

# A questão social na visão filosófica e histórica do constitucionalismo: a Constituição brasileira de 1988 e a garantia da educação como requisito à realização dos direitos fundamentais\*

*Social issue through the history of constitutionalism: the 1988 Brazilian Constitution and the right to education as a requirement for the realization of fundamental rights*

Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento\*\*

Artigo recebido em 31/01/2021 e aprovado em 03/03/2021

## Resumo

Ao se acompanhar o constitucionalismo ao longo da história é possível se extrair, com clareza, que a questão social acompanha o pensamento filosófico e político sobre as relações sociais e de poder desde a Antiguidade. Mas é Hannah Arendt, na análise comparativa entre a Revolução Americana e a Francesa, quem percebeu que um povo em condições de miséria não vive em situação de liberdade para estabelecer, com racionalidade, um debate público sobre direitos e oportunidades. A partir da era moderna, surge a concepção de Estado de Direitos e de direitos fundamentais. A Constituição Federal de 1988 apresenta uma proposta muito clara e definida de direitos sociais, como o direito à educação. Mas estruturas históricas de uma colonização consolidada sob a ótica da exploração e segregação social, ainda presentes, associada à lógica do patrimonialismo, clientelismo e outras mazelas sociais, notadamente a corrupção institucionalizada, impedem a evolução social estruturada na educação e formação do cidadão. Determinadas localidades no Brasil, onde o nível de desenvolvimento social medido ainda é bastante baixo, inclusive para os próprios parâmetros nacionais, sofrem com mais intensidade a perversa dinâmica da imobilidade social, resultado de problemas estruturais da sociedade.

**Palavras-chave:** Constitucionalismo. Educação. Direitos fundamentais.

## Abstract

*By following constitutionalism throughout history, it is possible to extract, with clarity, that the social question accompanies philosophical and political thinking about social and power relations since antiquity. But it is Hannah Arendt, in the comparative analysis between the American and French Revolution, who realized that a people in conditions of misery does not live in a situation of freedom to establish, with rationality, a public debate about rights and opportunities. From the modern era, the concept of the State of Rights and fundamental rights arises. The Federal Constitution of 1988 presents a very clear and defined proposal for social rights, such as the right to education. But historical structures of a consolidated colonization from the perspective of exploitation and social segregation, still present, associated with the logic of patrimonialism, clientelism and other social problems, notably institutionalized corruption, prevent structured social evolution in the education and training of citizens. Certain locations in Brazil, where the level of social development measured is still quite low, even for national parameters themselves, suffer more intensely from the perverse dynamics of social immobility, the result of structural problems in society.*

**Keywords:** Constitutionalism. Education. Fundamental rights.

\* Artigo apresentado na disciplina "Justiça social e desenvolvimento" do programa de pós-graduação *stricto sensu* em direito da Universidade Católica de Brasília.

\*\* Aluna do programa de pós-graduação *stricto sensu* em direito da Universidade Católica de Brasília. Procuradora Regional da República.

## 1 Introdução

De forma precursora, Norberto Bobbio reuniu, no ano de 1981, uma coleção de aulas de filosofia política por ele ministradas na Faculdade de Ciências Políticas da Universidade de Turim no ano letivo de 1975/1976 e destacou, no prefácio para a edição brasileira dessa obra, a sua preocupação de contribuir para um debate público que teve início no final da década de 1960, por meio de “protestos juvenis” e enuncia que:

Era importante transformar o mundo, mas, para transformá-lo para melhor e não para pior, era necessário antes de tudo compreendê-lo. Para compreendê-lo, era preciso estudar, relacionar os problemas do presente aos do passado, definir os conceitos fundamentais para evitar as superficialidades e as confusões, dar-se conta de que a história, com seus problemas não resolvidos, não recomeça a cada geração (BOBBIO, 2000, p. 4).

Neste ensaio, procura-se melhor compreender a realidade atual a partir da visão dos filósofos e juristas, autores das principais obras estudadas na disciplina de direitos humanos e desenvolvimento no curso de mestrado da Universidade Católica de Brasília e, diante dos conceitos, propostas e dados da história sobre os diversos períodos da doutrina constitucional estudada<sup>1</sup> — da Antiguidade à fase contemporânea — identificar, pela relação dos “problemas do presente aos do passado”, as causas da dificuldade de se materializar o “catálogo de direitos<sup>2</sup>” previsto na Carta Constitucional de 1988.

Desse conjunto de direitos a ações positivas do Estado, destaca-se, pela sua relevância e pela sua condição de pré-requisito para outras dimensões dos direitos fundamentais, inclusive o direito da igualdade de oportunidades, tão preconizado nas sociedades liberais, o direito à educação.

Pela dinâmica da evolução das teorias constitucionais das garantias individuais e dos direitos fundamentais, sobretudo após as revoluções do século XVIII, consideradas um marco do constitucionalismo moderno e da dimensão desses direitos na Constituição brasileira de 1988, procura-se identificar causas da lenta evolução da sociedade brasileira rumo a uma ordem democrática pautada na concretude de direitos.

A análise das diversas constituições ocidentais ao longo dos séculos, através do olhar do professor Maurizio Fioravante (2001) e do corte histórico em relação a esses conceitos nas Revoluções Americana e Francesa, realizado pela filósofa Hannah Arendt na sua obra *Sobre a revolução*, é possível identificar que no Brasil, assim como assinalado por Hannah Arendt em sua obra, ao tratar especificamente da “questão social”, os pobres ou miseráveis são considerados facilmente manipuláveis por interesses políticos de grupos dominantes que lhes acenam uma possibilidade de igualdade de condições que, de fato, não se realiza: “Igualmente conhecido pela Antiguidade era o fato de que os tiranos sobem ao poder com o apoio da plebe ou dos pobres, e que a melhor oportunidade de manter o poder consiste no desejo popular de igualdade de condições” (ARENDR, 2011, p. 49).

Hannah Arendt apresenta, nessa obra, a diferença conceitual que a sociedade antiga e a sociedade moderna possuem em relação à pobreza, considerada na Antiguidade uma realidade inerente à condição humana. Explica a autora que as revoltas, as revoluções da Era Antiga, eram totalmente diversas das que ocorreram a partir do século XVIII, pois: “[...] baseavam-se numa distinção entre ricos e pobres que era tida tão natural e inevitável no corpo político quanto a vida no corpo humano” (ARENDR, 2011, p. 48). Para a autora:

A questão social começou a desempenhar um papel revolucionário somente quando os homens, na era moderna e não antes, começaram a duvidar de que a pobreza fosse inerente à condição humana, a duvidar de que a distinção entre minoria que, à força, pela fraude ou pelas circunstâncias, havia conseguido se libertar dos grilhões da pobreza e as massas trabalhadoras fosse eterna e inevitável. Essa dúvida, ou melhor, a certeza de que a vida na Terra podia ser abençoada com abundância, em vez de ser amaldiçoada com a penúria, era pré-revolucionária e de origem americana; ela nasceu diretamente da experiência colonial americana (ARENDR, 2011, p. 50).

E é sob esse olhar, ou seja, de que a miséria, a pobreza, a concentração da riqueza em uma pequena parcela da sociedade, a condição de subnutrição, da falta de acesso à educação, da ausência de uma formação de cidadania

<sup>1</sup> Compreendidas as doutrinas constitucionais, conforme definido na obra do Professor Maurizio Fioravanti, como o ordenamento geral das relações sociais e políticas e não, propriamente, como uma Constituição política e normativa de um Estado.

<sup>2</sup> Termo utilizado pelo professor Roberto Alexy na obra *Teoria dos Direitos Fundamentais*.

pela falta de oportunidades, dentre outros fatores condicionantes de exclusão social, não são fatalidades do destino de uma imensa maioria dos brasileiros, mas uma condição que lhes é imposta a despeito da garantia de direitos que a Carta Constitucional de 1988 estabelece, que se fundamentam na dignidade da pessoa, na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.

Sobre essa realidade brasileira que se mantém mesmo após a Constituição de 1988 e sua vinculação com o passado, importante reflexão é apresentada na obra de Lilia Schwarcz (2019), *Sobre o autoritarismo brasileiro*, na qual a autora desenvolve uma visão da história da formação social no Brasil associada à antropologia e à sociologia, e apresenta, com muita clareza, as mazelas do nosso passado longínquo e recente, que são tratadas, pela sociedade brasileira, de forma superficial e até mesmo com distorcida realidade, mas que se colocam como condicionantes para a falta de acesso aos direitos de cidadania de grande parcela da população brasileira.<sup>3</sup> A autora trata dos temas que estão na estrutura da formação social brasileira, como a escravidão e o racismo, o mandonismo, o patrimonialismo, a corrupção, a desigualdade social, dentre outros não menos relevantes.

É de extrema importância identificar essa realidade, com base no conteúdo da análise histórica dos diversos modos de organização da vida coletiva ao longo da história da humanidade, apresentado pelo professor Maurizio Fioravante (2001) ou sob a análise crítica e propositiva das filósofas Hannah Arendt (2011) e Chantal Mouffe (1996), para que se possa enfrentar, com estratégias mais realistas, as causas de resistências dos avanços da dignidade humana no Brasil, que não se limitam a uma equação econômica da falta de recursos financeiros para atender a todas as demandas relevantes da sociedade<sup>4</sup>.

## 2 Aspectos do pensamento filosófico sobre as formas de governo e doutrinas constitucionais da antiguidade às sociedades contemporâneas sob a ótica da “questão social”

Conforme já mencionado na introdução deste estudo, o professor Norberto Bobbio reuniu uma série de aulas por ele ministradas em um curso voltado para alguns temas mais específicos da ciência política, que o autor identificou como “temas recorrentes” e, dentre esses, destacou a tipologia das formas de governo:

Se considerarmos a sociedade política (numa definição provisória) a forma mais intensa e vinculante de organização da vida coletiva, a primeira constatação de qualquer observador da vida social é a de que há vários modos de determinar essa organização, conforme o lugar e a época. É a seguinte pergunta que a temática das formas de governo vai responder: Quantos são esses modos e quais são eles (BOBBIO, 2000, p. 31).

O autor apresenta um interessante estudo do pensamento político dos principais filósofos gregos e romanos e as suas concepções sobre a melhor forma de governar: monarquia, oligarquia, aristocracia, democracia, autocracia, tirania, dentre outras.

Nesse trabalho, Norberto Bobbio aborda a sucessão histórica das formas de governo na Antiguidade, umas consideradas boas, que vão se degenerando, passam por fases intermediárias, alcançam formas consideradas ruins e assim ocorre de forma cíclica e sucessiva. A democracia, segundo o pensamento clássico apresentado nessa obra, nem sempre é considerada uma forma boa, porque em sendo um governo do povo, não asseguraria estabilidade e logo se degeneraria para um governo das massas, que é temido desde a Antiguidade. Tanto é que para Platão, a democracia seria a pior das formas de governar, ao contrário da monarquia (BOBBIO, 2000, p. 51).

Ao analisar, de forma resumida, o pensamento de Aristóteles sobre a democracia, Bobbio (2000) transcreve o seguinte trecho da obra clássica do pensador grego e autor de *Ética a Nicômaco*:

<sup>3</sup> No Brasil, mais de um quarto da população vive em situação definida como pobreza, com renda mensal em torno de 435,00 reais mensais ou extrema pobreza, cuja renda mensal gira em torno de 155,00 reais: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/pobreza-extrema-afeta-137-milhoes-brasileiros-diz-ibge.shtml>.

<sup>4</sup> Esta observação é relevante pois afasta argumentos de ordem meramente econômico-financeira para a não implementação de direitos, tema bastante estudado na doutrina constitucional brasileira sob o enfoque de teorias e de métodos de interpretação e aplicação dos direitos fundamentais, como a ponderação de interesses, o princípio da proporcionalidade e da reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira.

A democracia e a oligarquia diferem uma da outra pela pobreza e a riqueza; onde dominam os ricos, sejam muitos ou poucos, haverá necessariamente uma oligarquia; onde dominam os pobres, uma democracia, embora aconteça, como se disse, que os ricos sejam poucos e os pobres numerosos, já que poucos são os que se arriscam, mas todos participam da liberdade (ARISTÓTELES, 1280a *apud* BOBBIO, 2000).

Como há diferenças significativas sobre as qualidades das formas de governo na visão dos filósofos analisados por Bobbio, em relação a Aristóteles, o autor pontua:

Para Aristóteles é diferente: não é o consenso ou a forma, a legalidade ou ilegalidade, mas sobretudo o interesse comum ou o interesse pessoal. As formas boas são aquelas em que os governantes visam ao interesse comum; más são aquelas em que os governantes visam ao interesse próprio (BOBBIO, 2000, p. 58).

Já na década de 1990, também preocupado com esse mesmo tema da ciência política, mas sob o enfoque do constitucionalismo, o professor Maurizio Fioravante publicou a obra *Constitución de la Antigüedad a nuestros días*, na qual apresenta uma série, historicamente definida, de doutrinas constitucionais que ele define como “doutrinas que em diferentes momentos tomaram a constituição como objeto próprio, entendida como um ordenamento geral das relações sociais e políticas” (2001, p. 11, tradução livre). Resume o autor a relevância desse estudo por considerar que: “Reler essas doutrinas significa, portanto, penetrar no tecido vivo da história constitucional: da *polis* grega do século IV a.C., passando pelos reinos, territórios e cidades medievais, aos estados-nação e democracias dos últimos séculos” (FIORAVANTE, 2001, p. 12, tradução livre).

Dessa aprofundada análise, que abordou a história das relações político-sociais dos principais povos ocidentais ao longo dos últimos 2.400 anos, aproximadamente, é importante ter em perspectiva, conforme bem definido pelo autor, que não há como se estabelecer uma reconstrução do constitucionalismo moderno e contemporâneo a partir de raízes clássicas ou medievais. Não há um processo de continuidade entre os períodos. Em cada um, há características e situações peculiares que definem o constitucionalismo no seu tempo histórico.

A constituição dos antigos, seja a *politeia* dos gregos ou a *res publica* dos romanos, não tem relação com a constituição dos tempos modernos, até mesmo porque os antigos não pensaram em constituição como um sistema normativo, mas como um modo de participação dos cidadãos nas questões coletivas, tendo a preocupação de evitar que os monarcas se transformassem em tiranos e, por isso, sempre houve um projeto de conciliação social e política voltada a disciplinar as funções dos governantes com a participação dos estamentos aristocráticos e as forças populares, estas sempre temidas (FIORAVANTE, 2001, p. 17-19).

Já na época medieval, as constituições tinham um caráter misto e a função, segundo Fioravante (2001), de criar mecanismos de resistência ao absolutismo. O poder era exercido pelo rei, pela aristocracia e com uma certa participação de representação popular. Segundo François Hotman, o povo vem antes do rei e, assim, pode retomar seu poder original frente a um rei tirano.

Na era moderna a preocupação política e filosófica era a de criar o ambiente favorável à unificação territorial sob o comando de um soberano, e então surge, com a obra de Jean Bodin, a ideia de poder absoluto, perpétuo e soberano do rei. A partir dessa doutrina, há uma evolução ou variação de compreensão sobre o exercício da soberania, representada no pensamento filosófico de outros autores, como Hobbes e Rousseau.

O constitucionalismo moderno é apresentado como um conjunto de doutrinas que, a partir da metade do século XVII, abordam os limites e garantias previstos nas cartas constitucionais, isso porque o poder soberano, na doutrina de Hobbes, Rousseau e Harrington, não pode ser compreendido como um poder arbitrário, mas de pacificação da convivência social. Mas é com John Locke que são definidas as balizas do constitucionalismo moderno ao apresentar, de forma clara, a diferenciação entre o absoluto e o moderado, sendo este último a forma de governo onde o poder de legislar e o poder de executar as leis não se concentram em uma única pessoa.

Com as revoluções do final do século XVIII, inaugura-se um novo conceito de constitucionalismo, fundado na ideia de soberania popular, de governo limitado pela lei (*rule of law*) e equilíbrio entre os Poderes, sendo que nos Estados Unidos da América sai vitoriosa da revolução a ideia de república como a melhor forma de se desempenhar um governo pautado em princípios democráticos (liberdade e igualdade).

Nesse ponto, importante destacar o pensamento dos filósofos Emmanuel Kant e também de Benjamin Constant, apresentados na obra do professor Fioravante (2001). Para Kant (*apud* FIORAVANTE, 2001), o modelo ideal

de constituição é a republicana, baseada na separação dos Poderes e constituída pelos princípios da liberdade e da igualdade.

O que mais preocupou os filósofos no período pós-revolucionário (americano) foi a implementação de um modelo que garantisse a estabilidade política. Assim, uma das maiores contribuições da Revolução Americana foi a de conferir ao Poder Judiciário a função de equilibrar essa equação e garantir a estabilidade institucional pela força normativa da constituição através da sua interpretação.

As constituições do século XIX consolidaram a garantia dos direitos dos cidadãos frente ao Estado (liberdades negativas) e a relação entre o Estado e a constituição, sendo esta a fonte soberana da distribuição de Poderes entre as funções estatais e a consolidação do Estado de Direito, como uma resposta à estabilidade institucional. A constituição hegeliana, segundo Fioravante (2001), representaria a soberania de um Estado capaz de impor a primazia do interesse geral sobre os interesses particulares:

A constituição do estado é, portanto, a norma de direito público que se impõe sobre a estrutura privada tradicional da propriedade e a constituição feudal. Mas não só isso. Tem por objetivo combater todas as formas de privatização e, em particular, aquela que deriva de uma concepção geral da constituição que a vê como pura norma de garantia dos bens e direitos das pessoas (FIORAVANTE, 2001, p. 129, tradução livre).

Na concepção de Georg Jellinek, considerado por Maurizio Fioravante o maior jurista alemão na virada do século XVIII, o Estado de Direito assume a sua forma teórica definitiva, conforme se extrai do seguinte trecho do pensamento de Jellinek citado por Fioravante (2001, p. 141, tradução livre):

A Constituição do Estado compreende os princípios jurídicos que determinam quais são os órgãos do Estado, o modo de sua formação, suas relações recíprocas e seu âmbito de atuação e, por fim, a posição fundamental do indivíduo quanto ao poder do Estado.

Ou seja, as constituições pós-revoluções, no século XIX, foram constituições que garantiram a estabilidade jurídica dos Estados contemporâneos, disciplinaram a relação interna e externa dos Poderes e as garantias básicas dos cidadãos como o direito à liberdade e igualdade, não se devendo esquecer que a base do constitucionalismo moderno são as revoluções promovidas pela burguesia, que sempre primou pela liberdade individual, política e econômica nas relações entre o Estado e o cidadão.

Logo após, na Alemanha dos anos 1920, foi promulgada a Constituição de Weimar, que representa, conforme anuncia o professor Fioravante (2001), o marco inicial das constituições democráticas do século XX e que, mesmo após sucessivas ondas de democracia e recessão democrática, ainda são as que estão vigentes nos países ocidentais.

As chamadas constituições democráticas mantêm um núcleo duro de direitos fundamentais — liberdades públicas — que são considerados invioláveis e se baseiam no princípio da liberdade. E, nesse aspecto, há variações de entendimentos jurisprudenciais do que melhor representaria a constituição dos séculos XIX e XX, conforme se pode extrair da dicotomia entre autores do pensamento positivista e da teoria crítica do direito.

Esclarece o professor Fioravante (2001) que as constituições da segunda metade do século XX, no seu desenvolvimento concreto, representaram uma forma inédita de modo de relação política e social com o Estado, que se baseou nas doutrinas de constituições democráticas, mas também as superou. Afirma o autor que, nesse período, há constituições nascidas do exercício do poder constituinte por parte do povo soberano, mas, ao mesmo tempo, orientadas a situar-se sobre os legisladores, sobre a base do princípio da maioria e da vontade do povo soberano em razão da sua força normativa.

E, já anunciando um problema muito discutido na atualidade, Fioravante (2001) aponta que o equilíbrio alcançado nesse modelo constitucional está submetido a tensões de diversos matizes, como as relações entre os sujeitos protagonistas do próprio equilíbrio (os sujeitos da política democrática, o parlamento, os governos e os partidos por um lado e os sujeitos da garantia jurisdicional, os juizes e em particular os tribunais constitucionais, por outro). Surgem tensões pela intolerância da política diante dos vínculos e dos limites de ordem constitucional e o risco de se sobrepor demasiadamente a função dos juizes, no controle de constitucionalidade, à representatividade da vontade popular no parlamento.

E, nessa perspectiva, anuncia o autor que, neste novo século, haveria o desafio de manter o equilíbrio entre as forças internas do Estado Democrático de Direito através de uma nova fórmula constitucional, como ocorreu diversas outras vezes ao longo da história.

Talvez estejamos vivenciando, na atualidade, o grande desafio anunciado pelo professor Fioravante (2001), que é o de atribuir estabilidade governamental e concretude às opções políticas estabelecidas pelo poder constituinte originário por meio de uma norma fundamental que traduza as aspirações da sociedade do século XXI e que, no caso do Brasil, ainda sofre as influências de fortes marcas históricas que reforçam um modo de manutenção de estruturas conservadoras em todas as esferas de poder, as quais impedem os necessários avanços anunciados pela Carta Constitucional de 1988 para a efetivação dos direitos sociais.

### 3 A Constituição Federal Brasileira de 1988 e a efetivação dos direitos sociais

A teoria constitucionalista surgiu no período pós-revolução e se inspirou, fundamentalmente, na constituição norte-americana e no protagonismo dado ao Poder Judiciário para desempenhar o controle de constitucionalidade dos atos do Poder Legislativo, considerando a constituição como o ápice do ordenamento jurídico e a Suprema Corte a instituição com autoridade para dar a última palavra na interpretação do ordenamento jurídico.

A liberdade e igualdade são os princípios fundantes da constituição como norma garantidora de um sistema democrático. Esses mesmos princípios inspiraram e ainda inspiram diversas teorias de justiça desenvolvidas na perspectiva de apresentar soluções sobre a forma mais justa de se governar e de se usufruir bens que são, em regra, escassos, para a realização da felicidade individual ou comum.

Amplio é o debate sobre a constituição como um projeto político majoritário, representado, no parlamento, pela vontade da maioria do povo e a atuação das cortes constitucionais para resguardar a supremacia da constituição, com o desafio de garantir os direitos naturais e fundamentais e a distribuição da justiça, sob a ótica de doutrinas e teorias desenvolvidas a partir da segunda metade do século XX, como é o caso da Teoria de Justiça de John Rawls, que estabeleceu um modelo de justiça para que o Estado liberal possa também garantir a igualdade material por meio da justiça distributiva; além das teorias utilitaristas sobre a realização do bem comum e as comunitaristas, que priorizam o papel da comunidade.

O diálogo sobre direitos nas sociedades ocidentais contemporâneas avançou para a vertente valorativa dos chamados direitos fundamentais, que em si são muito abrangentes, pois englobam, além dos consagrados direitos individuais, direitos sociais, políticos e de outras dimensões, movimento que foi denominado de neoconstitucionalismo. E, nesse contexto, identificam-se fases que delimitam uma evolução desse novo constitucionalismo: (i) a partir da segunda década do século XX (como a Constituição de Weimar de 1919); (ii) após a Segunda Grande Guerra Mundial; e, (iii) após os processos de redemocratização na América Latina (como a Constituição brasileira de 1988), e tratam dos direitos e liberdades públicas, mas também estabelecem um autêntico programa de governo para garantir direitos sociais e materializar o princípio da igualdade em suas mais diversas dimensões.

Ocorre que períodos de relativa estabilidade política e social são sucedidos por outros de maior agitação e conflitos que decorrem da própria frustração quanto à implementação desses direitos de segunda, terceira ou quarta gerações e da efetiva garantia de liberdade e igualdade não apenas no aspecto político e econômico, mas nas questões que envolvem a própria personalidade do indivíduo e da forma como cada cidadão pretende conduzir sua vida nas questões de gênero, religião, orientação sexual, raça, modo de produção laboral, dentre outras situações da realidade atual.

A filósofa Chantal Mouffe (1996), em diversos ensaios publicados e reunidos na obra *O regresso do político*, dialoga com todas essas questões da modernidade sob a ótica de ideologias políticas e filosóficas de várias vertentes para sugerir mecanismos de implementação de direitos através da “democracia radical”. Chantal Mouffe denuncia que o projeto político moderno, concebido sob o pilar da liberdade e igualdade formal, não mais atende aos legítimos anseios de uma diversidade de atores sociais.

Mouffe (1996) vê na doutrina de Carl Schmitt fundamento para a sua constatação de que as relações sociais são baseadas em diversidades e particularismos. Assim, ela também se opõe ao que chama de essencialismo como



um fundamento único, universal e de natureza permanente para representar uma concepção política ou identidade única. No tema feminismo, por exemplo, Mouffe apresenta várias concepções que, embora pertencentes ao mesmo gênero de discussão — o feminismo —, podem até mesmo se antagonizarem. Para ela, uma visão unívoca do tema, que ela chama de “essencialismo”, impede o enfrentamento da desigualdade entre os sexos e a situação de opressão da mulher.

E, assim, a proposta de Mouffe para a “democracia radical” é a articulação entre os diversos movimentos que têm como pauta a mesma luta contra a opressão nas mesmas situações conjunturais, na busca de realizar a liberdade e a igualdade nesses espaços sociais e, como síntese desse pensamento, afirma que “a cidadania é vital para a política democrática, mas a teoria democrática moderna tem de criar espaço para concepções divergentes da nossa identidade como cidadãos” (MOUFFE, 1996, p. 11).

No entanto, imprescindível observar que a discussão proposta por Mouffe e por outros filósofos contemporâneos, que compartilham o mesmo sentimento da necessidade de se identificar os particularismos das diversas situações de opressão e desigualdade para, então, estabelecer um projeto de luta comum, com múltiplas identidades, está localizada na parcela da sociedade que tem acesso a um mínimo de formação e informação para exercer um juízo crítico e valorativo sobre seus direitos e sobre sua posição em uma democracia que se fundamenta nos princípios da liberdade e igualdade, considerados ínsitos ao ser humano, mas que, de fato, materializam-se apenas para uma parcela.

As constituições pós-revoluções, chamadas “constituições burguesas”, preocuparam-se, essencialmente, em garantir os direitos a ações negativas do Estado, protegendo a esfera individual de liberdade das intervenções do Poder Público. Não é sem razão que vários filósofos liberais se preocuparam em discutir formas e mecanismos de garantir a plena liberdade, com propostas de soluções para maior igualdade no acesso aos bens de interesse comum. Não se pode reduzir o exercício da cidadania apenas à existência de eleições livres e ao sufrágio universal<sup>5</sup>.

Nesse aspecto, o desenvolvimento de estratégias adequadas para a melhor abordagem e solução de problemas enfrentados por diversos segmentos da sociedade, relativamente à sua condição de gênero, raça, orientação sexual, religiosa, etc., também depende do exercício de direitos sociais básicos, considerados fundamentais, como o direito à educação universal e de qualidade.

Em sua obra *Teoria dos direitos fundamentais*, Roberto Alexy deixa bem claro quão profunda e complexa é essa discussão da aplicabilidade dos direitos fundamentais, na esfera do direito constitucional alemão:

As indagações sobre quais direitos o indivíduo possui enquanto ser humano e enquanto cidadão de uma comunidade, quais princípios vinculam a legislação estatal e o que a realização da dignidade humana, da liberdade e da igualdade exige expressam grandes temas da filosofia prática e pontos centrais de lutas políticas, passadas e presentes. Elas tornam-se problemas jurídicos quando uma Constituição, como é o caso da Constituição da República Federal da Alemanha, vincula os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a normas de direitos fundamentais diretamente aplicáveis e, quando essa vinculação está sujeita a um amplo controle por parte de um tribunal constitucional (ALEXY, 2017, p. 25).

Roberto Alexy refere-se ao “catálogo” de direitos fundamentais que regula, de forma aberta e sem uma especificação precisa, esses chamados direitos positivos, direitos a prestações do Estado e que constituem o que ele chama de “conceitos-chave do direito racional moderno, complementado pelo princípio do Estado Social, que expressa as exigências dos movimentos sociais dos séculos XIX e XX” (ALEXY, 2017, p. 27).

Embora o constitucionalismo brasileiro em grande aspecto possa se identificar e, inclusive, buscar inspiração na doutrina constitucional alemã e nas decisões da sua Suprema Corte, a realidade social de ambos os países é extremamente diversa, pois, ao contrário da Alemanha, que além de uma democracia consolidada garante padrões de vida dignos à sua população, o Brasil amarga os piores índices de desenvolvimento social e humano em relação ao seu produto interno bruto, apresenta altos níveis de analfabetismo ou de analfabetismo funcional, grande parcela da população não tem acesso à água tratada e à rede de esgoto e um quarto de sua população possui renda no limiar ou abaixo da linha da pobreza.

<sup>5</sup> Hannah Arendt enfrenta esse ponto ao refletir que o que hoje chamamos de democracia é uma forma de governo em que poucos governam no interesse, supostamente, da maioria.

A “questão social”, tratada em capítulo específico na obra de Hannah Arendt, é um tema recorrentemente abordado por filósofos desde a Antiguidade, sob o enfoque da divisão da sociedade entre ricos e pobres, os primeiros, uma minoria, e os segundos, a maior parte da população. Hannah manifestou verdadeira admiração pela revolução americana, pois, ao contrário da francesa, conduzida por uma população miserável e que vivia uma divisão social estamental, na América, a autora identificou que o sucesso da revolução para fundar um novo corpo político e regular as relações sociais foi, justamente, o fato de que a pobreza não existia assim como vivenciada no continente europeu:

A América tinha se tornado o símbolo de uma sociedade sem pobreza muito antes que a era moderna, em seu desenvolvimento tecnológico inaudito, tivesse descoberto os meios efetivos de abolir aquela sórdida penúria da miséria completa que sempre fora considerada eterna... O antigo ciclo da eterna repetição se baseava numa distinção supostamente “natural” entre ricos e pobres, a existência concreta da sociedade americana antes da revolução rompeu esse ciclo de uma vez por todas (ARENDR, 2011, p. 48).

Extraí-se do pensamento de Hannah em relação a essa questão que na América existia, ao menos na parcela não escravizada da população<sup>6</sup>, condições de igualdade e liberdade que permitiram que a revolução ocorresse e alcançasse resultados exitosos que, de certa forma, mantêm-se até os dias atuais<sup>7</sup> e uma sensibilidade em relação à miséria por parte do pensamento político daquela época. E explica:

A história mostra que não é praxe, de forma alguma, que o espetáculo da miséria mova os homens à piedade... e, nas palavras de Rousseau, uma “repugnância inata ao ver um semelhante sofrer” tinha se generalizado entre alguns estratos da sociedade europeia, e precisamente entre os fatores da Revolução Francesa. A partir daí, a paixão da compaixão tem perseguido e movido os melhores homens de todas as revoluções, e a única revolução em que a compaixão não teve nenhum papel na motivação dos seus atores foi a Revolução Americana. Se não fosse pela presença da escravidão negra no cenário americano, seria tentador explicar esse aspecto marcante exclusivamente pela prosperidade americana, pela “encantadora igualdade” de Jefferson ou pelo fato de que a América era realmente “um bom país do homem pobre”, nas palavras de William Penn. Mas, em vista dos fatos, somos tentados a perguntar se a bondade desse país do homem branco pobre não dependia a um grau considerável do trabalho negro e da miséria negra [...] (ARENDR, 2011, p. 106).

A “questão social” é, sem sombra de dúvidas, o maior problema atual do Brasil, que possui uma constituição democrática que garante, além das liberdades individuais, direitos sociais, ações positivas por parte do Estado sob o foco de uma justiça distributiva da riqueza e oportunidades para gerar igualdade, mas que está longe de alcançar os objetivos traçados pelo pacto constitucional.

Hannah Arendt destaca o papel do povo, “das massas”, na Revolução Francesa, sobretudo após perceberem que utilizados para a mudança de regime, não haveria, de fato, a sonhada igualdade de condições, e a pobreza continuaria como uma contingência humana. Também observa que a revolução foi baseada em uma sociedade altamente desigual e as “massas” manobradas por interesses políticos de líderes que, posteriormente, não conseguiram impedir a onda de terror que sucedeu à revolução, quando o povo descobriu que a constituição não serviria para acabar com a pobreza e lhes dar a tão sonhada igualdade:

Quanto às massas, depois que descobriram que uma Constituição não era uma panaceia contra a pobreza, elas se viraram contra a Assembleia Constituinte assim como tinham se virado contra a corte de Luís XVI, vendo as deliberações dos delegados como simples jogo de hipocrisia, fingimento e má-fé, em nada diferente dos conluíus do monarca (ARENDR, 2011, p. 150).

<sup>6</sup> Hannah entendia o modo de vida e organização da sociedade colonial americana pré-revolução extremamente favorável à constituição de uma nova ordem social, como ocorreu, mas ela deixou clara a insensibilidade dos fundadores da nação americana à questão da escravidão, como destacou em trechos de sua obra ao afirmar que: “E o fato de que John Adams se sentisse tão profundamente tocado pelo problema da obscuridade, mais do que ele mesmo ou qualquer outro Pai Fundador jamais se comoveu com a simples miséria, realmente deve nos parecer muito estranho, quando lembramos que a ausência da questão social no cenário americano era, ao final de contas, ilusória, pois a miséria sórdida e degradante estava ubiqüamente presente sob a forma da escravidão e do trabalho escravo” (ARENDR, 2011, p. 105).

<sup>7</sup> Os EUA, não obstante uma das maiores economias do mundo, na atualidade, também enfrentam graves problemas sociais relacionados à concentração de renda e pobreza de significativa parcela da população. No entanto, diferentemente do Brasil, onde os pobres não possuem a mínima chance de mobilidade social, o Estado norte-americano fornece serviços básicos, principalmente o acesso à educação, que possibilitam essa mobilidade até mesmo intrageracional, o que aqui, no Brasil, é impensável. Vide *podcast O assunto*: <https://link.tospotify.com/PoBrmR5pNbb>.



Não vivemos, no Brasil de hoje, uma situação semelhante de revolta popular, mas há um amplo descrédito da sociedade com o seu corpo político, não apenas com o parlamento, mas com todas as instituições constituídas que não foram capazes de implementar, passados 32 (trinta e dois anos) de sua promulgação, o projeto de justiça social estabelecido na Carta Constitucional de 1988<sup>8</sup>.

A revolta e insatisfação popular é apresentada sob várias formas nesta época de profundas transformações sociais, aliadas a significativos avanços tecnológicos, que permitem um posicionamento mais dinâmico do indivíduo em relação aos temas políticos<sup>9</sup>.

Há, inclusive, apoio de parcela da população a projetos autoritários e antidemocráticos, que se estabeleceram e se lançaram no vácuo do descrédito da sociedade em relação às instituições responsáveis por apresentar soluções, no mínimo, razoáveis para os graves problemas sociais. Esses projetos “alternativos” têm se mostrado absolutamente ineptos para o enfrentamento dessas complexas questões; na essência, possuem a mesma pauta e modo de agir daqueles que atacam, como o fisiologismo político, clientelismo, patrimonialismo e a corrupção e, o que é pior, apresentam risco às liberdades individuais.

Não será por essa via, ou seja, pelo ataque à democracia, a seu corpo político e às instituições constituídas que serão solucionados os graves problemas que a sociedade enfrenta. Ao contrário, o que se verifica é um aprofundamento da crise econômica, agravada pela pandemia da Covid-19, que evidenciou, ainda mais no Brasil, quão desigual é este país e como é urgente que as oligarquias que comandam a pauta política, econômica e o próprio sistema de justiça possam se sensibilizar para essa questão, como os teóricos da Revolução Francesa e Americana, citados por Arendt (2011, p. 106-107), sensibilizaram-se com a situação de miséria do continente europeu da época, em razão de séculos de privilégios de uma minoria que ocupava a estreita cúpula da pirâmide estamental.

A peculiar situação brasileira no cenário da sua própria história é retratada, com muita precisão analítica, na obra de Lilia Schwartz *Sobre o autoritarismo brasileiro*. No trecho abaixo transcrito, a autora apresenta as consequências atuais do nosso sistema colonial de exploração, da lógica dos latifúndios, dos senhores de terra locais, que se transformaram em coronéis e que sempre dominaram e ainda dominam o contexto da política regional e nacional:

Por sinal, a despeito de o Brasil ser, cada vez mais, um país urbano, aqui persiste teimosamente uma mentalidade e lógica dos latifúndios, cujos senhores viraram os coronéis da Primeira República, parte dos quais ainda se encastelam em seus estados, como caciques políticos e eleitorais.

Diante desses grandes poderes personalizados e localizados, acabamos por criar práticas patrimonialistas, que implicam o uso do Estado para a resolução de questões privadas. Por outro lado, se durante os últimos trinta anos forjamos instituições mais consolidadas, ainda hoje elas dão sinais de fraqueza quando balançam em função dos contextos políticos.

Isso sem contar a prática da corrupção, que, como veremos, e a despeito das várias formas e nomes que recebeu, já era recorrente na época colonial e imperial e virou erva daninha na República, consumindo divisas e direitos dos brasileiros (SCHWARTZ, 2019, p. 19).

É preciso que haja uma ruptura com essa lógica perversa das estruturas de poder no Brasil, que impedem efetivos avanços democráticos na concretude dos direitos sociais<sup>10</sup>. Na realidade, o sistema democrático existe, as liberdades públicas são garantidas, mas as mazelas sociais continuam sendo a causa e o efeito da manutenção dos mesmos grupos políticos que, seja quando atuam em coalizão seja quando disputam em campos opostos, têm em comum a mesma lógica do patrimonialismo, clientelismo e fisiologismo eleitoral<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Art. 6º da CF: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>9</sup> A expressão “político” é utilizada em seu sentido amplo de discussão e participação nos assuntos públicos.

<sup>10</sup> “Desde o período colonial, passando pelo Império e chegado à República, temos praticado uma cidadania incompleta e falha, marcada por políticas de mandonismo, muito patrimonialismo, várias formas de racismo, sexismo, discriminação e violência” (SCHWARTZ, 2019, p. 19-20).

<sup>11</sup> O termo “patrimonialismo” é aqui empregado no sentido conceitual de Max Weber, referindo-se a Estados onde há uma confusão, ausência de separação clara e de limites entre o público e o privado. Esse estado de coisas permitiu que se desenvolvesse, desde a época do Brasil Colônia, uma sociedade marcada por um profundo abismo social, com a exclusão de uma efetiva participação política de significativa parcela da sociedade, que vive nos limites da pobreza e extrema pobreza e depende de “favores” de pessoas influentes em suas localidades, antes os senhores de terra e coronéis, atualmente políticos, que adotam uma prática eleitoral fisiologista, trocando favores, que na maior parte das vezes

São vários os estudos, as propostas e os mecanismos para fortalecimento de pautas democráticas e que possam, de fato, romper com um passado que ainda está presente e que amarra o Brasil a um formato de colonialismo exploratório.

Os problemas sob a ótica histórica e social também já foram identificados e, conforme salientado, estão sintetizados, dentre outros vários estudos, na obra de Lilia Schwartz (2019, p. 21) que se baseia no diagnóstico de diversos cientistas sociais que identificaram o mesmo cenário: um país de raiz escravocrata e práticas patrimonialistas, onde se perpetua um racismo estrutural e várias outras formas de discriminação, cujo sistema político estruturou-se na dinâmica da corrupção, que possui raízes históricas e funcionais semelhantes ao racismo estrutural.

O grande desafio é o de conciliar uma pauta concreta e efetiva de aplicabilidade e efetividade do texto constitucional, sobretudo daqueles direitos que são considerados garantia de um mínimo existencial (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados), em um contexto político ainda arraigado em práticas que dificultam ou impossibilitam essas propostas, pelo menos no aspecto da sua universalidade.

No campo jurídico-normativo, a doutrina e jurisprudência da Suprema Corte vem, cada vez mais, consolidando o entendimento da postura ativa do juiz como agente político, sobretudo na função de intérprete da Constituição Federal, para atribuir efetividade aos direitos fundamentais.

Nesse contexto, extrai-se da tese de doutorado da professora Ana Lucia Pretto Pereira, intitulada *A atividade política da jurisdição constitucional brasileira*, aprofundado estudo sobre a dimensão política do papel do Poder Judiciário no Brasil, sobretudo para a efetivação dos direitos fundamentais. Assim, após uma ampla e profunda revisão doutrinária sobre o tema, afirma a autora que a constituição estabelece um patamar mínimo de direitos cuja concretude independe de outros valores, como a disponibilidade de recursos financeiros:

Assim, chega-se ao entendimento de que o mínimo existencial, porque necessário para atender às necessidades essenciais à dignidade dos indivíduos, não poderá ser suprimido como resultado de ponderação de bens, quando em jogo a proteção de outros bens jurídicos, tais como os recursos financeiros (PEREIRA, 2013, p. 126).

É certo que há uma base doutrinária consistente, no Brasil e em outros países de sede constitucional que têm se esforçado para extrair a máxima concretude dos princípios constitucionais de garantias fundamentais, ainda que atribuindo ao próprio Poder Judiciário a legitimidade política para a validação de situações em que os demais órgãos estão omissos ou apresentam escusas injustificáveis<sup>12</sup> frente ao comando constitucional.

Diante desse cenário bastante realista, posto que identificados os problemas, as causas e, até mesmo, as possíveis soluções, mediadas, em regra, pelo Poder Judiciário, pelo que é definido por Ana Lúcia Pretto como “judicialização da política” (2013, p. 170), uma questão se apresenta mais urgente e imediata, que é a garantia de acesso à educação universal e de qualidade a todos os brasileiros como requisito para a efetivação de outros direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.

#### 4 A má gestão e práticas de corrupção na área da educação — reforço de condutas ímprobas pela impunidade

A educação é um direito fundamental, essencial, básico, integra o núcleo do denominado “mínimo existencial”, mas está sujeita, no Brasil, a uma problemática que transcende o próprio investimento público e a disponibilidade econômica<sup>13</sup>, pois a sua gestão, principalmente em regiões<sup>13</sup> mais carentes e menos institucionalizadas, é pautada

---

são direitos constitucionais desses cidadãos marginalizados, por votos, arraigando-se, assim, no inconsciente coletivo da sociedade brasileira, a prática do clientelismo.

<sup>12</sup> Mesmo que realmente existentes, como questões de natureza econômica, orçamentária e financeira.

<sup>13</sup> Nos últimos anos o Brasil aumentou, significativamente, o investimento em educação, mas esse aumento do aporte de recursos financeiros não se traduziu em melhora significativa do acesso, da qualidade e dos indicadores de aproveitamento escolar: <https://www.eusoulivres.org/artigos/educacao-no-brasil-um-diagnostico-das-ultimas-decadas/>.

por práticas de corrupção institucional e estrutural, associadas à ineficiência no uso dos recursos públicos, que já são escassos.

A jornalista Renata Lo Prette (2020), em seu programa de *podcast* *O assunto*, episódio intitulado *Por que é tão difícil sair da pobreza no Brasil?*, enfatiza que o círculo da pobreza ou da miséria é duríssimo de se romper, pois o “destino de muitos está praticamente determinado no nascimento”. Pesquisa da OCDE que classificou os países com mais possibilidade de ascensão social identificou que, dos 30 (trinta) países pesquisados, o Brasil ocupou, ao lado da África do Sul, a vigésima nona colocação. A jornalista identifica, com apoio do economista entrevistado, Paulo Tafner, que são necessárias nove gerações para que um descendente de brasileiro nascido pobre possa alcançar um patamar médio de renda, pois há forças que impossibilitam a sua mobilidade social e essas forças, conforme narrado, são muitas, “da falta de acesso à moradia, saneamento, *educação*, e o racismo estrutural que mantém principalmente os pretos nas camadas mais baixas de renda”.

Essa situação tem determinado as gerações passadas, presentes e futuras no Brasil a uma condição de absoluta ausência de oportunidade de usufruir um mínimo de bem-estar social, seja pela ausência de trabalho digno, em razão da falta de qualificação e pela discriminação, seja pela subnutrição, falta de acesso à água potável, rede de esgoto tratada, moradia, seja pela manutenção de estruturas corruptas e dependência de políticas fisiologistas para garantir direitos fundamentais mínimos e, principalmente, pela falta de acesso à educação de qualidade.

Quando abordada de forma ampla a questão do acesso à educação pelas camadas mais pobres da sociedade, a partir da atuação do Estado para garantir o direito à educação de jovens e crianças de famílias de baixa renda por meio de políticas públicas que envolvem alimentação, transporte, fornecimento de material escolar, acompanhamento psicopedagógico, sempre somos levados ao local comum da falta de recursos financeiros para sustentar um programa educacional consistente.

De fato, ao se considerar a dimensão territorial e populacional do Brasil e a diversidade social, econômica e cultural das suas diversas regiões, tem-se a complexidade desse assunto, que envolve, conforme previsto na Carta Constitucional de 1988, a atuação coordenada entre União, estados e municípios<sup>14</sup>. A Constituição Federal tratou dos aspectos centrais e estruturantes do direito à educação em seus arts. 205 a 214 e, inclusive, estabeleceu as fontes de financiamento desse serviço público essencial pelo Estado.

Conforme já observado, há problemas específicos que são tratados no âmbito genérico da insuficiência das fontes de custeio da educação e, assim, não são vistos, pela sociedade, com a lente da gravidade e do impacto social que causam e se perdem no eixo comum da questão econômica, sobretudo em momentos de crise, como o atual.

Um desses particularismos da situação brasileira é a corrupção, que envolve o sistemático desvio de recursos públicos destinados à educação por várias fontes de custeio, a ineficiência do sistema de controles para evitar os desvios e do sistema de justiça para punir os maus gestores, tanto na esfera cível quanto criminal, e promover a adequada tutela desse bem jurídico. A ineficiência do sistema de justiça na adequada punição é um forte elemento de reforço de condutas ímprobas e criminosas dos gestores de recursos da área da educação e que impactam, de forma severa, no desenvolvimento social das crianças e jovens de famílias de baixa renda.

Nessa perspectiva, destaco a constatação de Lilia Schwarcz, ao analisar o contexto social frente aos direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional de 1988:

Enfim, nesses trinta anos, o Brasil não só buscou consolidar a democracia, como modernizou as relações sociais. Não deu conta, porém, de deter as práticas de patrimonialismo que se encontram bastante arraigadas e ajudam a explicar parte da crise que vivenciamos nos dias de hoje. [...] A saúde de uma democracia é medida pela robustez de suas instituições, e, no nosso caso, desde os tempos coloniais boa parcela de tais instâncias foi dominada por interesses de grupos de poder, que se apropriam de parte da máquina do Estado com fins particulares (SCHWARCZ, 2019, p. 89).

Este é um problema atual e real, o mau uso do dinheiro público destinado à educação, por meio de inúmeros artifícios e estratégias de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro, para favorecer interesses particulares de grupos

<sup>14</sup> Conforme previsto nos arts. 23, inciso V, e 211 da Constituição Federal.

privados e de redutos eleitorais de políticos que são, ao mesmo tempo, na condição de prefeitos, gestores dos recursos e executores da política educacional nas escolas municipais, encarregadas do ensino público fundamental.

Por outro lado, também se observa uma leniência da sociedade em relação à questão educacional, à educação pública, outrossim essas práticas tão conhecidas e reiteradas já teriam sido estancadas. E esse “descaso” pode ser explicado a partir do contexto histórico que sempre alijou a camada mais pobre da população do acesso à educação. A educação no Brasil, até recentemente, era privilégio de uma pequena elite (SCHWARCZ, 2019, p. 142), e essa estrutura de certa forma se mantém, posto que parcela da população situada nas camadas sociais mais elevadas mantém seus filhos em escolas particulares, não conhece e não utiliza o sistema público de ensino, pelo menos até a universidade, quando a realidade se inverte, e os mais ricos usufruem do ensino público superior, que até pouco tempo era inacessível aos pobres, negros e outras parcelas da sociedade.

Assim, desenvolveu-se, no inconsciente coletivo, uma cultura de que, como os pobres e negros não tinham direito ao estudo e formação, alcançar esse direito pela Carta Constitucional de 1988 já é um avanço e, assim, não haveria uma razão para instigar, na sociedade, um olhar efetivamente prioritário e emergencial para o ensino público de qualidade, porque ali estão aqueles que não ascenderão nos estratos sociais:

Algumas estruturas autoritárias do país continuavam, no entanto, basicamente intocadas. A escola primária e profissional era destinada ao povo, enquanto a secundária e a superior perduravam como privilégios bem guardados da elite [...] (SCHWARCZ, 2019, p. 145).

Há um problema histórico que, assim como o racismo, o patrimonialismo e outros traços da formação social do Brasil, também afeta o tratamento igualitário quanto ao acesso à educação de qualidade, e há o problema endêmico da corrupção, que corrói as estruturas para o desenvolvimento dessa política, principalmente nos municípios.

A Constituição Federal de 1988, atenta à questão das desigualdades sociais, da relevância da educação pública, universal e de qualidade, e às diferenças sociais e econômicas regionais, estabeleceu mecanismos de complementação de valores que estados e municípios recebem, calculados de forma *per capita*, por aluno.

São, dentre outros, os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (*Fundef*), sucedido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (*Fundeb*). A legislação estabelece a obrigação de a União complementar os repasses do Fundeb, quando estes não alcançam, com a própria arrecadação, o valor mínimo nacional por aluno estabelecido a cada ano<sup>15</sup>.

Infelizmente, em razão da crise econômica ora vivenciada, o governo federal recentemente editou portaria e diminuiu o valor-base do Fundeb para o cálculo do gasto anual por aluno, que passou de R\$ 3.643,16 para R\$ 3.349,56 para o ano de 2020, uma *redução de 8%*.

A Carta Constitucional de 1988 assegurou, em toda sua dimensão, o direito à educação universal e de qualidade, inclusive estabelecendo mecanismos operacionais e de financiamento dessa política, e nas últimas décadas houve significativo aumento do investimento público, ou seja, aumento dos repasses dos fundos que se vinculam à arrecadação de tributos e também complemento da União. No entanto, a situação social não tem se alterado para uma determinada parcela da sociedade, principalmente aquela que reside nas regiões mais pobres do país:

A Constituição de 1988, resultado de um sólido movimento de redemocratização, estabeleceu um compromisso pela universalização do ensino fundamental e pela erradicação do analfabetismo. Apesar disso, ainda estamos muito longe dessas metas (SCHWARCZ, 2019, p. 153).

Esse assunto é tema de um profundo debate de setores da sociedade. Em sua entrevista ao jornal *O Estado de Minas*, o economista Paulo Tafner, fundador do Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social (MDS), apresenta um diagnóstico desta realidade:

Em primeiro lugar, porque são mais de 30 anos de trabalho que envolvem questões sociais, particularmente a persistente pobreza no Brasil e os elevados índices de desigualdade. O Brasil nos últimos anos não cresceu, mas há 30 anos vem

<sup>15</sup> Dados de 2020 (BRASIL, 2020b).

crescendo, embora menos do que poderia, e a gente tem situação de persistência de pobreza e de desigualdade. E tem programas sociais fortes, como Bolsa Família. Isso nos levou a questionar o seguinte: por que a gente, apesar de crescer, ainda que moderadamente, apesar de ter feito amplo programa de transferência de renda como o Bolsa Família e outros programas sociais, por que (mesmo) a gente tendo aumentado gasto com educação, saúde, a gente persiste com índices de pobreza e desigualdade tão assustadores? É diferente do que se poderia imaginar depois de tanto ter sido feito.

[...]

O que está por trás do problema?

Basicamente, uma primeira constatação é que não falta dinheiro. A gente gasta com educação mais do que gastam muitos países no mundo, e a gente não produz educação boa para as crianças. E educação é o mais potente fator para mobilidade social. Gastamos com saúde a média de outros países como proporção do PIB, mas a nossa saúde em geral é ruim. O resultado efetivo do gasto é muito precário no Brasil. Isso significa ter mudança importante de política pública. Na área de educação, é necessário não só que haja manutenção do gasto, mas também um controle da qualidade do gasto (ESTADÃO CONTEÚDO, 2020).

Analistas afirmam que o gasto com educação pública no Brasil, embora menor em relação aos países mais desenvolvidos economicamente, encontra-se em um patamar razoável ou adequado para o desenvolvimento dessa política pública, e que deveria apresentar resultados bem mais satisfatórios do que os efetivamente alcançados (OLIVEIRA, 2018).

Os problemas são variados, mas retomando o assunto específico da corrupção, o que se observa, inclusive em razão da experiência prática de atuação no Núcleo de Ações Criminais Originárias da Procuradoria Regional da República (NAO), é o quão grave e impactante é a situação do desvio sistemático de recursos públicos dessa política governamental, que também se associa à inadequada gestão pela precária estrutura institucional dos municípios.

Este núcleo (NAO) concentra as investigações e processos criminais envolvendo autoridades com foro por prerrogativa de função perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), essencialmente prefeitos, em uma área jurisdicional que abrange 14 (quatorze) estados<sup>16</sup> e aproximadamente 2600 (dois mil seiscentos)<sup>17</sup> municípios, aqueles mais carentes e que demandam, essencialmente, a transferência de recursos federais para a complementação e execução de políticas públicas de saúde e educação.

Grande parte dos municípios que pertencem à jurisdição territorial do TRF1 não possui arrecadação própria suficiente e, assim como os estados, necessitam de complementos de transferências de recursos federais para a área da educação, além de diversas outras políticas de transferências de recursos para programas específicos, como transporte e alimentação escolar, reforma de escolas, dentre outros, executadas pelo FNDE – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação.

Extrai-se dessas investigações e processos criminais a constatação de prática disseminada e institucionalizada de desvio desses investimentos públicos, em volume bastante expressivo, através de tipologias criminais já identificadas há bastante tempo pelos órgãos de controle e de investigação. No entanto, os casos se somam, se repetem e se avolumam ao longo dos anos, de forma a comprometer toda a força de trabalho disponível, sem que, de fato, seja possível alcançar um resultado punitivo que possa determinar a mudança de postura desses gestores públicos.

Ao contrário, há um reforço de condutas ímprobas e criminosas, porque a ineficiência do sistema de justiça, sobretudo do TRF1 em processar e punir, a tempo e modo, esses inúmeros casos, é evidente, seja pela sua própria falta de estrutura operacional para o rápido julgamento e processamento dos crimes<sup>18</sup>, seja pela visão protecionista

<sup>16</sup> A jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região engloba o Distrito Federal e os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

<sup>17</sup> Quase a metade do total de municípios brasileiros.

<sup>18</sup> No TRF1 há somente duas turmas criminais, constituídas por 3 (três) desembargadores cada, para processar os recursos criminais em grau de revisão e as ações penais originárias contra prefeitos na própria corte. Em regra, há prescrição das condenações em grau recursal, pelo lapso de permanência na corte aguardando julgamento e uma significativa lentidão no processamento das investigações e ações penais originárias no tribunal, que envolvem, basicamente, prefeitos e, em grande escala, malversação de recursos da área da educação. Não há uma priorização para o enfrentamento desse tema.

e conservadora do Poder Judiciário no Brasil, que mantém as estruturas de poder político e econômico e, assim, é menos assertivo e efetivo na punição dos chamados “crimes de colarinho branco” em comparação aos demais crimes patrimoniais praticados por particulares.

Não é possível tratar da “questão social”, como é o caso da demanda por educação em uma sociedade altamente desigual (SCHWARCZ, 2019, p. 132-133), de forma isolada do contexto social e político. No entanto, encarar o problema apenas sob uma ótica plural e universal dificulta ou até mesmo impede a visibilidade de determinadas situações e demandas específicas e que exigem um olhar e um tratamento particularizado no contexto.

Assim, não basta se anunciar, de forma genérica, que faltam recursos para a educação. O parlamento brasileiro recentemente discutiu amplamente esse tema, reconhecendo a sua importância e relevância para a sociedade, e aprovou a Emenda Constitucional 108/2020, que regulamenta um novo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), essencial para o acesso e prestação da educação pública à maior parcela das crianças e jovens em idade escolar, sobretudo considerando as diversidades locais e regionais (BRASIL, 2020).

No entanto, a previsão e disponibilidade orçamentária está longe de ser a solução da questão. É muito importante que se compreenda como, na prática, está sendo executada essa política pública, sobretudo nos municípios mais pobres, menos institucionalizados, nos quais, além da malversação do dinheiro pela corrupção institucionalizada, ainda há a própria dificuldade logística e operacional de se estabelecer uma política de ensino adequada aos padrões mínimos necessários.

Este é um recorte muito importante. Talvez não seja o único, mas é necessário que se particularize a questão a fim de que, em uma dimensão mais clara e transparente, sejam identificados e removidos os entraves que mantêm o país no perfil social de séculos atrás, pois, na atualidade, os indicadores de desenvolvimento social estão piorando e o país “*caminha a passos largos para trás*” (SCHWARCZ, 2019, p. 136). Cada instituição que participa desse processo deve assumir a sua responsabilidade social, neste caso, o próprio sistema de justiça, que tem se mostrado absolutamente ineficiente na prestação mais célere e eficaz da atividade punitiva estatal nesses sistemáticos casos de desvios e corrupção.

## 5 Conclusão

O tema da pobreza e da “questão social” permeia o pensamento filosófico da antiguidade à atualidade, na perspectiva de uma solução mais justa para esse problema enfrentado pela humanidade. Mas é Hannah Arendt quem trata, com muita eficiência, do assunto “questão social” e apresenta, em poucas linhas, o que, na essência, representa a pobreza para o ser humano:

A realidade, que corresponde a esse conjunto moderno de imagens, é aquilo que, a partir do século XVIII, viemos a chamar de questão social e que seria mais simples e melhor chamar de existência da pobreza. A pobreza é mais do que privação, é um estado de carência constante e miséria aguda cuja ignomínia consiste em sua forma desumanizadora; a pobreza é sórdida porque coloca os homens sob o ditame absoluto de seus corpos, isto é, sob o ditame absoluto da necessidade que todos os homens conhecem pela mais íntima experiência e fora de qualquer especulação (ARENDR, 2011, p. 92).

Sob essa perspectiva, objetivou-se, neste artigo, instigar um debate sobre situação peculiar do Brasil que é a falta de acesso à educação e formação por uma significativa parcela da sociedade e que tem uma relação de causa e efeito com uma estrutura social de alijamento e exclusão que se perpetua no tempo.

A questão da educação exige um olhar multidimensional, mas não se situa apenas na falta de recursos públicos para o desenvolvimento de uma política pública adequada e satisfatória. Envolve inúmeros outros fatores, dentre estes o sistemático desvio de recursos públicos.

Além da ausência de oportunidades, o desvio de recursos da educação, sobretudo da pré-escola e ensino fundamental, ainda é um fator que favorece a subnutrição e a extrema carência nutricional de milhões de crianças a quem é sonogado o direito não apenas ao ensino, mas a uma alimentação de qualidade, talvez a única do dia.

Assim como em diversas outras questões sociais que envolvem a efetividade dos direitos fundamentais, o cumprimento da determinação constitucional quanto ao ensino público universal de qualidade depende do enfrentamento de estruturas de poder que permeiam a formação da sociedade brasileira em seu contexto político e social, como o patrimonialismo, o clientelismo e o fisiologismo, onde se situa a corrupção, para que se possa promover condições mais igualitárias de disputa de oportunidades, considerando que os bens são, de fato, escassos.



É necessário que o Poder Judiciário, que tem se mostrado sensível às demandas sociais no debate de políticas públicas ou garantia de direitos básicos, passe a atuar de forma eficaz nos temas de enfrentamento da corrupção estrutural e institucionalizada, pois a ineficiência do sistema punitivo ao longo do tempo é o principal estímulo para a manutenção dessas práticas. A análise do custo-benefício é favorável ao agente público corrupto.

A educação é a premissa para a realização do projeto constitucional da Carta de 1988, pois possibilita a adequada formação do cidadão para o conhecimento e reconhecimento das situações de injustiça social e para a luta por direitos.

## 6 Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.
- ARENDT, Hannahh. *Sobre a revolução*. Tradução Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Tradução de Sérgio Bath. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- BRASIL. Ministério da Educação. 2020b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/31908-fundeb?start=20>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- BRASIL. Senado Federal. Senado aprova PEC do Fundeb, que será promulgada nesta quarta. *Senado Notícias: Da Redação*, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/25/pec-do-fundeb-permanente-e-aprovada-no-senado-por-unanimidade>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- ESTADÃO CONTEÚDO. "A gente gasta, mas não produz boa educação", diz Paulo Tafner. *Estado de Minas*, 25 nov. 2020. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/11/25/internas\\_economia,1214221/a-gente-gasta-mas-nao-produz-boa-educacao-diz-paulo-tafner.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/11/25/internas_economia,1214221/a-gente-gasta-mas-nao-produz-boa-educacao-diz-paulo-tafner.shtml). Acesso em: 02 dez. 2020.
- FIORAVANTE, Maurizio. *Constitucion de la antiguedade a los nuestros días*. Traducción de Manuel Martínez Neira. Madri: Editorial Trotta S.A., 2001. (Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho).
- LO PRETE, Renata. Por que é tão difícil sair da pobreza no Brasil. *O assunto*, 25 nov. 2020. Disponível em: [https://open.spotify.com/episode/5YgIh2AeBMmv7fpcu8NgHP?si=lxPdli1tSfSwzcV79TlpMg&branch\\_match\\_id=862474531372548184](https://open.spotify.com/episode/5YgIh2AeBMmv7fpcu8NgHP?si=lxPdli1tSfSwzcV79TlpMg&branch_match_id=862474531372548184). Acesso em: 02 dez. 2020.
- MOUFFE, Chantal. *O regresso do político: revisão científica* Joaquim Coelho Rosa. Tradução Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.
- OLIVEIRA, Eliane. Percentual do PIB brasileiro dedicado à educação é maior do que em países desenvolvidos. *O Globo*, 6 set. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/percentual-do-pib-brasileiro-dedicado-educacao-maior-do-que-em-paises-desenvolvidos-22858629>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. *A atividade política da jurisdição constitucional brasileira. 2013*. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/34882>. Acesso em: 2 dez. 2020.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. E-book.