

ESTADO, DIREITOS DE CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO: DO PROGRAMA AO DIAGRAMA

ARAUJO, Gilda Cardoso de – PPGE / UFES – gilda.vix@terra.com.br

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

Trajetória: programa e diagrama

Os direitos de cidadania geralmente são abordados a partir da perspectiva sociológica inglesa, cujo pressuposto é a “evolução” histórica dos direitos, considerando certa ordem lógica e cronológica no processo de conquista da cidadania. Segundo essa abordagem, os direitos civis, nascidos da necessidade de abolição dos privilégios feudais e do absolutismo monárquico, ofereceram condições históricas para a luta pela ampliação dos direitos políticos e a ampliação desses teria favorecido as demandas da sociedade pela proteção contra o desemprego, pela instrução pública, pela assistência social e pela saúde.

Marshall (1967) foi o sociólogo inglês que pioneiramente formulou este marco explicativo, definindo os elementos constitutivos da cidadania vinculados ao caráter histórico dos direitos.

Para o autor, os direitos sociais conferem nova substância ao conjunto dos direitos de cidadania, substância esta advinda da incorporação do conceito de igualdade social. Assim para ele: “*a tendência moderna em direção a igualdade social é, acredito, a mais recente fase de uma evolução da cidadania que vem ocorrendo continuamente nestes últimos 250 anos*” (p.63, grifos nossos).

Dessa forma, o direito à educação, assim como os demais direitos sociais, seria uma etapa do desenvolvimento da trajetória dos direitos de cidadania. Esse trabalho se situa no campo dos fundamentos do direito à educação e pretende discutir esta interpretação linear de “evolução” dos direitos de cidadania contrapondo-a ao debate francês sobre a configuração da questão social, mediante a análise do direito entendido não apenas como declaração formal da igualdade no plano jurídico, mas principalmente como operador que realiza a passagem para a igualdade no plano das relações sociais (TELLES, 2001).

Para situar o direito dessa forma, utilizamos as denominações “programa” como aquilo que se refere ao que é declarado como intenções ou metas e “diagrama” como aquilo que se refere às representações de um dado fenômeno social.

Etimologicamente as palavras programa e diagrama têm o elemento de composição “grama” que vem do grego significando o caráter de escrita, de sinal gravado, letra, texto, inscrição ou registro. A palavra “programa” vem do latim tardio *programma – atis*, derivação do grego *programma – atos* (ordem do dia) significando publicação por escrito, cartaz, edital, de *prográpho* ou escrita anterior. A palavra “diagrama” também vem do latim *diagramma - atis* e significa figura ou representação, ou seja, aquilo que se representa por desenho ou forma escrita. Assim, se a palavra “programa” evoca o sentido de registro das intenções, a palavra “diagrama” traz o sentido das representações que se fazem desse registro e é com esses dois sentidos que analisaremos a relação entre o Estado, os direitos de cidadania e o direito à educação.

Nosso objetivo é mostrar outras perspectivas de análise sobre essa relação, contribuindo para o delineamento de aportes teóricos que problematizem a idéia do direito à educação integrando a culminância da evolução, por superposição, dos direitos de cidadania.

Dessa forma, o trabalho se situa no campo dos fundamentos do direito à educação e discute que, se os direitos sociais pressupõem as noções de igualdade e de responsabilidade social, não podemos, por isso, afirmar que elas passam a existir apenas quando o Estado providência surge no século XX.

Direito, responsabilidade e igualdade: a sociedade como sujeito de obrigações sociais

Coerentemente com a análise de T.H. Marshall sobre o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, muitos trabalhos sobre o direito à educação¹ enfocam a questão da responsabilidade e da igualdade social a partir da consolidação dos direitos sociais no século XX. Assim, a educação entendida como dever do Estado e como direito de cidadania seria própria do modelo de Estado providência, intervencionista, de bem-estar social ou do Estado de desenvolvimento.

¹ Para citar alguns que tratam de processos constituintes e direito à educação: OLIVEIRA, 1990, OLIVEIRA, 1995, FÁVERO, 1996, RESENDE, 1997, COSTA, 1993.

Essas análises, que partem do pressuposto da “evolução” por superposição dos direitos de cidadania, acabam não evidenciando algumas relevantes contribuições no campo das Ciências Sociais e do Direito que destacam a configuração da questão social ainda no século XVIII, em decorrência do contexto das vertiginosas transformações advindas da consolidação do modo de produção capitalista na Europa.

Com base nessas contribuições, discutiremos as noções de responsabilidade e de igualdade a partir das transformações advindas do processo de modernização política e econômica na Europa desde o século XVIII.² Essas transformações colocaram novos problemas nas formas de gestão das desigualdades sociais, na medida em que provocaram um processo de ruptura da racionalidade política e jurídica quanto às relações entre o homem e a natureza, ruptura essa que deu novos matizes à questão social.

O diagrama liberal concebia o acidente ou o infortúnio como constitutivos da ordem social. A indissociabilidade entre o liberalismo e o individualismo fez com que o infortúnio ou o acidente fosse concebido como falta particular ou como desígnio da natureza. Dessa forma, por exemplo, o infortúnio da indigência não estava objetivado socialmente, mas inscrito nas ações dos sujeitos como seres de vontade:

... o vagabundo representa-lhe o paradigma. O vagabundo é um ser absolutamente desengatado (desfiliado). Só pertence a si mesmo e não é “o homem” de ninguém, nem pode se inserir em nenhum coletivo. É um puro indivíduo e, por isso, completamente despossuído. É individualizado a tal ponto, que está superexposto: desprende-se do tecido encorpado das relações de dependência e de interdependência que estruturam a sociedade (CASTEL, 1998, p.597).

Para Dumont (2000) o individualismo moderno enfatiza a dimensão moral, independente e autônoma de cada sujeito e, dessa forma, é marcadamente não-social. Ao conquistar posição de domínio econômico, político e ideológico, a ordem social burguesa, com base nesse individualismo, instalou a idéia de que o Estado não deveria se imiscuir dos assuntos particulares e, portanto, serviu-se do liberalismo como forma de gerir as desigualdades. As liberdades protegidas deveriam incluir fundamentalmente

²A modernização política pode ser traduzida pela proeminência da idéia de sujeito coletivo, bem como pelo surgimento da idéia de Estado protetor (não se tratando, ainda, da ampla rede de proteção social erigida pelo Estado de bem-estar social no século XX). A modernização econômica pode ser compreendida mediante o processo de industrialização e a correlata configuração das relações de trabalho (assalariamento).

a liberdade de propriedade e de acúmulo de bens materiais, liberdades das quais decorriam as desigualdades sociais.

Castel (1998) indica uma mudança nesse diagrama a partir da situação de abandono e desamparo de populações que não mais estavam fora da ordem social e do mundo do trabalho, mas daqueles que estavam devidamente “enquadrados”. A mudança desse diagrama ocorreu a partir da construção de um novo discurso sobre a indigência, entre o século XVII e XVIII na França, calcado na insistência do caráter de massa do fenômeno. A partir de então, o incômodo não decorrerá apenas da proliferação daqueles que não têm como prover a sua subsistência, mas, sobretudo, da precariedade das condições de vida daqueles que trabalhavam.

A mudança no discurso e na forma de representação em relação ao problema da indigência traduziu-se na tensão entre as idéias de caridade e de direito. A caridade constituía, no diagrama liberal, uma forma de reparação do drama da indigência e de afastar o risco de ruptura da sociabilidade primária. A caridade estava assentada na lógica da moral constitutiva da modernidade liberal porque tinha relação com uma consciência crescente de que existiriam outras obrigações, além daquelas juridicamente sancionadas, sobretudo por causa dos riscos de fratura social trazidos pela ameaça da pobreza (CASTEL, 1998). Contudo, essa consciência rejeitava a idéia de que os deveres morais de assistência aos desvalidos se transformassem em direitos. Portanto, o diagrama liberal não desconsiderava a questão social, mas rejeitava a idéia de responsabilidade jurídica, ou seja, a idéia de que a sociedade deveria se instituir como sujeito de obrigações sociais (EWALD, 1986).

Entretanto, o desenvolvimento da indústria e a crescente pauperização das massas operárias impuseram a esse tipo de individualismo a lógica do contrato a partir do fim do século XVIII, cujo pressuposto é que os homens agrupados poderiam se impor obrigações, estabelecerem medidas e se defender contra os riscos sociais. Apesar da inexistência de referência a um coletivo nessa lógica contratual, existia a dimensão de um acordo que os indivíduos faziam entre si e que acentuava os pertencimentos coletivos (EWALD, 1986, CASTEL, 1998).

A partir dessa lógica contratual, os acidentes ou infortúnios passaram a não ser mais considerados produtos da vida natural, mas sim da vida em sociedade. Os indivíduos e tudo aquilo que acontecia a eles constituíam partes de um todo e, dessa maneira, a sociedade passou a ser objetivada como sujeito do bem comum. Aliás, a idéia de bem comum passou a estar indissolúvelmente ligada ao mal particular, o que

fez com que a idéia de justiça se desvinculasse da idéia de atribuição natural entre o bem e o mal e que passasse a ser associada a uma forma de restabelecimento do equilíbrio rompido e de redução das desigualdades com a repartição das obrigações sociais.

Dessa forma, o próprio individualismo que serviu de base para o liberalismo assume uma dimensão coletiva, na medida em que na estrutura do contrato se, por um lado, não havia referências explícitas aos vínculos coletivos, por outro lado, existia a idéia de que indivíduos livres e autônomos seriam capazes de estabelecer, por vontade própria, uma convenção de obrigações em relação a um ou mais indivíduos.

Isso muda a própria idéia de direito, não mais tido apenas como forma de sancionar o interdito, mas também de anunciar o que deve ser feito. O direito passa a se confundir com as prescrições de uma moral, mas não aquela ligada aos sentimentos de compaixão e de solidariedade com os desiguais, característica da caridade, mas sim com um tipo de moral essencialmente social. Mediante a dimensão jurídica dos males sociais, há o pressuposto da igualdade e da reciprocidade. Se na dimensão estritamente moral do individualismo liberal, os deveres de assistência não fazem parte da ordem pública, porque cada um é livre para praticar os valores de sua escolha, a dimensão social faz com que o direito absorva a moral e se inscreva no campo do político (EWALD, 1986).³

Assim, a questão da responsabilidade social surge antes do Estado providência articulada à idéia de direito. Na caridade liberal não havia direito porque a relação era entre desiguais, entre aqueles que “podiam” ajudar e aqueles que necessitavam do socorro. Na verdade, a benemerência liberal tinha por finalidade rearticular o que o mercado estiolava. Ao contrário, a idéia de direito está assentada na universalização e na reciprocidade. Assim, o direito constitui uma maneira de tipificar as causas de um evento e determinar responsabilidades (TELLES, 2001).

Disso resulta uma nova maneira de decidir conflitos, uma nova racionalidade do sistema jurídico e político, uma vez que a dinâmica social, assentada na idéia de libertar a sociedade da necessidade e do risco, reforça a igualdade entendida como princípio regulador das relações sociais, o que exclui, na dimensão valorativa, a possibilidade da injustiça ou desigualdade social (ROSANVALLON, 1997).

³ “Le droit n’est pas fait pour alimenter la guerre, mais plutôt pour y mettre fin. Ce conflit des responsabilités appelait solution: celle-ci passait par une mise en cause du diagramme libéral de la responsabilité. Elle suposait une réforme intellectuelle considérable, une transformation de la rationalité à travers laquelle on avait communément pensé la question de l’ordre” (EWALD, 1986, p. 24).

É preciso ressaltar que a igualdade como valor já estava inscrita na dimensão civil da cidadania (igualdade de todos perante a lei) e na dimensão política (sufrágio universal), mas quando se articulou a uma dimensão social e econômica a partir do conceito de responsabilidade,⁴ a igualdade teve potencializada sua característica de campo de conflito.

Com efeito, as dimensões civil e política têm como pressuposto a abolição efetiva das diferenças mediante o estabelecimento de certa identidade (determinação de norma idêntica para todos), porém a igualdade do ponto de vista econômico ou social exprime uma intenção de redução da desigualdade, sempre em construção e sem a determinação expressa de um objetivo gerador de identidade (ROSANVALLON, 1997).

A igualdade do ponto de vista econômico e social, dessa forma, se inscreve na indeterminação e no ideal, sempre em construção, de justa distribuição dos bens. É, portanto, ao mesmo tempo, uma construção permanente e um artifício, uma vez que o grande desafio consiste na abstração da diferença que vai sendo reposta o tempo todo na dinâmica social. É justamente esta tensão entre o igualitarismo e a reposição/recomposição constantes das diferenças na dinâmica social que vai colocar a política como campo conflituoso de determinação da medida de igualdade (justiça) e o direito como forma de inscrição desses conflitos no campo jurídico.

Nesse sentido, os direitos, como programa, resultam dos conflitos no estabelecimento da medida de justiça que tem relação direta com as representações sociais sobre o significado de responsabilidade e de igualdade. Assim, não se trata de identificar a lei como realização automática, linear e mecânica dos direitos no campo social.

Toda esta análise traz algumas questões para a maneira que habitualmente os direitos de cidadania vêm sendo discutidos. Em primeiro lugar a descrição das etapas de desenvolvimento dos direitos de cidadania acaba obscurecendo a coexistência das idéias de responsabilidade e de igualdade social na “etapa” dos direitos civis e políticos, como se essas noções fossem praticamente inexistentes no Estado liberal e exclusivas do Estado providência. Em segundo lugar, a análise de Marshall (1967) sobre os elementos da cidadania não enfatiza o problema da possibilidade ou da impossibilidade de conciliação entre a igualdade formal defendida pela democracia e a desigualdade das

⁴ Rosanvallon (1997) parte do princípio da continuidade e não da ruptura entre o Estado protetor e o Estado providência “O Estado providência deve ser compreendido, em primeiro lugar, como uma radicalização, isto é, uma extensão e um aprofundamento do Estado protetor clássico” (p. 20).

divisões de classe advinda do capitalismo. De certa forma, Marshall percebe a tensão da reposição/recomposição constante entre igualdade/desigualdade. Contudo, a análise de Marshall possui algumas ambigüidades decorrentes de sua perspectiva evolucionista dos direitos de cidadania.

Sua teoria desconsidera a tensão entre os direitos como programa e os direitos enquanto diagrama. Isso porque, se os direitos políticos e civis não geravam tensões ao capital nem aos direitos de propriedade, o mesmo não pode ser dito em relação aos direitos sociais que exigem a redistribuição de bens, serviços e rendas na sociedade. A crítica de Turner (1989) quanto à imprecisão da teoria de Marshall incide exatamente neste ponto: a relação entre os direitos sociais de cidadania e os princípios do mercado no capitalismo.

Além disso, o modelo de Marshall induz à idéia de que exista um caminho, uma via para a cidadania e essa indução acaba desconsiderando a possibilidade de existência de diferentes formulações dos elementos da cidadania para distintas culturas, povos, sociedades e nações. Dessa forma, quase invariavelmente, as análises que têm a matriz teórica de Marshall parecem desconsiderar que diferentes processos de modernização social, política e econômica conduzem a distintos conjuntos de representações sociais sobre a medida de igualdade (diagrama) e a distintas inscrições dessa medida (programa).

Estado protetor e Estado Educador

Em meados do século XVIII a mudança no diagrama liberal no que diz respeito à questão social se fez presente no debate educacional, mas com alguns contornos bem específicos, pois à idéia de Estado protetor foi acoplada a idéia de um Estado educador, de um Estado civilizador por meio das reformas educativas. Um Estado, portanto, com forte perfil centralizador e regulador visto que se impunha uma tarefa de “regeneração” da sociedade (BOTO, 1996).

Todavia, ao mesmo tempo em que o projeto emancipador da educação tinha um aspecto de conformação social, poderia resultar também em desejo de mudança na ordem estabelecida. Dessa forma, muitos filósofos iluministas discordavam da extensão da educação para o povo e outros, como Diderot, defendiam estudos diversificados como forma de preparação para variadas profissões, como uma etapa do processo de educação obrigatória e gratuita:

O movimento iluminista negava o caráter público da educação, talvez por sua marcada oposição ao Estado Absolutista, o que tornava pouco aceitável a idéia deste Estado assumir a tarefa de instruir as novas gerações (BOTO, 1996). A Revolução Francesa, embora não represente uma ruptura com a tradição da ilustração, significa, do ponto de vista educacional, uma substância nova no debate sobre a institucionalização de um ensino público e universal. A educação, no contexto revolucionário, se conecta a esfera pública e ao civismo, transformando-se em instrumento de regeneração social e, portanto, desvincula-se da dimensão eminentemente individualista de emancipação característica da utopia iluminista.

Esse é o ponto fundamental de ruptura, visto que a dimensão da responsabilidade estava presente na tradição da ilustração mais como dever moral dos indivíduos quanto ao aperfeiçoamento dos dons e capacidades naturais, portanto com uma ênfase maior no individualismo conquistador e empreendedor. Já na Revolução Francesa, a idéia de Estado Educador foi erigida, entrando em cena a noção de responsabilidade social com a educação. Contudo, muito mais do que um direito, a educação era tomada como instrumento revolucionário para a obtenção de consenso social.

Dessa forma, de uma perspectiva de dever moral de auto-aperfeiçoamento sem referência a um coletivo, a educação passa a ser entendida como um dever moral de aperfeiçoamento social, assumindo a configuração de uma responsabilidade coletiva. Essa passagem é importante porque assinala a ligação entre a idéia de bem comum e a educação. Essa idéia servirá de base para a compreensão da educação como direito mais tarde no século XX e para a sua inscrição como um dos componentes da medida de igualdade social.

Foi o sentido de um projeto civilizador a partir do século XVIII que cimentou o caminho para o entendimento da educação como um direito social no século XX. E, talvez por isso, ao perceber pontos de ruptura na forma como as noções de responsabilidade e de igualdade estavam presentes na racionalidade política do diagrama liberal quanto à educação, percebemos, ao mesmo tempo, certa continuidade. Não uma continuidade evolucionista e sem tensões, mas uma continuidade cheia de ambigüidades na construção histórica e social desses dois conceitos.

Direitos sociais e direito à educação no Brasil

No Brasil o processo de afirmação dos direitos de cidadania (ainda inconcluso) conferiu um grau maior de complexidade nas medidas de proclamação e de efetivação do direito à educação, uma vez que apenas a partir de 1988 uma concepção universalista⁵ dos direitos sociais foi incorporada ao sistema normativo brasileiro e que o processo de afirmação dos direitos no país foi assinalado pela defasagem entre os princípios igualitários proclamados na lei e a realidade de desigualdade e de exclusão ou entre o programa e o diagrama (TELLES, 1998).

Tanto essa introdução tardia da concepção universalista dos direitos sociais quanto essa disparidade entre o programa e o diagrama guarda relação com a não institucionalização de uma esfera pública democrática, pois os ideais de igualdade e justiça eram - e ainda são - introduzidos numa sociedade marcada por relações verticalizadas e autoritárias e, portanto, fraturada internamente por suas contradições.

Além disso, o ideal emancipador e igualitário do direito à educação também é mitigado pelas próprias relações que se estabelecem na dinâmica interna da escola, já muitas vezes denunciadas como reprodutoras das desigualdades sociais e como inculcadoras dos valores e interesses das classes sociais que detêm o poder econômico e político.

As práticas curriculares, avaliativas e de gestão das escolas brasileiras vêm, ao longo da história, corroborando um contexto de exclusão de um enorme contingente de brasileiros da plenitude de significado do direito à educação composto pelo acesso, pela permanência e pela qualidade igual para todos. Primeiramente pela dificuldade de acesso, quando não havia vagas em escolas elementares para a maioria dos brasileiros; depois, quando houve a ampliação do acesso por volta dos anos 1970, pelos mecanismos que levavam à reprovação ou à evasão de grande parte dos alunos que superavam a barreira do ingresso na etapa obrigatória de escolarização e; atualmente, com a quase universalização da oferta da etapa obrigatória de escolarização, o direito à educação vem sendo mitigado com a baixa qualidade do ensino oferecido pelas escolas, que faz com que muitos alunos percorram todas as séries do ensino fundamental, mas

⁵ Apesar de os direitos sociais terem sido inscritos no sistema normativo brasileiro desde a década de 1930, essa inscrição se deu desde uma perspectiva classista no contexto do Estado corporativo inaugurado por Getúlio Vargas. Disso resulta a íntima relação entre os direitos sociais e o mundo do trabalho regulado e a exclusão de amplos contingentes da população brasileira (empregadas domésticas e trabalhadores rurais, por exemplo) das garantias sociais (Cf. SANTOS, 1979).

não se apropriem do instrumental mínimo para o exercício da cidadania num contexto em que o letramento é condição mínima para inserção social.

Partindo de uma lógica que considere o direito à educação não apenas como programa, mas também como diagrama, fica difícil transplantar o esquema evolutivo de Marshall para compreender a configuração da educação como um direito social de cidadania no Brasil.

A fim de entender a relação entre os direitos sociais e o direito à educação no Brasil retomaremos a abordagem de Marshall, que tem servido de base para muitos trabalhos que se propõe a discutir essa temática, bem como temáticas correlatas. Para Marshall (1967) havia, na seqüência histórica do surgimento dos direitos, uma ordem cronológica e lógica que reforçava a democracia. Essa lógica era a seguinte: a partir do exercício das liberdades civis, garantidas por um poder judiciário independente do Executivo, seriam ampliados os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Poder Legislativo e a atuação destes, segundo as demandas populares, garantiria a aprovação de medidas de ampliação dos direitos sociais. Essas medidas seriam realizadas pelo Executivo. As liberdades civis constituiriam, assim, a base dessa lógica.

Carvalho (2000) analisa historicamente a cidadania no Brasil tendo como parâmetro a seqüência de Marshall (1967). Apesar de destacar que o modelo de análise proposto por Marshall não é universal e que o percurso inglês é um dos caminhos possíveis para a cidadania e não a via segura e única, Carvalho (2000) acaba reforçando a idéia de que deva, necessariamente, existir uma lógica seqüencial na afirmação e ampliação de direitos para o alcance da cidadania e da democracia ideais. Ou seja, há uma negação do modelo como via única, mas há, ao mesmo tempo, uma aceitação e, até mesmo, uma exaltação do modelo de Marshall quanto ao seu potencial explicativo, colocando o que foge ao modelo como “desvio” ou “retrocesso” que altera a natureza da cidadania. Isso fica evidente na seguinte passagem:

O surgimento seqüencial dos direitos sugere que a própria idéia de direitos, e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico. O ponto de chegada, o ideal de cidadania plena, pode ser semelhante, pelo menos dentro da tradição ocidental dentro da qual nos movemos. Mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. Pode haver também **desvios e retrocessos**, não previstos por Marshall. O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu o seu próprio caminho. O Brasil não é exceção. Aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste. Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A Segunda refere-se à alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. **Como**

havia lógica na seqüência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa (p.11-12, grifos nossos).

Assim, para Carvalho (2000) o problema da cidadania no Brasil é que seguiu uma ordem inversa da lógica de Marshall. Apesar da correção das análises de Carvalho (2000) quanto à identificação dos direitos sociais como os precursores dos demais direitos de cidadania no Brasil - a partir de um modelo de Estado corporativo como sucedeu a partir de Vargas - e da importância do ponto de vista histórico, suas análises perdem o potencial explicativo quanto à questão da igualdade e da responsabilidade no Brasil quando são utilizadas para comparar modelos de desenvolvimento da cidadania e para, mais uma vez, alertar para o nosso eterno e insolúvel problema das origens.

Dessa forma, são válidas as análises que identificam no Brasil o surgimento do Estado não correspondeu a um processo de gradativa institucionalização da esfera pública e que, portanto, a formalização dos direitos civis e políticos coexistia com as relações de favorecimento e tutela entre atores desiguais e que os direitos sociais vieram mais como concessão do reformismo das elites políticas do que como consequência de movimentos orgânicos de participação popular.

Contudo, refletir sobre a trajetória dos direitos de cidadania no Brasil é também pensar como foi erigido e vem sendo (re) construído o processo de modernização e de como, nesse contexto, as questões da vulnerabilidade e dos riscos sociais vêm sendo (re) elaboradas enquanto diagrama (delineação/representação) e enquanto programa (plano/projeto/intento).

Se, no Brasil, não podemos falar de direitos como normas de civilidade nas relações sociais mediante os pressupostos da igualdade e da reciprocidade, podemos afirmar que esse ideal sempre esteve no horizonte político, como campo de referência para as lutas pela cidadania no Brasil. E é justamente esse campo de referência do possível que nos coloca o problema complexo da relação entre o projeto brasileiro de modernização e os princípios da igualdade e da responsabilidade social como chaves de compreensão para a questão da cidadania no Brasil e, mais ainda, nos desafia a entender “se” e “como” circulam socialmente os direitos conquistados nos embates travados nesses campos nas últimas décadas, como é o caso das garantias constitucionais de 1988, ou mais especificamente, “se” e “como” o direito tem se configurado como mediação jurídica e política nas relações sociais.

Direito à educação: da ruptura na racionalidade jurídica para a (necessária) ruptura na racionalidade política

Diante desse problema e desses desafios ficam as seguintes questões para o campo educacional: como se estabelece a relação entre o Estado, os direitos de cidadania e o direito à educação no Brasil? Qual a sua força enquanto programa e enquanto diagrama? Como se colocou e se coloca entre nós a questão da igualdade e da responsabilidade no campo educacional?

De início, é preciso destacar que a expansão das oportunidades de escolarização no Brasil foi assinalada por uma ambigüidade fundamental: ao mesmo tempo em que havia um reconhecimento, no nível do discurso, da educação escolar como fator importante para o desenvolvimento econômico e social, ou seja, como projeto civilizador, o direito ao acesso e à permanência na escola elementar era negado tanto pelo sistema normativo quanto pelos mecanismos de seleção intra e extra-escolares.

É inegável que, pelo menos desde 1934, o sistema normativo brasileiro inscreveu a educação como direito e que os avanços dessa inscrição foram notáveis tanto em relação à forma quanto em relação ao conteúdo. Também é inegável que o Brasil acompanhou a tendência mundial pela demanda por educação a partir da década de 1940 com processo significativo de expansão das oportunidades de escolarização (HOBSBAWN, 1995).

Apesar disso, no sistema normativo brasileiro, o direito à educação correspondeu à obrigatoriedade escolar como imposição ao indivíduo e não como responsabilidade estatal. Mesmo na Emenda constitucional de 1969, quando o direito à educação se tornou, enquanto programa, responsabilidade estatal não havia uma concepção universalista que lhe servisse de base. Só a partir de 1988, ao direito à educação por parte do indivíduo, correspondeu à obrigatoriedade de oferecer educação por parte do Estado e só muito recentemente o Brasil atingiu índices de escolarização obrigatória alcançados por muitos países europeus desde o início da segunda metade do século XX. Assim, podemos afirmar que só a partir de 1988 as noções de responsabilidade e de igualdade passaram a integrar o direito à educação enquanto programa.

Isso porque se o direito à educação tem como pressuposto que a escolarização é indispensável para o usufruto dos demais direitos de cidadania, no Brasil, com esses direitos adaptados a diagramas baseados nos privilégios e nas desigualdades, o caráter

emancipador e igualitário do direito à educação foi mitigado pelo próprio sistema normativo, ou seja, o direito à educação se viu restringido até mesmo enquanto programa.

Por mais paradoxal que pareça, foi apenas na Emenda Constitucional de 1969 que a educação passou a ser explicitada como direito de todos e *dever do Estado*. Apesar dessa declaração formal, o ensino obrigatório continuava restringido pela idade (dos 7 aos 14 anos), desconsiderando etapa obrigatória de escolarização (1º grau) e excluindo, portanto, os jovens e adultos que não tiveram a oportunidade de frequentar a escola no período determinado pela lei.

Com a abertura política em meados da década de 1980 e a convocação de uma Assembléia Constituinte para realizar o desmonte jurídico e institucional do regime militar, a educação é entendida como um bem indispensável para o exercício democrático e o ensino fundamental é proclamado como direito público subjetivo a ser efetivado pelo Estado. Nesse sentido, do ponto de vista programático, o direito à educação passa a ser identificado com a obrigatoriedade/responsabilidade tanto da família em enviar os seus filhos para a escola, quanto do Estado em oferecer vagas em número suficiente para atender a demanda por matrículas no ensino fundamental. Enquanto programa, a grande inovação consiste em que, doravante, o cidadão é considerado titular do direito à educação e tem a possibilidade de acionar dispositivos jurídicos para que o Estado cumpra o seu dever de efetivá-lo, cabendo a responsabilização da autoridade competente caso a prerrogativa do direito não se concretize.

Assim, após mais de um século de história constitucional, é que o país terá, no nível dos valores proclamados, do programa, o direito à educação inscrito a partir de uma lógica mais universalista, rompendo com um longo trajeto de iniquidades e privilégios na oferta da instrução elementar. De 1824 até 1988, as inscrições do direito à educação nos textos constitucionais eram assinaladas por uma concepção de que o mínimo era o bastante. Dessa forma, se o direito pode ser definido como tipificação e definição de responsabilidade, bem como por relações sociais pautadas pela igualdade e pela reciprocidade, na educação brasileira só houve ruptura na racionalidade jurídica a partir de 1988.

Apesar de essa ruptura constituir grande avanço no campo do direito à educação enquanto programa, o desafio que está colocado atualmente é a ruptura no processo de afirmação do direito à educação enquanto programa, ou seja, na racionalidade política

da sociedade em geral e dos trabalhadores da educação especificamente, uma vez que até mesmo em muitos sistemas e instituições de ensino a educação não se configurou como direito de cidadania e não é entendida como medida que opera a passagem para a igualdade no plano das relações sociais.

Com efeito, ao lado do tardio surgimento de uma concepção mais universalista do direito à educação nos textos constitucionais, a dinâmica de expansão da escolarização obrigatória foi refreada, até a década de 1960, por perversos mecanismos de seleção nas instituições escolares. Mantínhamos uma escola para poucos e esses poucos buscavam na escola o que ela poderia oferecer de melhor: prestígio, inserção no mercado de trabalho e ascensão social. Dessa forma, o acesso à educação era fator de diferenciação social, pois mediante rigorosos mecanismos de seleção e ensino propedêutico voltado para o acesso a níveis superiores de educação ou para postos mais elevados no mercado de trabalho eram “eleitos” aqueles que seriam incluídos nos demais direitos de cidadania.

O crescimento da população urbana e a industrialização do país a partir da década de 1940 contribuíram para o aumento das pressões sociais por expansão das oportunidades de escolarização. Essas demandas por ampliação das oportunidades de escolarização, ainda que atendidas de forma precária nos marcos do populismo, interferiram na ação estatal no sentido da efetivação do princípio da igualdade de oportunidade para o acesso nas décadas seguintes.

Contudo, foi entre as décadas de 1970 e 1990 que houve um aumento expressivo no número de matrículas na etapa obrigatória de escolarização. Mas outras formas de exclusão assumiram a posição central no processo de escolarização nas décadas de 1970 e 1980: os próprios procedimentos internos da escola, sua estrutura e funcionamento, que conduziam à elitização do ensino, não mais por falta de vagas ou mecanismos de seleção, mas mediante a produção do fracasso escolar (repetência, evasão) como fator de diferenciação entre os merecedores e os não merecedores do acesso ao saber historicamente construído.

Na década de 1990 assistimos a um processo de expansão das oportunidades de escolarização, em que esses mecanismos internos de exclusão por parte da escola foram amenizados (democraticamente ou não) por políticas de regularização do fluxo. Porém, novamente, formas/fôrmas de exclusão foram criadas pela dinâmica interna da escola: a não-apropriação dos conhecimentos para compor um instrumental mínimo necessário para a inserção social.

Esses mecanismos internos de exclusão forjados no interior das práticas educativas precisam ser superados para a ruptura da racionalidade política dos trabalhadores em educação, uma vez que a defesa da educação como direito no campo do programa não significa a sua consolidação no campo das representações sociais, ou do diagrama. Do lado da sociedade, a ruptura da racionalidade política, deve passar, necessariamente, pela aceitação, circulação social e defesa nos fóruns apropriados dos mecanismos jurídicos que assegurem não só vagas, mas também qualidade de ensino nas escolas públicas, além da superação da resistência aos direitos assegurados no Estatuto da Criança e do Adolescente, considerado muitas vezes, por professores e pais, como um instrumento que elimina a autoridade paterna ou docente, ao proibir o trabalho infantil ou ao proteger o aluno das relações de poder estabelecidas na dinâmica interna das práticas escolares.

Se por um lado, hoje a educação enquanto programa é proclamada como direito do cidadão e dever do Estado e estamos, segundo o discurso oficial, muito próximos da universalização do acesso no ensino fundamental, por outro lado o diagrama ou as representações sociais estão muito distantes das promessas de emancipação e de igualdade que estão na base do direito à educação.

Dessa forma, a ruptura dessa racionalidade política excludente é o grande desafio histórico para esse século no que diz respeito à educação obrigatória e se temos definida, do ponto de vista programático, a questão da responsabilidade social com a educação, do ponto de vista do diagrama, das representações sociais, o problema da igualdade, até mesmo a de oportunidades, continua a constituir o grande campo de possibilidades e de conflitos para as pesquisas e para o planejamento de políticas públicas de educação.

REFERÊNCIAS

BOTO, Carlota. **A escola do homem novo**: entre o Iluminismo e a Revolução Francesa. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996. 207 p.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2001. 236 p.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998. 611 p.

COSTA, Maria das Graças Pinheiro da. **A educação nas constituintes e na primeira reforma republicana do ensino do Amazonas: 1891-1892**. Manaus, 1993. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Federal do Amazonas.

DUMONT, Louis. **Homo Aequalis**: gênese e plenitude da ideologia econômica. Bauru: Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2000. Capítulo 1, p.13-44.

EWALD, François. **L'Etat Providence**. Paris : Bernard Grasset, 1986. Capítulo 1, p. 15-45.

FÁVERO, Osmar. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996. 302 p.

HOBSBAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220 p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e sociedade na Assembléia Constituinte de 1946**. São Paulo, 1990. 264 f. dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

_____. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. São Paulo, 1995. 179 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

RESENDE, Márcia Helena Siervi. **O direito à educação na Constituinte mineira de 1988-1989**. Juiz de Fora, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Juiz de Fora.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado providência**. Goiânia/Brasília : Editora da Universidade Federal de Goiás / Editora da Universidade de Brasília, 1997. 160 p.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138 p.

TELLES, Vera. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia/ Editora 34, 2001. 165 p.

TURNER, Bryan S. Contemporary problems in the theory of citizenship. In: TURNER, Bryan S. **Dimensions of radical democracy: outline of a theory of citizenship**. London: Allen and Unwin, 1989. p. 1-17.