteradas faltas de alguns conselheiros).

O ano de 2008 não trouxe mudanças significativas, cuidando as reuniões, preponderantemente, de temas de estruturação e/ou periféricos:

A presidente informou as novas aquisições do CMEA que foram as seguintes: 01 (uma) geladeira duplex com bebedouro na parte externa da porta, (01) um fogão de quatro bocas (...) (...) informou que foi solicitado ao setor de merenda 01 (uma) botija de gás e utensílios de cozinha e a presença de um letrista para pintar na soleira do imóvel o nome do CMEA/ES, para conhecimento e/ou referencia da comunidade. (...) a Sra.

¹⁶⁶ A própria siderúrgica Samarco, por meio de seu representante, justificou ao Ministério Público a não contratação da mão-de-obra local para muitas das funções necessárias, em razão do baixo nível educacional da população – o que corrobora os índices do IDEB.

Marta Prates Ribeiro interrompeu a leitura fazendo a colocação de que estava havendo perda de tempo, visto que as alterações estariam sendo insignificante, servindo a resolução apenas como parâmetro e cópia quase que fiel da do Estado. (Ata da reunião realizada em 14/02/08).

O Município de Anchieta é o caso típico onde prepondera o paradigma do Estado Liberal, no qual o Estado, muito embora formalmente se desincumba de suas atribuições de oferecer ensino fundamental em escola pública e gratuita aos cidadãos, executa tal papel com descaso, descompromissado com a qualidade do ensino, na típica fórmula *Laissez Faire Laissez Passez*.

Mais uma vez, vislumbra-se a “inexperiência democrática” da sociedade, que “arregimenta” seus representantes nos Conselhos entre os funcionários públicos da educação _que se dividem nos vários Conselhos_ logrando encontrar pouquíssimos a quem se possa atribuir uma consciência transitivo-crítica, e na mesma proporção, os “laçados” representantes de outras entidades pra comporem o conselho. É a massificação em seus tentáculos de individualização do homem, descompromisso com a solução dos problemas comuns. É o alheamento irracional refletido nos índices da educação, que figura entre os piores do Estado.

3.3.2. Tutela na Educação do Município de Itarana.

O Município de Itarana (com população¹⁶⁷ da Zona Rural, em 31.12.2000, contando com 7.498 habitantes; Zona Urbana em 3.373 habitantes e População Geral estimada, no ano de 2005, em 12.071) foi colonizado por italianos da região de *San Cassiano de Treviso*, e por imigrantes alemães vindos de uma região, hoje extinta, chamada Pomerânia. Área do Município: 373 Km².

No cimo da educação básica do Estado, o município desperta curiosidade pela particularidade das iniciativas que ali têm curso. Inicialmente no portal da cidade na Internet, e posteriormente, pela confirmação da Secretária Municipal de Educação,

¹⁶⁷ Informações colhidas no portal do município em < www.itarana.es.gov.br > acesso em 20 set 2008.

identificou-se o projeto Renovar, que vem atraindo a atenção dos alunos e colaborando no incremento dos mencionados índices do IDEB.

O projeto educacional Renovar foi levado para as salas de aula há pouco mais de dois anos. As apostilas são preparadas pelas professoras, que participam de todas as fases de produção do material: da elaboração do conteúdo didático, passando pela editoração dos textos e fotos até a fase de revisão, impressão e encadernação. O município investe cerca de R\$ 300 mil na compra dos suprimentos. Segundo a secretária de Educação de Itarana, Rosa Elisa Delboni, o projeto não foi inspirado em nenhum outro modelo e surgiu da necessidade de estimular a participação dos alunos¹⁶⁸.

Interessada no envolvimento da sociedade representada pelos fóruns de participação social, a exemplo do Conselho Municipal de Educação, qual não foi a surpresa desta pesquisadora quando informada pela secretária, também conselheira, que o referido Conselho não teve qualquer participação e sequer está envolvido nas modificações educacionais em curso no município.

Interrogada sobre a origem do Projeto Renovar e sua consolidação no município, informou ainda a Secretária Municipal que o projeto de sua iniciativa, foi abraçado pelos professores, alunos e até alguns pais, que vêm trabalhando no seu desenvolvimento e aplicação. Perquirida sobre os destinos do projeto sem a participação social representada no adequado fórum de elaboração de políticas educacionais, respondeu a gestora que o prefeito municipal havia sido reeleito e manteria a mesma linha de trabalho. Instada a responder, diante da finitude do mandato de reeleição, sobre os horizontes de prosseguimento das políticas, fadadas ao esquecimento por falta de envolvimento geral da sociedade representada pelo Conselho Municipal de Educação, quedou-se inerte por alguns instantes e, ao tomar conhecimento do trabalho de conscientização dos Conselhos de Controle Social por todo Estado, por meio de palestras e seminários promovidos pelo Ministério Público do Estadual, rogou por colaboração.

Questionada sobre os demais projetos que vêm contribuindo com a elevação dos índices municipais, a Secretária informou a esta pesquisa que o município se debatia há muito tempo com uma grande dificuldade: os pomeranos¹⁶⁹. Responsáveis

¹⁶⁸Itarana *on line* <www.itarana.es.gov.br> acesso em 20 set 2008.

¹⁶⁹ Descendentes dos imigrantes alemães oriundos da extinta região da Pomerânia.

diretos pelo processo de povoamento do município, os pomeranos vivem em grande parte, até os dias de hoje, na região agrária do município, em colônias onde o dialeto pomerano é falado com exclusividade, havendo a necessidade de intérpretes para comunicação com outros munícipes. Assim, descobre-se uma comunidade imersa em seu processo histórico, descontextualizada, fechada pelas barreiras culturais, de modo que, quando da verificação dos índices educacionais, encontrava-se impossibilitada de ser avaliada, atingindo índice 0 na avaliação, por não-domínio da língua portuguesa.

O descaso e o sistema de exclusão preponderante nos Estados periféricos e semiperiféricos se mostrou eficiente até que um gestor público, via sua Secretária de Educação, saísse do alheamento característico do Estado Liberal e percebesse _mesmo que movido pelo interesse financeiro com a elevação do IDEB_ a necessidade de que aquela comunidade, até então invizibilizada, fosse alfabetizada na língua pátria e tivesse acesso ao capital cultural de sua temporalidade.

Assim, o processo de integração da comunidade pomerana pelo idioma vem se dando quando são colocados, nas escolas daquela comunidade, professores que dominando o dialeto pomerano e que podem, com eles, comunicar-se, não apenas *fazerem comunicados*, incompreensíveis na sua essência e destituídos de sentido. Essa novidade na comunicação em sala de aula permite que a participação da comunidade na avaliação colabore com a melhora do IDEB do município.

A pesquisa desenvolvida no presente trabalho instigou a gestora municipal de educação a pensar na democracia participativa, não como mera opção metodológica, mas como condição de possibilidade para efetivação dos direitos, em especial do direito fundamental à educação no atual paradigma constitucional, o do Estado Democrático de Direito.

3.3.3 Município de Rio Bananal e o paradigma do Estado Social.

Instigada, mais uma vez, pelo acréscimo do nível do IDEB de 2005 a 2007, esta pesquisa alcançou o município de Rio Bananal. Segundo contagem do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população ribanense é de 16.587 habitantes. Colonizada por descendentes de italianos, 73,37% da população residem na zona rural e 26,63%, na zona urbana. A principal atividade econômica¹⁷⁰ do município é a produção cafeeira, com destaque para o tipo conilon. Outras culturas também se desenvolvem como o coco, maracujá, mamão, pimenta-do-reino, milho, feijão, mandioca e banana. A pecuária ganha espaço na região, com produção de gado leiteiro e de corte. Na área industrial, o movimento econômico está nas fábricas de cachaça, esquadrias de madeiras, produção de farinha de mandioca, móveis e sorvetes. A área total do município é de 645,4 Km², equivalente a 0,98% do território do estado do Espírito Santo.

Sobre a possível explicação para a elevação do nível do IDEB em 4 décimos, ou seja, de 4.2 em 2005 para 4.6 em 2007, foi interrogado o Promotor de Justiça responsável pela fiscalização da educação como direito fundamental dos cidadãos. A resposta não se fez esperar: “Foi responsabilidade da diretora da Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) *Novo Saber*. Competente no trabalho que executa, a educadora incentiva a mobilização de professores e de alunos, o que redundou na melhoria do aprendizado e, certamente, dos índices do IDEB”. Questionado o Promotor de Justiça sobre a possível participação social da comunidade, por meio do Conselho Municipal de Educação de Rio Bananal, respondeu a esta pesquisa que não vê engajamento por parte deste, e o trabalho desempenhado pelos conselheiros em nada contribuiu para o incremento da educação no município, acrescentando que um dos trabalhos desenvolvidos no município pelo Ministério Público é exatamente a conscientização do papel do conselheiro no contexto da educação municipal.

¹⁷⁰ Informações colhidas no portal do município em <[HTTP://www.riobananal.es.gov.br](http://www.riobananal.es.gov.br)> acesso em 2 nov 2008.

É mais uma vez o gestor, agora da escola, tutelando a comunidade escolar, num *paternalismo* típico do paradigma do Estado Social. Ausenta-se um contrato social que responsabilize o Estado no suprimento de direitos sociais, há apenas condutas ancoradas em uma *tutela* de cidadãos como “menores de idade”, sem eles mesmos sejam ouvidos ou convidados a participar dos movimentos de construção de sua história. Novamente, aí estão os cidadãos como objeto, nunca como sujeitos.

Esta investigação trabalhou com três exemplos de postura estatal em municípios distintos em sua atuação, mas semelhantes em suas condições. O município de Anchieta e seu descaso pela educação, induzindo uma ausência de criticidade e mostrando uma falta de compromisso generalizada com o social, retrata a estagnação no paradigma do Estado Liberal com suas mazelas, bem retratadas nos índices do IDEB. O Controle Social constitucionalmente determinado é incipiente e formal, sem se constituir em mecanismo de incremento do acesso substancial ao direito à educação, num ciclo vicioso de difícil rompimento. Trata-se da ausência de autonomia pública do cidadão, sua ausência de compromisso com o coletivo, o que compromete o desenvolvimento do direito à educação e da autonomia privada.

Itarana, município onde, à primeira vista, imagina-se dispensável a participação popular na melhoria da educação pública _já que possui lugar de destaque no *ranking* estadual_ merece maior reflexão. Primeiro, porque o Estado do Espírito Santo ocupa posição deficitária com média 3,6, em se tratando de anos finais do ensino fundamental, no elenco nacional. Segundo, porque o Brasil, por sua vez, ocupa vergonhosa posição no cenário mundial. De que se vangloriar? Se superado o paradigma do Estado Social, *paternalista* e tutelar, já não teria a comunidade de pomeranos se integrado há mais tempo? Se tivessem sido ouvidos quando traçadas políticas públicas municipais a eles destinadas, como impõe o paradigma do Estado Democrático de Direito, acaso não teriam explicitado o óbvio desejo de terem professores que com eles se comunicassem inteligivelmente?

No tocante ao Projeto Renovar, que destino, e qual a possível duração de um projeto, por melhor que seja, nascido e implementado sem a co-participação da sociedade que lhe possa dar seguimento quando afastado o gestor pelo jogo democrático? Estaria o povo brasileiro fadado à fatalidade das políticas públicas

sem solução de continuidade, reinventadas e assinadas pelos eleitos a cada mandato eleitoral? Se o Projeto, baseado na criação particular, teve o condão de colaborar com a concretização do direito à educação _em níveis mensuráveis pelo IDEB_, contando com a contribuição e participação da sociedade, em toda a sua diversidade, representada no Conselho Municipal de Educação, até onde poderia alcançar? Certamente seria necessária a colaboração de outros segmentos sociais, e a própria essência das apostilas formuladas estaria, com a prática estabelecida, mais voltada a uma educação para a cidadania, plural e respeitadora das diferenças, alcançando níveis muito maiores do que o primeiro lugar... Entre os últimos da fila.

As mesmas observações se façam à experiência do município de Rio Bananal. Muito embora detectado pelo IDEB como ascendente, que se pode esperar de um trabalho que não envolve a participação popular e tem como eixo de mobilização uma gestora de escola, que, embora lutadora e bem intencionada, hoje se encontra à frente na coordenação da escola e amanhã não mais lá estará?

Fazendo eco à afirmação de Carvalho Netto, pode-se afirmar que “sabemos hoje, por experiência própria, que a tutela paternalista elimina precisamente o que ela afirma preservar”. Aprendeu-se, pelas fracassadas experiências do passado, que a cidadania prometida de forma retórica (experiência repetida hodiernamente pelos gestores públicos ainda estagnados no paradigma do Estado Social) é exatamente o elemento subtraído dos cidadãos. Quando se desrespeita a capacidade de o povo aprender com seus próprios erros, preservando *ad aeternum* sua minoridade, o que se faz é mantê-lo, mesmo que de forma inconsciente, reduzido à massa, manipulável e instrumentalizável por parte daqueles que se arvoram em *tutores*, defensores, desqualificando os *tutelados* como interlocutores.

Se a todos devem ser asseguradas oportunidades mínimas para alcançarem as condições materiais necessárias ao pleno exercício dos direitos constitucionais fundamentais de liberdade e de igualdade, precisamente em razão de *já* serem cidadãos, é que o exercício da cidadania não pode continuar a ser condicionado à efetividade dessas prestações públicas materializadoras. Pelo contrário, já são cidadãos desde o início, livres e iguais, respondendo por suas opções e com elas aprendendo. E essa cidadania necessariamente envolve a permanente reconstrução do que se entende por direitos fundamentais consoante uma

dimensão de temporalidade que abarque as vivências e exigências constitucionais das gerações passadas, das presentes e das futuras.¹⁷¹

A gestão participativa, como bem defendido por Nogueira¹⁷², também gera sustentabilidade. Muitas boas idéias se perdem e deixam de produzir bons frutos, muitas vezes em razão de processos sucessórios que são acompanhados de desativação velada ou explícita de programas ou políticas traçados ou implementados em governo anterior, objetivando a fixação de uma nova marca e interferência no imaginário coletivo. Motivos se multiplicam para descontinuidade de programas sociais relevantes e bem-sucedidos, desde critérios técnicos, falta de recursos e cálculos políticos, tomando-se o silêncio dos destinatários como justificativa para a “necessária” interrupção.

Os governantes passam, as idéias deverão permanecer germinadas e difundidas, quando construídas em co-autoria, numa experiência compartilhada que faz com que se dissemine o sentimento de autogoverno e legitimidade, responsável pelo prosseguimento e evolução delas. Mecanismos bem institucionalizados de participação tendem a funcionar como garantidores do prosseguimento de políticas públicas bem-sucedidas e neutralizadores de preferências políticas que atentam contra os cofres públicos e os interesses dos destinatários. É a síntese do fundamento da participação social no Estado Democrático de Direito.

3.4 MINISTÉRIO PÚBLICO E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

Neste item, é abordado o papel constitucional do Ministério Público brasileiro e o porquê da necessária aliança entre esta Instituição e a população, na consolidação do paradigma do Estado Democrático de Direito.

¹⁷¹ CARVALHO NETTO, op.cit., nota 120.

¹⁷² NOGUEIRA, op.cit., p.158, nota 98.

Na história deste país, muitos foram os grandes momentos do Ministério Público, podendo figurar entre eles o seu reconhecimento como Instituição¹⁷³, o que se deu com o advento da República, durante o Governo Provisório, pelo empenho do então Ministro Campos Salles; o advento da Lei Complementar 40/81, primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que lhe definiu um estatuto básico e uniforme, dispondo sobre suas principais atribuições, garantias e vedações; o surgimento, no cenário jurídico nacional, da Lei de Ação Civil Pública, que lhe conferiu legitimidade para a defesa jurisdicional e administrativa dos interesses e direitos dirusos e coletivos, além de ter criado o inquérito civil, dois grandes instrumentos para a realização da função promocional do *Parquet* de transformação da realidade social; e o advento da Constituição Federal de 1988, o mais transformador de todos os grandes momentos históricos do Ministério Público brasileiro.

Muito embora já tenha integrado, em decorrência de textos constitucionais anteriores, os quadros do Poder Executivo e do Poder Judiciário, de acordo com os interesses que preponderavam na época, foi a Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988 a primeira a outorgar ao *Parquet* a autonomia que o consagra definitivamente como a grande e tão sonhada instituição republicana.

O Ministério Público, tal qual hoje é conhecido, como órgão independente, sem a tutela do Executivo, Legislativo ou Judiciário, ainda é recente, e, muito embora constitucionalizado em 1988, seu efetivo funcionamento se deu apenas em 1993, após a aprovação no Congresso da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

A Carta da República define, de forma concisa, não só o que é o Ministério Público, mas qual o seu mister:

Art. 127 O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

¹⁷³ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.151.

Por instituição permanente, entenda-se que consiste naquela que não poderá ser eliminada da Constituição, nem suas atribuições constitucionais diminuídas ou retiradas, ou ainda interpretadas restritivamente.

Diante da inércia do Poder Judiciário, que já não mais age de ofício pelas graças da Constituição Federal de 1988, que tardiamente aboliu o chamado procedimento *ex officio*, (*ne procedat iudex ex officio*), indispensável é a presença do Ministério Público como *agente provocador*, desencadeando a atividade jurisdicional na defesa dos interesses sociais. Enfim: a ação do Ministério Público é essencial à função jurisdicional do Estado.

O Ministério Público foi incumbido pela Lei Maior da defesa do regime democrático, portanto, ressalta Mazzilli¹⁷⁴, para esta defesa deve o Ministério Público considerar que democracia não é apenas o governo da maioria, e sim da maioria *do povo*. Na democracia de fato, não está a soberania nas elites, nem nas corporações dos grupos econômicos ou dos grupos políticos, mas substancialmente, *no povo*, advertindo, ainda, que uma democracia legítima não é despótica, pois mesmo a maioria não pode escravizar a minoria.

Mazzilli ressalta que todos praticam democracia, mas em lugar algum o povo governa, e sim, é governado, sendo impossível que a maioria governe a todos, na prática é uma minoria que governa a maioria. Portanto, o necessário é que haja uma minoria com caráter democrático.

O teratológico fenômeno da desigualdade social é fruto da desmedida concentração de renda no neste país. A soma das pessoas miseráveis (sem renda) e das pobres (com renda de até três salários mínimos) alcança no Brasil a cifra de mais de 80% da população. A milhões de crianças é destinada uma vida de pobreza e exclusão, em razão do fracasso do governo na luta contra as desigualdades, inclusive na educação e, apesar de prometido em Dakar, muito pouco foi realizado nesse sentido.

¹⁷⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3.ed.rev., ampl e atual. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 9.

O poder político e econômico está concentrado nas mãos de uma minoria restrita, que, freqüentemente, usa esse poder para si própria, acentuando a desigualdade¹⁷⁵. Da análise sobre composição do Congresso Nacional, verifica-se que essa minoria fatalmente tem influenciado a feitura das leis (grupos de empresários, representantes de latifundiários etc., que certamente tendem a elaborar leis em seu próprio benefício).

A existência de uma democracia pressupõe “experiência democrática” e, como afirma Mazzilli, um longo caminho a ser trilhado, um caminho de efetivo exercício da própria democracia. Nessa esteira, a Carta da República, a Rainha das Leis, nomeou o Ministério Público como defensor da democracia, guardião do regime democrático. Entretanto, somente a um Estado plenamente democrático poderá interessar um Ministério Público forte e independente, dotado de órgãos capacitados “a qualquer tempo de desfechar, contra quem quer que seja todas as forças e poderes que a Constituição e a Lei depositaram em suas mãos.”¹⁷⁶

Como defensor do regime democrático, o Ministério Público não é apenas o fiscal da Lei ou do Direito, mas fiscal da justiça social. No tocante à defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis constitucionalmente assegurados, em que pesem as opiniões contrárias,¹⁷⁷ importa registrar, que, no cível, o papel do Ministério Público é tão/mais relevante quanto na esfera criminal, e esta importância vem crescendo proporcionalmente à qualidade cada vez maior dos serviços prestados pela instituição à sociedade nessa área, não apenas como órgão agente ou interveniente mas, precipuamente, por sua atuação extraprocessual.

Estabelece a Carta da União de 1988:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - Promover o Inquérito Civil, e a Ação Civil Pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

¹⁷⁵MAZZILLI, op. cit., p.42, nota 174.

¹⁷⁶MAZZILLI, op. cit., p.8, nota 174.

¹⁷⁷SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério público brasileiro e estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, 243.

Perseguindo o ideal de conferir à instituição Ministerial os instrumentos necessários à defesa da sociedade, o legislador constitucional foi além da própria Lei de Ação Civil Pública, Lei n. 7.347/85, onde tinha sido vetada pelo presidente a defesa de “outros interesses difusos” e, posteriormente, complementada pelo Código do Consumidor, Lei nº 8.078/90. Hodiernamente, fazendo-se uma interpretação integrada entre a Constituição Federal, a Lei de Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, cabem quaisquer ações cíveis na defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, ainda que isso não esteja estabelecido na literalidade de qualquer lei.

Atualmente, por meio do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública, o Ministério Público deixa de ser apenas “demandista” _que atua nas demandas judiciais como órgão agente e interveniente_ para ser também “resolutivo” _que atua no plano extra jurisdicional, como grande intermediador e pacificador da conflituosidade social¹⁷⁸.

Nesse passo, vem o Ministério Público atuando na prevenção de toda violação ou ameaça de violação aos direitos do cidadão. Assim faz quando usa sua voz para falar por aqueles que não conseguem ser *ouvidos*, ou seja, quando trava verdadeiras batalhas contra os interesses dominantes em proteção ao meio ambiente, ao direito de acesso substancial a educação em todas as suas nuances abordadas no item 3.1, além da valorização do magistério, seu constante monitoramento e avaliação; ao direito à saúde _insurgindo contra o descaso dos administradores públicos com infra-estrutura, saneamento básico que culmina com a superlotação dos poucos e mal equipados hospitais públicos; realização de concursos públicos para suprimento de cargos nessas áreas; e os demais serviços públicos essenciais e de relevância pública, valendo-se para isso de instrumentos como o Inquérito Civil (audiências públicas, notificações recomendatórias e Termos de Ajustamento de Condutas). Também na postura *demandista* pode valer-se da propositura de Ação Civil Pública para prevenção e reparação às violações a esses direitos.

¹⁷⁸ ALMEIDA, op.cit., p.150, nota 173.

Destaca acertadamente Almeida que a forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica, e adite-se, da oitiva dos afetados pela referida norma no caso concreto, postura mais condizente com o atual paradigma constitucional.

Nesse norte, duas são posições de vanguarda abraçadas pelo Ministério Público brasileiro¹⁷⁹: a primeira é a priorização da atuação preventiva. A segunda é viabilizar uma atuação pedagógica social no plano dos direitos da cidadania, contribuindo para articular e orientar a própria sociedade civil na sua organização para defesa dos direitos sociais (orientação na criação, formação, estruturação e funcionamento dos conselhos de controle social).

A tutela preventiva, fazendo eco ao pensamento de Almeida, faz parte das grandes propostas da instituição, sem que para isso precise realizar qualquer alteração legal ou constitucional, bastando para tanto a evolução no já crescente movimento de mudança cultural interna do *Parquet* e elaboração de técnicas e estudos que possam hastear a bandeira da prioridade da tutela preventiva como a tutela jurídica mais significativa e importante no Estado Democrático de Direito. A importância da tutela preventiva está na prevenção direta do ilícito antes de sua prática, continuidade ou repetição, evitando-se o dano, objeto da tutela jurídica repressiva.

Ao priorizar uma atuação pedagógica social no plano dos direitos da cidadania, com o *Parquet* orientando na criação, formação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de controle social (onde se faz indispensável sua presença eventual às reuniões), deve fazê-lo com engajamento e compromisso com a construção da nova ordem constitucional, colaborando com a realização de palestras, seminários onde se dê a integração dos variados fóruns de participação social, os variados conselhos de controle social existentes no município, ou na região, para o estabelecimento da prática da troca de experiências, tão necessária à vivência democrática.

ALMEIDA, ALMEIDA, op.cit., p.154, nota 173.

O Ministério Público que, no período que antecedeu a Constituição Federal de 1988, era agente de Controle Social da sociedade pelo Estado, por sua atuação na área criminal, hoje ampliou substancialmente essa atuação, funcionando também como agente de Controle Social do Estado pela sociedade, tornando-se um mecanismo de controle democrático a favor da sociedade. É o Ministério Público como agente dúplice do Controle Social. Se a participação social na criação de políticas públicas é inerente ao Estado Democrático de Direito, e se o Ministério Público tem constitucionalmente o dever de defender os direitos e interesses sociais, nada mais lógico que a Instituição Ministerial esteja cada vez mais voltada para a criação de condições para a gestão democrática dos problemas sociais.

Da realização concomitante das propostas de ação vanguardista, a atuação ministerial vem caminhando a largos passos ao encontro da melhor realização de sua vocação de instrumento constitucional para efetivação dos direitos de “segunda dimensão”, ladeado de sua necessária colaboração no fomento da participação social no processo de criação e concretização desses direitos. É a autonomia pública, a responsabilização social dos cidadãos, como condição de possibilidade para concretização de sua autonomia privada. É o fundamento da autolegislação segundo o qual, os destinatários são simultaneamente os autores de seus direitos¹⁸⁰.

Uma pesquisa encomendada pela Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP¹⁸¹) ao IBOPE sobre a imagem do *Parquet* junto à população, em cotejo com a de outras instituições públicas, revelou que esta é a quarta instituição com maior credibilidade, superada apenas pela Igreja Católica, Forças Armadas e Imprensa, que estão tecnicamente empatadas na liderança. Concluiu também a pesquisa que os poderes Judiciário, Executivo e Legislativo são os que desfrutam de menor credibilidade junto à população, posicionando-se depois das igrejas evangélicas, dos advogados e da polícia.

¹⁸⁰ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a faticidade e a validade**. Volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003, p.139.

¹⁸¹ CONAMP – **Pesquisa sobre o ministério público no Brasil**. Rio de Janeiro, 2004.

Elegeram, ainda, os entrevistados, áreas de ação do Ministério Público que julgam prioritárias, entre elas: o combate ao crime e à corrupção; a defesa da infância e juventude, idosos e deficientes; o combate ao trabalho infantil; o combate ao trabalho escravo, a defesa do consumidor; a defesa do meio ambiente; a fiscalização dos processos de acidentes de trabalhos; a fiscalização dos processos de família e a defesa dos direitos dos indígenas, nessa ordem.

Ratifica Almeida:

O Estado Democrático de Direito, diferentemente das outras formas de Estado, tem um compromisso nuclear: transformar a realidade social na busca da igualdade material quanto ao acesso efetivo a bens e outros valores. Essa transformação da realidade social com justiça, é o compromisso do Ministério Público como defensor do regime democrático (art. 1º e art. 127, *caput*, ambos da CF/88).¹⁸²

Por que o *Parquet*?

Porque, além de nomeado pela Carta Constitucional brasileira para defesa do regime democrático, e, assim, dos direitos humanos, a população confia no Ministério Público, o qual desempenha verdadeira função de *ombudsman* da sociedade. Ouve os que batem à porta da Promotoria de Justiça e investiga a reclamação, ou determina que a polícia judiciária assim proceda, sendo, atualmente, um largo duto por onde passa a concretização dos direitos fundamentais do cidadão, em especial seu direito à educação.

É necessário que Ministério Público se empenhe, de forma crescente, na criação de condições necessárias para a gestão democrática dos problemas sociais. A atuação ministerial, sua representação jurídica social, no paradigma do Estado Democrático de Direito, não deve, em qualquer hipótese, recender à tutela ou protecionismo, tão típicos do paradigma social, sob pena de, subtraindo a liberdade de decisão e opinião dos membros da sociedade civil, condená-la à adaptação e à obediência passiva. A utilização dos poderes à instituição conferidos, a exemplo do art. 27, parágrafo único, inciso IV, impõe conclamar a sociedade à gestão democrática, a

¹⁸² ALMEIDA, op.cit., p.153, nota 173.

participar da análise e encaminhamento das soluções possíveis para os problemas que a afligem, construindo sua história “com as próprias mãos”.

As audiências públicas, como exemplo dessa prática fomentadora da participação social pelo Ministério Público, vêm acontecendo, promovidas por este, para encaminhamento dos problemas locais de toda ordem¹⁸³, onde a população é chamada a opinar e cooperar, emergindo como “povo” em seu processo histórico, inserindo-se em seu contexto. A título de ilustração, digna de menção é a experiência do município Marilândia.

3.4.1 Coesão interna entre autonomia pública e privada à luz da experiência democrática no Município de Marilândia.

O município de Marilândia¹⁸⁴ nasceu em 15 de maio de 1980. O número de habitantes permanece praticamente o mesmo há 30 anos. Em 2000, o censo registrou 9.923 habitantes. Imigrantes italianos responsáveis pela ocupação daquele solo iniciaram o plantio de café¹⁸⁵, até hoje sua principal atividade econômica _hoje a cidade possui o único centro de pesquisa de café conilon do Brasil.

Marilândia convivia, já há alguns anos, com um sério problema de falta de água para abastecimento da cidade. Era comum, quando naquele município esta pesquisadora desempenhava as funções de Promotora de Justiça da Promotoria-Geral, no período compreendido entre os anos de 1997 a 2000, o desconforto matinal ocasionado pelo odor proveniente do leito do Córrego Liberdade _afluente do Rio Doce_ que se esvaziava durante à noite, restando apenas os detritos. O córrego era um verdadeiro esgoto a céu aberto, acompanhado da total falta de água para as necessidades

¹⁸³ Questões referentes à merenda e transporte escolar, bem como ausência de professores em número suficiente nas escolas e sua contratação a título precário (designação temporária- DT); à saúde, referentes à falta de atendimento básico por carência de leitos, médicos, enfermeiros e manutenção lato sensu das unidades de saúde; à conservação das nascentes, suas matas ciliares, extração de madeira e queimadas desautorizadas, etc.

¹⁸⁴ Informações colhidas no site< <http://www.vitoria-es-brasil.com>>, acesso em 10 nov.2008.

¹⁸⁵ Em 1935, o engenheiro agrônomo José Gomide instalou no local um viveiro experimental de mudas de café e o vilarejo passou a ser pioneiro em pesquisas científicas de variedades genéticas do produto.

básicas de higiene e alimentação, ao tempo em que os cafezais da região floresciam com sistemas elétricos de irrigação, os mais modernos.

No intuito de melhor avaliar a questão e apurar possíveis irregularidades foi instaurado pela Promotoria de Justiça Inquérito Civil e requisitados relatórios sobre a vazão do Córrego junto a ENCAPER e CESAN. Com a instrução documental necessária, foi agendada no auditório da escola local, audiência pública com farta divulgação (sistema de som da igreja, de carros, rádio etc.), para a qual a população era convidada a participar, além das devidas notificações, para comparecimento, aos fazendeiros da região.

Instados a se manifestar sobre a caótica situação, foram ouvidos diversos relatos da população citadina e rural; aquela, agonizando a carência da água de forma reiterada e o mau cheiro; esta, reclamando a impossibilidade de irrigação do plantio, em razão do uso desmedido da água pelos que eram proprietários de terras situadas topograficamente acima da sua.

Franqueada a palavra para que pudessem apontar soluções que lhes parecessem viáveis, representantes da população urbana pediam que o Ministério Público determinasse a suspensão das irrigações até o fim da seca, e os proprietários rurais sugeriam que se determinasse a paralisação da lavagem das calçadas _prática muito comum na região para diminuição da poeira, inclusive da rua_ e do serviço de lavagem dos automóveis pelos dois postos de gasolina da cidade.

Após argumentações de ambas as partes chegou-se à conclusão da necessidade de se fazer um levantamento do número de propriedades rio acima, desde a nascente até a cidade, área plantada e necessidade de irrigação, com agendamento de nova audiência pública para prosseguimento das negociações.

O técnico da ENCAPER, nomeado perito pelo Ministério Público no ventre do Inquérito Civil, procedeu ao levantamento pretendido, no que foi pelo Ministério Público muitas vezes acompanhado, outras tantas pelos demais proprietários e pela imprensa da vizinha cidade de Colatina, curiosa face ao ineditismo da mobilização social envolvida no procedimento.

Falante e já contagiada pelo sentimento de autogoverno, foi como a segunda audiência pública encontrou a população logo no início dos trabalhos. As proposições, agora mais conciliativas, demonstravam a responsabilização da comunidade local desenvolvida com seu chamamento, na condição de afetada, a se manifestar e solucionar o problema coletivo. Assim sendo, após a socialização dos resultados das perícias e acatamento das sugestões colhidas, foi proposto pelo *Parquet* um Termo de Ajustamento de Condutas, segundo o qual cada fazendeiro só poderia usar a fração da vazão do rio a ele destinada pelos cálculos realizados, e os proprietários dos postos suspenderiam por um mês a lavagem dos automóveis. Quanto às tradicionais lavagens das calçadas, essas só aconteceriam pelas águas das chuvas, quando voltassem, o que foi aceito por unanimidade.

Após ligeiro burburinho, uma pergunta não se fez esperar: quem fiscalizaria? Também não a resposta: vocês. Quem são os maiores interessados na solução do problema? E o Ministério Público seguiu questionado: de quem são as pequenas propriedades, próximas à cidade, às quais a água não chega para irrigação? Quem transita pelas ruas sentindo o odor fétido e sem água até para lavar as mãos, após uma noite de irrigação dos grandes cafezais? De quem são os filhos que precisam voltar para casa sem aulas devido à total falta de água nas escolas? O silêncio respondeu.

Aquela grande estiagem do verão de 1999 transcorreu com os menores prejuízos possíveis. Houve apenas um descumprimento num fim de semana, noticiado à Promotoria de Justiça pelo próprio transgressor, que se fazia acompanhar de longe pelos vizinhos fiscais. A multa avençada foi utilizada para construção de pequena barragem no rio, na altura da entrada da cidade e serviria para, abertas as comportas, fazer uma lavagem do leito quase seco do córrego, além de placas educativas que foram colocadas estrategicamente nas margens do Córrego Liberdade onde ele atravessava a cidade, enaltecendo a importância da água e sua manutenção livre dos detritos.

Outras secas aconteceram e se fizeram acompanhar de outros Termos de Ajustamento de Condutas (TACs), agora sugeridos pela própria população urbana e rural, até a construção de uma grande barragem, que minimizou os nefastos efeitos das longas estiagens da região, sem o sacrifício da população.

O aprendizado foi grande. A experiência democrática conclamou os cidadãos marilandenses _entre os quais agora orgulhosamente se inclui esta pesquisadora_ à autolegislação, onde foram a um só tempo destinatários e autores das normas que os regeram. Partilharam os cidadãos as decisões de um problema que a todos atingia. Emergiram. Mobilizados para concretização do direito constitucionalmente garantido a um meio ambiente equilibrado, ao acesso à água potável, como bem essencial à vida e à saúde humana, valeram-se de sua autonomia pública para “garantir as fontes” de sua autonomia privada.

É este o Ministério Público que se coaduna com o paradigma do Estado Democrático de Direito e que alarga os estritos campos da posição de “demandista” em que depende da difícil sensibilização do Poder Judiciário, ainda distante da pronta resposta necessária às demandas que envolvem interesses difusos e coletivos, para a realização do papel de “resolutivo”.

Dessa forma, sem subtrair a liberdade de decisão e opinião dos membros da sociedade civil e, com isso, reafirmar a tutela do paradigma Social, o *Parquet* atua na transformação da realidade social, valendo-se do trabalho educativo crítico dos cidadãos, para que, “qualificados”, dotados de autonomia privada, possam, fazendo uso de sua autonomia pública, da participação social nos espaços públicos já formalmente constituídos com essa finalidade, ter ingerência na concretização do acesso coletivo aos direitos fundamentais. É a coesão interna entre autonomia pública e privada mais uma vez demonstrada, sua pressuposição mútua.

CONCLUSÃO

A pós-modernidade, no dizer de Bauman, é uma chance da modernidade. A modernidade se construiu estribando sua confiança nas estruturas sociais, nas leis da história, nos destinos das nações e raças. Para tanto, selou um “acordo tácito entre administradores e administrados sobre as prioridades a observar no caminho da felicidade global¹⁸⁶”, uma espécie de “contrato social” unilateralmente descumprido.

Recende no ar por alguns, apodada de “pós-moderna” uma insensibilidade alimentada pela indiferença que faz com que se dissemine a idéia de toda pobreza e toda miséria é a *forma de vida* escolhida por uma camada da população que deve, no mínimo, ser penalizada por sua negligência nas escolhas feitas. Já vai distante a época do porto *seguro*. Hoje as naus estão *livres*, soltas, leves. Levadas por brisas e tempestades a destinos que irão certamente ser debitados na conta da esperteza ou imprevidência de cada um ao escolher a rota.

A privatização dos problemas e preocupações fez do homem destes tempos uma pérola que, guardada no ostracismo de suas derrotas e desilusões, queda-se politicamente apática e desarmada, olvidando-se de imputar ao *contratante* desidioso sua cota, parte neste *latifúndio* social. Um homem que deve se “quallificar” e (re)aprender a transformar ambições privatizadas em queixa coletiva.

A progresso futuro inevitável, esta a essência da modernidade, que encerra todas as promessas de felicidade por ela não cumpridas. O fim da história não chegou. E nem vai chegar, pela simples razão de que a história se constrói a cada dia, sem confiança pueril no decurso do tempo ou desesperança enraizada.

É chegada a hora de se voltar o foco para o *contratante desidioso* e, superando a apatia reinante, recordar a convicção de que a vida em sociedade não precisa ser como é, que pode ser melhorada, imputando o ônus ao administrador social de não apenas se desculpar por sua preguiça ou inépcia em produzir uma vida decente

¹⁸⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 272.

para todos, mas ser responsabilizado criminal e civilmente por descumprimento do assumido. Ficando fora dos processos eleitorais deverá deixar sob os auspícios da sociedade, por meio do jogo democrático, a passagem do bastão a quem assuma o cumprimento do determinado pela nova ordem constitucional. Quem esteja habilitado para tal tarefa.

Administradores que vêem a Educação com uma repulsa “pós-moderna” ao projeto do panóptico de Jeremy Bentham, citado por Foucault, não cumprem o *avençado*. Porquanto, manter alunos “presos” pelo interesse em uma escola significa construir edifícios e mantê-los em bom estado. Ter responsabilidade com a Educação requer presença e engajamento, não o descaso evidenciado por políticas educacionais do tipo “olha o que eu estou fazendo”, carente de essência e abundante de “perfumaria eleitoreira.” Essa responsabilidade supõe uma visão que privilegie necessidades, como professores a contratar e remunerar dignamente, além da preocupação constante com um projeto de ensino voltado para a cidadania. Necessária, de fato, é a educação que tem a finalidade de desenvolver a autonomia privada do cidadão, que o prepara para fazer uso de sua autonomia pública, para a responsabilidade e participação social nos interesses coletivos, na solução dos problemas comuns.

A ordem social não é natural. As ordens de convivência social não são naturais, mas construídas pelo homem. O que é inquestionavelmente natural é a tendência humana de viver em sociedade. Esta compreensão de que a ordem social não provinha dos deuses, mas era, ou podia ser criada pelos homens, foi o divisor de águas na história das sociedades antigas. Ora, se os homens podem construir a ordem social, também podem transformá-la, propor mudanças. Recusar a responsabilidade pela criação da realidade em que vive, a um só tempo desobriga o homem da tarefa de transformá-la e coloca na mão do Estado a condução do destino social, quedando-se apático, subserviente, quando não amargo e fatalista.

Ao superestimar as capacidades dos gestores em suprir o corpo social de todo o catálogo de direitos constitucionalmente garantidos sem participar da elaboração, monitoramento ou fiscalização das políticas públicas a ele destinado, ancora-se o Estado nos paradigmas anteriores, em posturas ora liberal, ora social e, como ônus por sua apatia cívica, submete-se o cidadão à dependência, à submissão, a políticas públicas ilegítimas e discriminatórias, ao encolhimento dos espaços públicos (onde

poderia exercitar sua autonomia pública) e das oportunidades da ação com a vigilância da reflexão. Nunca como sujeito, sempre como objeto.

Sob a égide do Estado Democrático de Direito, de mera espectadora da condução dos *destinos da nação*, e em especial, dos destinos de sua comunidade, a sociedade vem se organizando com o desiderato de participar efetivamente das decisões que afetam diretamente a vida de todos, ou seja, das políticas públicas implementadoras dos constitucionalmente garantidos direitos sociais, e o Ministério Público tem papel pedagógico fundamental nessa transformação social.

A sociedade atual anseia por mais. Precisa de mais. Merece mais.

Walter Benjamin, na metáfora do “Anjo da História”, anuncia que este se movimenta com as costas voltadas para o futuro e com os olhos postos no passado, mantendo-se em movimento em decorrência da repulsa pelo que vê. Nessa visão de *progresso*, acompanhada por Bauman¹⁸⁷, a repulsa é o móvel da história. As mudanças históricas se dão em razão do sofrimento vivenciado pelos homens. Assim, esse sofrimento é que os faz buscar novas formas de alívio e a conquista da “felicidade”.

O Brasil acumula ainda sérias dívidas com seu povo, herança de uma longa trajetória de descuido e abandono, cujos reflexos encontram-se estampados nas estatísticas oficiais de órgãos internacionais e nacionais. São conseqüências de uma “cultura do privilégio”, disseminada nestas paragens desde a época do Brasil colônia que se protraiu no tempo, ultrapassando duas ditaduras, passando pela dominação de homens sectários e seus governos populistas.

Este país esteve alijado do desenvolvimento cultural mundial e, no momento em que acessou estes bens, só o fez aos filhos das elites, guardando para os *filhos dos outros* apenas o trabalho e a ignorância, o que impediu (impede?) o acesso de negros e brancos pobres aos direitos fundamentais, em especial ao direito à educação que os prepare para o exercício de sua autonomia pública. Com a emersão de seu processo histórico, e aptos a captar o contexto de sua

¹⁸⁷ BAUMAN, op.cit., p. 23, nota 16.

temporalidade, os cidadãos se mobilizam e participam da solução dos problemas coletivos, ao tempo em que impedem os governantes, que alegam incapacidade e ignorância das classes populares, de desconsiderar suas opiniões, necessidades e decisões.

A trajetória brasileira foi marcada desde sua colonização, comercial e predatória, pela presença de instituições e práticas refratárias à participação popular. O viés autoritário do Estado brasileiro conservou afastada e desarticulada, por mecanismos variados, já expostos, a sociedade, que se manteve amorfa, não associativa e dependente, através dos tempos.

A Constituição Federal de 1988 veio à luz com a responsabilidade de construir, com alicerces sólidos, uma ordem democrática, um novo paradigma, sobre o visgo flexível e bem adaptado do autoritarismo que encontrou nestes *pântanos* de patrimonialismo, clientelismo/paternalismo e burocratismo¹⁸⁸, terreno propício para sua disseminação, ao tempo em que redefine as bases das relações entre Estado e sociedade civil.

A atual ordem constitucional virou a página da história do mutismo popular, possibilitando, por meio da garantia do direito à educação como direito fundamental e da democracia participativa, um aprendizado que nos foi tolhido na infância de nossa nação. Vive-se, no Brasil, num Estado Democrático de Direito; por que não colher seus frutos?

Não há formulas maravilhosas nem poções de *vai-melhorar-agora*. É algo a ser construído “com as próprias mãos”, elaborado. Conforme Darcy Ribeiro:

Nós, brasileiros, nesse quadro, somos um povo em ser, impedido de sê-lo. Um povo mestiço na carne e no espírito, já que aqui a mestiçagem jamais foi crime ou pecado. Nela fomos feitos e ainda continuamos nos fazendo. Essa massa de nativos oriundos da mestiçagem viveu por séculos sem consciência de si, afundada na ningüedade. Assim foi até se definir como uma nova identidade étnico-nacional, a de brasileiros. Um povo, até hoje, em

¹⁸⁸ RAICHELIS esclarece que autoritarismo implica a imposição de cima para baixo e, portanto, a ausência de negociação na formação das políticas sociais, o paternalismo/clientelismo transforma as políticas em concessões das classes dominantes às classes subalternas, enquanto o burocratismo é instrumento de *tecnificação* e despolitização das políticas sociais, transformadas em procedimentos administrativos. Op. cit., p.32, nota 110.

ser, na dura busca de seu destino. Olhando-os, ouvindo-os, é fácil perceber que são, de fato, uma nova romanidade, uma romanidade tardia, mas melhor, porque lavada em sangue índio e sangue negro. (Darcy Ribeiro)

A verdade trivial emerge do próprio ato de olhar com *olhos de ver*. Se o Estado Democrático de Direito brasileiro, construído sobre os escombros de um histórico de dominação e ditadura, ainda dele leva o ranço do autoritarismo _o viés autoritário_, da impermeabilidade à participação social, é hora de pôr em realce esses traços da realidade enfrentada pelo Controle Social, bem como pela dificuldade de acesso substancial ao direito à Educação, para que o desvendamento da *violência simbólica* estatal, utilizada em ambos os casos, tenha o condão de, se não estirpá-la, ao menos neutralizá-la.

No mesmo desiderato, vale-se este estudo da oportunidade para evidenciar a urgência da educação para a cidadania, da “qualificação do cidadão”, do incremento de sua “capacidade comunicativa” para atuar na esfera pública e impulsionar a concretização do sistema de direitos, sua autonomia privada, sem abandonar a condução de seu destino, pela apatia cívica, às forças do mercado ou às medidas inefetivas e *paternalistas* de Estado de Bem-Estar Social; mas confiá-lo aos fluxos de comunicação¹⁸⁹ e às influências públicas que, ao emergirem da sociedade civil, são convertidos por via de procedimentos democráticos em poder comunicativo.

¹⁸⁹ HABERMAS, op.cit., p. 186, nota 6.

REFERÊNCIAS

A GAZETA, Vitória, publicado em 05 de dez.2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Manual das ações constitucionais**. Belo Horizonte:Del Rey, 2007.

ALVAREZ, Marcos César. **Controle social**: notas em torno de uma noção polêmica. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v.18, n.01, jan./mar. 2004.

ALVIN, Márcia Cristina de Souza. A Educação e a dignidade da pessoa humana. In: FERRAZ, Ana Cândida da Cunha (org). **Direitos humanos fundamentais: positivação e concretização**. Osasco: EDIFIEO, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (org). **Leituras complementares de constitucional**. 2ª ed. Rev. Atual. Salvador: PODIVM, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

_____. **Modernidade e ambivalência**. Trad. Marcus Penchel.- Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

_____. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **A problemática da constituição dirigente**: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a.36, n.142, p. 38, abr./jun.1999.

BITTAR, Eduardo C. B. **Ética, educação, cidadania e direitos humanos**: estudos filosóficos entre o cosmopolitismo e responsabilidade social. Barueri, SP: Manole, 2004, p.78.

_____. **O direito na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p.34.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale et al. Coordenação de Tradução João Ferreira. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1992. vol.1.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 6a ed, Sao Paulo, Malheiros, 1996

_____. **Teoria do Estado**. 6ª ed. rev. atual. São Paulo, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Difel; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL, **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Ministério da educação. MEC. IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>> acesso em 18 nov.2008.

BRASIL, Lei n 9394/96 – **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** – LDB.

BRASIL, Lei 11.494/07 - **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica** –FUNDEB.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo**: uma discussão conceitual. Dados, 1997, vol. 40, no.2. INSS 0011-5258.

_____. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 10a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008

CARVALHO NETTO, Menelick. **Requisitos pragmáticos da interpretação jurídica sob o paradigma do Estado democrático de Direito**. Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, v.3, maio de 1999.

CHAUI, Marilena. **Público, privado, despotismo**. In NOVAES, Adauto (Org.). Ética. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1997.

_____. **A casa e a rua**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2000.

DANIGNO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. (Org.). São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3.ed.rev. São Paulo: Globo, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. **Educação como prática da liberdade**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Volume I. 2ª ed. trad. Flavio Beno Siebeneichler-UGF. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Faktizität und geltung. beiträge zur diskursthorie des rechts und des demokratischen rechtstaats**. Tradução livre do alemão de Menelick de Carvalho

Netto da obra disponibilizada aos alunos da pós-graduação da disciplina de Tópicos da Teoria da Constituição da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, 2003. Na língua portuguesa ver HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003

_____. **A inclusão do outro**. São Paulo. Edições Loyola, 2004.

HESPANHA, António Manuel. **O direito dos letrados no império português**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2006.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOBBS, Thomas. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Trad. Alex Martins. Editora Martin Claret, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma constituição**. Trad. Leandro Farina. Campinas: Editora Minelli, 2003.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais teoria e prática**. São Paulo: Editora Método, 2006.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado, violência simbólica e metaforização da cidadania**. Tempo, Rio de Janeiro, vol. 1, 1996, p. 94-125. <http://www.historia.uff.br/tempo/artigos_livres/artg1-6.pdf>, acesso em 8 ago 2008.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "Educação" (verbetes). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=250>, visitado em 5/12/2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PORTELA, Adélia Luíza [et al.]. O direito de aprender direito: garantindo a qualidade da educação escolar. In KONZEN, Armando (Org.). **Pela justiça na educação**. Brasília, Fundescola/MEC. 2000.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão: veredas**. 8 ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Ed. 1972.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Trad. Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos 2003.

SALOMÃO, Izabel Cristina Salvador e; ALMEIDA, Eneá de Stutz e. **A mágica e a realidade do controle social**: um ensaio sobre a educação no Brasil. In: XVI CONPEDI, 200, Belo Horizonte. XVI CONPEDI, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, v.1.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. Porto, Edições Afrontamentos, 2006,

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério público brasileiro e estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVEIRA, Jaqueline Passos da. Dissertação. **Limites, Riscos e potencialidades dos conselhos setoriais para a construção da Democracia, patriotismo constitucional e resgate da credibilidade das instituições político representativas**. Dissertação em Mestrado em Direito Constitucional. Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, 2004.

STRECK, Lenio Luis; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 5. ed.rev.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck. **Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira**. Dados.[online]. vol. 39, n. 3. Rio de Janeiro, 1996, disponível em <[HTTP://www.scielo.br](http://www.scielo.br)>

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do direito no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ANEXOS

