

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 37 • nº 148

outubro/dezembro – 2000

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Os paradigmas constitucionais, o princípio da igualdade e o direito à educação

Guilherme Wagner Ribeiro

Algumas “palavras viajantes” permeiam toda a evolução do constitucionalismo moderno, sofrendo processos de resignificação na mudança dos paradigmas constitucionais, como salientou J. J. Gomes Canotilho (1991, p. 12). Entre as que mencionou esse renomado jurista português – Constituição, Lei, Estado, direitos individuais –, poder-se-ia incluir, sem dúvida, o *princípio da igualdade*. Neste trabalho, pretende-se analisar a viagem do princípio da igualdade pelos paradigmas constitucionais, tendo como referência o reflexo desse princípio no direito à educação.

Antes, é preciso explicitar, ainda que de forma sumária, o entendimento ora adotado de paradigma e o processo de suas mudanças (Kunh, 1978). No embate teórico dos diversos campos do conhecimento, os profissionais de cada área comungam, em determinado momento histórico, de uma constelação de crenças, valores, técnicas e premissas, “consustanciados no pano-de-fundo naturalizado de silêncio assentado na gramática das práticas sociais, que a um só tempo tornam possível a linguagem, a comunicação, e limitam ou condicionam o nosso agir e a nossa percepção de nós mesmos e do mundo” (Carvalho Neto, 1996, p. 126). Tal constelação irá compor o paradigma prevalecente naquele momento, cujos conceitos e instrumentos de pesquisa são amplamente aceitos e prevalecem enquanto conseguem oferecer respostas minimamente satisfatórias às questões levantadas pelas

Guilherme Wagner Ribeiro é Consultor da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Mestre em Educação pela UFMG. Professor de Direito Constitucional da Fundação Educacional Monsenhor Messias. Professor de Legislação Social da Fundação João Pinheiro. Advogado.

práticas sociais, ainda que as respostas sejam divergentes. Quando tais respostas vão perdendo sua força explicativa, gradativamente mas de forma acelerada, os profissionais da área vão adotando novos conceitos e revendo os anteriores, o que implica um processo de ruptura com o paradigma anteriormente adotado e a emergência de um novo.

Dentro do constitucionalismo, reconhecemos três paradigmas, a partir das próprias nomenclaturas utilizadas pelas constituições. No Século XVIII, assiste-se ao surgimento do *Estado de Direito*, cujas constituições asseguram os direitos individuais e estabelecem a organização do Estado na perspectiva de lhe restringir ao máximo o exercício do poder. Nas primeiras décadas do século XX, emerge o *Estado Social*, que pretende assegurar a todos os direitos sociais, como trabalho, saúde, previdência, educação. Nas últimas décadas, inscreve-se nas constituições uma nova denominação de Estado, como ocorreu com a Carta Magna brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988, cujo art. 1º declara ser a República Federativa do Brasil um *Estado Democrático de Direito*. Posto isso, retomemos o propósito supra-anunciado.

O ideal da igualdade requer sempre um qualificativo. Enquanto a frase “A é livre” é suficiente para expressar um ou vários sentidos, o mesmo não pode ser dito de “A é igual”. Igual a quem? Igual em quê? Os liberais do século XVIII apresentaram a seguinte resposta a tais indagações: *todos* são iguais *em liberdades*. Todos têm igualmente o direito às liberdades de se locomover, de professar uma crença, de se expressar e de vender sua força de trabalho a quem e onde lhe convier. Esse conjunto de liberdades compõe a cidadania civil, tal como trabalhada por T. H. Marshall em sua obra clássica. A dimensão revolucionária da proposição liberal encontra-se no “todos”, porque opõe-se à separação medieval e absolutista entre povo e nobreza. O alvo dessa concepção de igualdade é, pois, o Estado estamental, em que a

própria lei institui a distinção, abrindo-se caminho para a construção do Estado liberal, que é um Estado limitado em relação às suas funções – *Estado mínimo* – e quanto a seus poderes – *Estado de Direito*. Trata-se, assim, *da igualdade de todos perante a lei*, concepção que ignora as diferenças materiais que separam os homens. Aliás, segundo Rolf Kunts (1994, p. 144),

“desde Locke, o liberalismo sempre se deu mal com aquela noção (de igualdade). Não podia dispensá-la como ponto de partida, mas também não podia carregá-la, sem problemas, por muito tempo”.

Essa contradição é perfeitamente traduzida no que tange ao direito à educação. Nas mudanças de paradigmas, às políticas educacionais é atribuído um papel central, como meio para se divulgarem novas referências, idéias e valores. Na emergência da sociedade liberal, era preciso, por exemplo, tornar laicos o saber e a política, separando nitidamente fé e razão. Daí a importância de que todos os cidadãos tivessem acesso à educação, que lhes possibilitaria comungar de uma nova compreensão do mundo. Todavia, os estudos avançados seriam necessários apenas àqueles que iriam tornar-se dirigentes da sociedade. É o que revelam, aliás, as seguintes passagens do livro *A Didática Magna*, de Cornelius, de 1632, *in verbis*:

“Devem ser enviados às escolas não apenas os filhos dos ricos ou dos cidadãos principais, mas todos, por igual, nobres e plebeus, ricos e pobres, rapazes e raparigas em todas as cidades, aldeias e casas isoladas” (1996, p. 139)

“(…) as escolas inferiores, a materna e a primária, exercitam a juventude de ambos os sexos; a escola de latim deve educar, sobretudo, os adolescentes que aspiram às coisas mais altas que os trabalhos manuais; e as Academias devem formar os doutores e futuros condutores dos outros, para que, nem às escolas, nem às adminis-

trações públicas, faltem dirigentes competentes” (1996, p. 413).

Inicialmente, a igualdade limitava-se aos direitos civis, não estendendo sequer aos direitos políticos. Sustentava-se que o direito de votar e de ser votado estava restrito aos “homens bons”, entendendo-se como tal os cidadãos possuidores de renda. Esses liberais assistiram à passagem do capitalismo mercantilista para o capitalismo industrial e, com este, a formação da classe operária. Essa população, embora igual à burguesia perante a lei, vivia, quanto às condições materiais da vida, em situação de elevada desigualdade em relação aos burgueses. E foi a luta dessa maioria que fez com que, no interior do pensamento liberal, começassem a prevalecer aqueles que admitiam o direito de participação da classe trabalhadora no processo eleitoral. Tal noção foi-se ampliando até alcançar o sufrágio universal, o que ocorreu somente neste século.

Saliente-se que a expansão dos direitos civis e políticos não interfere na concepção de Estado liberal e de mercado no capitalismo dos séculos XVIII e XIX, marcado exatamente pelo oposto da igualdade material e da diversidade, ou seja, pela desigualdade e pela exclusão. É a luta contra essas marcas do capitalismo que alimenta o princípio da igualdade e, sobretudo no paradigma do Estado democrático de direito, o direito à diferença. Debrucemo-nos um pouco sobre essas marcas. Na desigualdade, o sujeito se integra ao sistema de forma subordinada: quem está em baixo está dentro e sua posição é indispensável ao sistema. Na exclusão, quem está em baixo está fora. Marx foi o principal teórico da desigualdade, enquanto Foucault é quem melhor demonstra o sistema de exclusão nos séculos XVI a XVIII. A situação extrema da desigualdade é a escravidão, enquanto o extremo da exclusão é o extermínio (Santos, 1995). São essas marcas da modernidade que precisam ser enfrentadas por qualquer política de democratização que busque promover a igualdade e a diversidade.

São precisamente as vítimas da desigualdade e da exclusão que sustentam ideologias e propostas que não se limitam à concepção liberal de igualdade. É no contexto do movimento operário que cresce o ideal de uma igualdade material, de uma sociedade socialista. Em resposta à luta dessas vítimas, o Estado liberal elabora suas políticas sociais no século XIX, a maioria das quais visava a controlar a exclusão, não a atenuar a desigualdade. É bem verdade que há distinção entre as diversas políticas sociais daquele século, não se podendo, por exemplo, estender a compreensão da *poor in law* inglesa (ela própria tendo sofrido mutações desde o século XVI) às leis sociais de Bismark, na Alemanha recém-unificada. Como regra, as políticas sociais não eram compreendidas como um direito de todos os cidadãos, mas apenas uma assistência àqueles que não podiam vender sua força no mercado de trabalho. As políticas sociais visavam, naquele século, a atender aos indigentes, como forma de demarcar mais claramente sua exclusão:

“os indigentes abriam mão, na prática, do direito civil da liberdade pessoal devido ao internamento na casa de trabalho e eram obrigados por lei a abrir mão de quaisquer direitos políticos que possuísem (...) Aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos indigentes” (Marshall, 1967, p. 72).

Apenas neste século, as políticas sociais passam a corresponder a direitos sociais fundados no princípio da igualdade, na medida em que buscam atenuar as desigualdades sociais. A superação (sempre parcial) da política social como assistência aos desvalidos e o seu reconhecimento como um direito social corresponde à formação do segundo paradigma, qual seja, o Estado Social. Esse modelo de Estado é resultado do processo contraditório do capitalismo: por um lado, é uma resposta à luta do proletariado, que se encontrava influenciado pelas

propostas comunistas e anarquistas de superação do sistema capitalista; por outro, o *Welfare State* respondia a uma necessidade de sobrevivência do próprio capitalismo. Era preciso integrar os trabalhadores não apenas como força de trabalho, mas como consumidores, conforme afirmou Keynes, que demonstrou a importância do pleno emprego para o desenvolvimento do capitalismo naquele período.

O *Welfare State* corresponde a um pacto no qual os trabalhadores cedem em suas reivindicações mais radicais, como a superação do sistema capitalista, enquanto o capital cede parte de seus lucros e de sua liberdade econômica, restringida pela intervenção do Estado. O capitalismo sustenta seu crescimento em uma circularidade composta pelos seguintes elementos: investimento, expansão da produção, pleno emprego e aumento real dos salários, consumo em massa, ganhos em escala e, novamente, investimentos. Dos salários, do consumo e dos ganhos em escala os Estados retiram sua receita fiscal, capaz de financiar as políticas sociais que materializam o princípio da igualdade ou, pelo menos, atenuam a desigualdade social.

Contudo, a circularidade acima referida funciona dentro da *economia nacional*, na qual os Estados nacionais têm um papel fundamental. O Estado nacional, provedor de políticas sociais, torna-se uma referência a partir da qual as pessoas organizam e projetam suas vidas, o que faz com que a identidade nacional seja valorizada em detrimento de outras identidades baseadas, por exemplo, na etnia, religião ou naturalidade. Dessa forma, a promoção da igualdade inerente às políticas sociais do *Welfare State* correspondeu a um desprezo pelo direito a uma identidade própria, pelo direito à diferença. Esse conflito pode ser mais bem compreendido por meio do conceito de *universalismo* que,

“paradoxalmente, pode assumir duas formas na aparência contraditórias: o *universalismo antidiferencialista*, que

opera pela negação das diferenças, e o *universalismo diferencialista*, que opera pela absolutização das diferenças” (Santos, 1995).

O universalismo diferencialista afirma com tal ênfase a diferença – seja baseada na raça, na etnia ou no gênero – que rompe qualquer canal de comunicação entre culturas diferentes. Nele se fundamenta a doutrina do “igual, mas separado”. Assim, no final do século passado, a Suprema Corte americana sustentou ser constitucional a lei estadual que previa lugares separados para brancos e negros na rede ferroviária.

“Somente em 1954, em *Brown versus board of Education*, a Suprema Corte considerou inconstitucional a segregação de estudantes negros nas escolas públicas” (Barroso, 1993, p. 48).

O universalismo antidiferencialista impõe um padrão de política social que busca a homogeneidade, como regra, em torno dos objetivos do Estado que desenvolve a política social. Um dos marcos que define os princípios do *Welfare State* é o Relatório *Reveridge*, de 1942, sobre o sistema de previdência social inglês. Esse documento aponta para um sistema apoiado nos seguintes princípios: a generalização, indicando que deve alcançar a todas as pessoas; a uniformidade, ou seja, prestações uniformes, independentemente dos redimentos dos envolvidos, bem como a centralização, sistema concentrado em um único serviço público. Observa-se que o referido relatório foi redigido durante a II Guerra Mundial, indicando a estreita relação entre as políticas sociais e a necessidade de que o cidadão se identifique com seu país, dispondo-se a participar do conflito armado.

O universalismo antidiferencialista faz com que a identidade nacional prevaleça sobre as demais identidades e, para isso, os sistemas educacionais são estratégicos. Utiliza-se das escolas para promover os valores nacionais, em detrimento de outros valores culturais que possam ter os estudantes. Por isso, em plena fase de expansão da

escolaridade na década de trinta no Brasil, o governo de Vargas determina o fechamento das escolas mantidas pelas comunidades italianas e alemãs na Região Sul do país. Aliás, o próprio Manifesto da educação nova,

“além da defesa da gratuidade, obrigatoriedade e laicidade da escola pública como dever do Estado, afirmará a importância de um processo de homogeneidade básica, a partir da escola primária, visando à identidade da consciência nacional” (Cury, s/d).

O fato é que o *Welfare State*, ao promover o princípio da igualdade, comprometeu o espaço para a valorização das culturas que não se baseiam na identidade nacional. Mais do que isso, a própria autonomia dos cidadãos ficou prejudicada, uma vez que se desenvolveu uma simbiose entre o indivíduo e o Estado.

“... a segurança e a redistribuição mínima asseguradas pelo Estado-Providência são obtidos à custa da dependência dos cidadãos, convertidos em clientes de máquinas burocráticas muito pesadas, uma dependência caracterizadora e, afinal, inferiorizadora, na medida em que é indiferente às necessidades e às aspirações dos diferentes grupos de cidadãos” (Santos, 1995).

A circularidade acima referida apresentou resultados quanto ao crescimento do capitalismo e à extensão dos benefícios sociais enquanto os Estados foram capazes de regulamentar as economias nacionais. Na medida em que o Estado não foi capaz de compensar as crises cíclicas do capitalismo, foi crescendo o volume de recursos que circulavam sem controle estatal e desencadouse um processo de revolução tecnológica, enfim, a globalização. O modelo do *Welfare State* entrou em crise.

Seja porque a globalização impõe certa homogeneização cultural por meio dos instrumentos de comunicação, seja porque o Estado nacional se deteriora como referên-

cia a partir da qual as pessoas organizam suas vidas, o fato é que os indivíduos têm buscado novos ou velhos espaços para se identificarem. Segundo Eric Hobsbawm (1995), “ao mesmo tempo em que o mundo se globaliza, existe uma tendência psicológica das pessoas de olhar para algumas coisas com as quais elas possam se identificar, uma espécie de refúgio da globalização.”

No novo contexto mundial, o princípio da igualdade tem sido criticado e a desigualdade tem aumentado vigorosamente. As críticas ao princípio da igualdade vêm dos neoliberais, segundo os quais as políticas sociais independentes do mérito de cada um desestimulam o indivíduo, que se torna mais acomodado. Ademais, esperam que a acumulação de capital converta-se em investimento no setor produtivo, possibilitando a retomada do crescimento do capitalismo.

Por outro lado, a reestruturação do setor produtivo vem alterando bruscamente a divisão do trabalho, extinguindo muitos postos de trabalho, criando alguns novos. O fato é que, além do desemprego, por si só marco de desigualdade, os empregos existentes colocam uma elite de trabalhadores – altamente qualificada e responsável pelos postos de trabalho criados pela alta tecnologia – distante da massa dos assalariados, cujos vínculos empregatícios cada vez mais tornam-se precários.

Estamos sugerindo que, a partir do processo de globalização, inverte-se a política em que se baseou o *Welfare State*, qual seja, políticas sociais que buscavam a igualdade ou, pelo menos, atenuavam a desigualdade em detrimento do direito à diferença. Atualmente, os esforços para atenuar a desigualdade têm sido em vão e, pelo contrário, conquistadas nesse sentido registradas na ordem jurídica com base no modelo do *Welfare State* estão sendo “desregulamentadas”. Por outro lado, o declínio do Estado nacional e a resistência a um processo de mundialização da cultura têm despertado a consciência do direito à diferença, a uma identidade cultural própria. A crise do *Welfare State*

“tem, pelo menos, o mérito de mostrar que o universalismo antidiferencialista que subjaz a tal gestão reduziu a um simplismo intolerável as complexas relações entre igualdade e identidade, entre desigualdade e diferença” (Santos, 1995).

A constatação dessa inversão não importa na conclusão de que a igualdade e o direito à diferença são antagônicos, como se a promoção de um implicasse a restrição do outro. Pelo contrário, no contexto do paradigma do *Estado democrático de direito*, somente é possível promover o princípio da igualdade se forem consideradas as diferenças entre as pessoas, ora compensando-as, ora respeitando e promovendo-as, como em relação às diferenças culturais. Pode-se resumir esse equilíbrio na seguinte máxima:

“temos o direito de ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza: temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza.” (Santos, 1995)

Essa tensão construtiva entre a igualdade e o direito à diferença – ao qual também se atribui uma dimensão principiológica – é uma marca do paradigma do Estado democrático de direito, que supera a perspectiva homogeneizadora do princípio da igualdade no Estado Social.

No âmbito do direito à educação, a Constituição Federal de 1988 pauta-se pelo equilíbrio entre igualdade e diferença. O art. 206 estabelece, como princípio da política educacional, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, por um lado, e o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, por outro. “O atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”, conforme estatuído no inciso III do art. 208, reflete o reconhecimento da diferença na perspectiva não apenas de possibilitar ao educando portador de deficiência a convivência com as demais crianças, mas a estas a oportunidade de aprender a repartir, com naturalidade, o espaço com pessoas que exigem cuidados es-

peciais. O § 2º do art. 210 da Carta Magna assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

É verdade que as diretrizes e bases da educação nacional fixadas pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, priorizam o reconhecimento do direito à diferença, não dando a devida ênfase à igualdade. Segundo o professor Cury (1997, p. 111),

“a lei em pauta não foi tão enfática no princípio da igualdade quanto o é na assinalação do direito à diferença. (...) Ela reconhece, com maior ênfase, o valor da diversidade cultural, a dimensão de gênero, de idade, a assinalação da especificidade das zonas rurais e o reconhecimento dos portadores de necessidades especiais”.

A lei em exame cede à tendência provocada pela globalização, qual seja, a ampliação das desigualdades sociais e regionais.

De qualquer forma e como contraponto a essa tendência, o reconhecimento de que os esforços pela construção de uma sociedade igualitária deve pautar-se pelo respeito e valorização das diferenças individuais e culturais é uma marca indelével do Estado democrático de direito.

Bibliografia

- BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro : Renovar, 1993.
- BUFFA, Ester. Educação e cidadania burguesas. In: *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* São Paulo : Ed. Cortez/ autores associados, 1987.
- CANOTILHO, Jose J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra : Livraria Almedina, 1991.
- CARVALHO NETO, Menelick de. Da responsabilidade da administração pela situação falimentar de empresa privada economicamente viável por inadimplência ou retardo indevido da satisfação por obras realizadas. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*. Brasília : OAB, v. 63, a. 26, jul./dez. 1996. p. 123-152.
- CORNELIUS. *Didática magna*. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1976.

- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação e constituição: diretrizes constitucionais e educação*. Belo Horizonte : Mimeo, 1994.
- . A nova Lei de diretrizes e bases da educação nacional: Uma reforma educacional? In: CURY, HORTA, BRITO. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e plano nacional de educação*. São Paulo : Ed. do Brasil, 1997.
- HOBSBAWM. Eric. Entrevista. *Folha de São Paulo*, Caderno 5, p. 7, 30.07.95.
- MARSHALL, T.H.. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro : Zahar, 1967.
- SANTOS, Boaventura Souza. A construção multicultural da igualdade e da diferença. Palestra proferida no VII Congresso Brasileiro de Sociologia. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, de 4 a 6 de Setembro de 1995.
- KUHN, S. Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo : Perspectiva, 1978.
- KUNTS. Rolf. A redescoberta da igualdade como condição da justiça. In: FARIA, José Eduardo (org). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo : Malheiros, 1994.