

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
CURSO DE DIREITO

VINÍCIUS RODRIGUES MORAIS ALVES

**O SISTEMA EDUCACIONAL E A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À  
EDUCAÇÃO: A REFORMA DO ENSINO FUNDAMENTAL COMO GARANTIA DOS  
DIREITOS INDIVIDUAIS**

Recife  
2016

VINÍCIUS RODRIGUES MORAIS ALVES

**O SISTEMA EDUCACIONAL E A FUNDAMENTALIDADE DO DIREITO À  
EDUCAÇÃO: A REFORMA DO ENSINO FUNDAMENTAL COMO GARANTIA DOS  
DIREITOS INDIVIDUAIS**

Relatório final, apresentado a Faculdade Damas da  
Instrução Cristã, como parte das exigências para a  
obtenção do título de bacharel no curso de Direito.

Orientadora: Professora Renata Celeste.

Recife  
2016

**Alves, Vinícius Rodrigues Moraes**

**O sistema educacional e a fundamentalidade do direito à educação: a reforma do ensino fundamental como garantia dos direitos individuais. / Vinícius Rodrigues Moraes Alves. – Recife: O Autor, 2016.**

**43 f.**

**Orientador(a): Prof. Dr<sup>a</sup>. Renata Celeste Sales Silva.**

**Monografia (graduação) – Faculdade Damas da Instrução Cristã.**

**Trabalho de conclusão de curso, 2016.**

**Inclui bibliografia.**

**1. Direito. 2. Direitos fundamentais. 3. Educação. 4. Cidadania. I. Título.**

**34  
340**

**CDU (2.ed.)  
CDD (22.ed.)**

**Faculdade Damas  
TCC 2017-521**

## **RESUMO**

É consensual o entendimento de que a educação deve ser tratada como prioridade por parte do Estado. A realidade, todavia, demonstra a educação escolar de qualidade como uma utopia, sobretudo para as classes mais carentes. Nesta Monografia, a análise da educação contemplou sua evolução nos períodos históricos das Constituições anteriores e a estudou enquanto Direito e Dever Fundamental, conforme as prerrogativas da Carta Magna de 1988, mecanismo pelo qual o indivíduo é inserido na sociedade e se obtém a consagração do princípio da Dignidade da Pessoa Humana. O recorte realizado destacou a educação de base como fonte primária de formação do indivíduo, responsável pela conscientização particular e ampliação do espectro da cidadania, meio pelo qual, se consagram os princípios Administrativos da Soberania Popular e da Eficiência, havendo uma Administração Pública mais participativa, assim encontrando alternativas para mitigar os problemas que assolam a população, exercendo a democracia através da participação na vida política. Foi utilizado o método analítico.

**Palavras-chave:** Cidadania. Educação. Direitos Fundamentais.

## **ABSTRACT**

The understanding that education should be treated as a priority by the State is consensual. Reality, however, demonstrates quality school education as an utopia, especially for the poorer classes. The analysis of education contemplated its evolution in the historical periods of the previous Constitutions and studied it as Law and Fundamental Duty, according to the prerogatives of the Constitution of 1988, mechanism by which the individual is inserted in the society and obtains the consecration of the principle of Dignity of the Human Person. The cut emphasized the basic education as the primary source of training for the individual, responsible for the private awareness and enlargement of the spectrum of citizenship, through which the Administrative Principles of Popular Sovereignty and Efficiency are enshrined, with a more participative Public Administration, thus finding alternatives to mitigate the problems that devastate the population, exercising democracy through participation in political life. The analytical method was used.

**Key-words:** Citizenship. Education. Fundamental Rights.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E SUAS DIRETRIZES ATUAIS.....</b>	<b>10</b>
2.1. A Evolução das Bases Educacionais nas Constituições Brasileiras.....	11
2.2. A (IN)efetividade da Legislação Brasileira no Tocante à Educação.....	16
<b>3. A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO.....</b>	<b>20</b>
3.1. Análise da Educação Enquanto Direito Fundamental.....	23
3.2. Educação como Caminho para a Cidadania.....	30
<b>4. A EDUCAÇÃO ENQUANTO DEVER DO ESTADO E SEU PAPEL NO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA.....</b>	<b>34</b>
4.1. Administração Pública Participativa Como Meio de Efetivar os Direitos Fundamentais e Princípios Administrativos.....	35
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A presente monografia propõe-se a refletir sobre os desafios que a luta por construção e afirmação de identidades impõe aos interlocutores do Direito contemporâneo, sobretudo quando se tem por pressuposto que estas lutas guardam relação direta com afirmação e efetivação de Direitos Fundamentais. Neste sentido, os segmentos sociais, em seus respectivos pleitos por afirmação de identidades, podem divisar um importante aliado na luta por reconhecimento a partir da Constituição Federal de 1988, enfatizando o ensino como caminho para este reconhecimento.

Destaca-se, desde já, que um marco normativo tão importante como a Carta Magna para integração social é o ponto de partida para a concretização das demandas aqui referidas, porém, incapaz de esgotar sozinha todos os debates sobre o conteúdo dessas demandas.

A partir da determinação da Constituição como dirigente e compromissória, isto é, estabelecendo um compromisso entre Estado e Sociedade, sendo o primeiro o garantidor de direitos, numa perspectiva democrática, demonstra-se que deve haver a união de ambas às vontades políticas ao mesmo tempo um profundo respeito pela autonomia das partes e a definição de responsabilidades.

É porque a o constituinte de 1988 delineou forte conteúdo de reconhecimento político-social de demandas até então secundarizadas pelo discurso positivista, que ela se coloca como uma condição de possibilidade para a construção de um Estado Democrático de Direito, que tome cada cidadão com igual respeito e consideração. A esse respeito, Streck afirma:

Assim, de um direito meramente legitimador das relações de poder, passa-se a um direito com potencialidade de transformar a sociedade, como, aliás, consta no texto da Constituição do Brasil, bastando, para tanto, uma simples leitura de alguns dispositivos, em especial, o art. 3º. (2009, p. 02)

Válido ressaltar a relevância da atuação constitucional em relação com a sociedade, pois trabalha questões como descentralização e participação, possibilitando a participação dos cidadãos, visando o empoderamento social, se constituindo em aspecto fundamental para a construção de uma realidade mais justa e igualitária

Atualmente se percebe, em todo o mundo, a relevância do debate acerca de empoderamento social, nas mais diversas esferas, pois este está relacionado diretamente à

condição de cidadania, e conseqüentemente o alcance da plenitude de vários princípios constitucionais e administrativos.

Ao falar da Constituição, residindo esta em um Estado Democrático de Direito, importa reconhecer seu compromisso com o estabelecimento de uma com maior equilíbrio, na qual os contornos da dignidade se projetam a partir da efetivação de direitos fundamentais.

Projetos identitários tem sido a marca de movimentações na sociedade na luta por reconhecimento e igualdade. Sendo assim, a Constituição brasileira apresenta conteúdo humanista, marcada pelo acolhimento do debate mais avançado a respeito dos Direitos Humanos, e apresenta possibilidade para a reelaboração de nossas instituições em relação às demandas sociais.

Importante frisar a transformação social se dá a partir de práticas sociais que devem ser efetivadas pelo Estado, sendo a experiência de descumprimento “fonte emotiva e cognitiva de resistência social e de levantes coletivos” (HONETH, 2009, p. 227). O Direito nesse momento deve atuar nessas mudanças, repensando a regulação de novos parâmetros na organização política e proporcionando novos rumos da prática judiciária. E não há outro ponto de partida melhor que a Carta de 1988, que ressaltou as garantias fundamentais como norteadores da transformação de uma nação.

O ensino de base brasileiro aqui é objeto de destaque, pois é um dos meios possíveis para se alcançar o que estabelece como meta a constituição, porém, este não vem cumprindo seu papel fundamental. As desigualdades sociais vem persistindo ao longo das décadas, e os esforços realizados não acompanham o ritmo do mercado capitalista global, nessa nova era de conhecimento.

A organização educacional brasileira não vem sendo eficiente para suprir as carências internas nas mais diferentes esferas, quanto para se adequar a nova realidade imposta pelo mercado global, de supervalorização de tecnologias e produção de matrizes energéticas.

A relação entre educação de base e o poder estatal é muito complexa, pois, um plano educativo consistente coloca o indivíduo contra o agente público, principalmente em um país com um histórico longo em corrupção e baixo desenvolvimento. A educação traz participação pública na vida política, fomentando o que é definido como a cidadania.

A cidadania é resultado da participação, é uma conquista popular e significa a plenitude da democrática em uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos, ao ponto de garantir a todos o acesso às condições dignas de vida. Porém, exige organização e articulação política da sociedade, voltada para a realização de seus interesses comuns

Há um abismo entre a garantia constitucional à educação e os objetivos desse sistema, e o efetivo cumprimento por parte das instituições designadas para garantir a efetividade deste direito.

Nesse panorama o indivíduo se vê preso em um panorama que não fomenta a liberdade intelectual, ocasionando a impossibilidade de alterações no quadro social. O indivíduo é o responsável pela construção e alteração do meio que integra, e por não receber estímulos intelectuais que o torne capaz de perceber e problematizar sua realidade passa a ter sua atuação restringida a atividades engessadas, ocasionando em larga escala a estagnação da sociedade.

Diante do prognóstico atual da educação da sociedade brasileira, se faz necessária haver uma reforma estrutural. O estado de atraso no sistema de ensino brasileiro é o mecanismo utilizado pelo Estado como meio manutenção do status quo, não estimulando os indivíduos ao conhecimento, e conseqüentemente, à sua autonomia.

Este estudo leva em consideração a evolução da formação da sociedade brasileira e de suas lutas em busca da efetivação de seus direitos sociais, em face das diversas desigualdades sociais. A cada conjunto de fatos no processo de estabilização social e econômica, se percebe o quão importante é para a democracia a implementação de uma educação de base eficiente como meio de garantir aos indivíduos o pleno acesso aos seus direitos sociais, civis e políticos.

É uma situação bastante complexa requer uma grande reflexão sobre como se poderia contribuir para a consecução de um contexto de igualdade de direitos. Ou de como começar a trabalhar com a missão de que as consciências e as mentes não sejam manipuladas para a manutenção de um status quo de submissão, aceitação e não participação nos destinos políticos-cidadãos e democráticos do Brasil.

Ressalta-se, no contexto brasileiro, a perpetuação de um pensamento tradicionalista cultivado na esteira dos séculos pelas camadas sociais mais privilegiadas, e um atavismo histórico que manipula massas populares à se manterem submissas e ignorantes em relação aos seus direitos, o que estabelece o conflito e o impasse que nos leva a perguntar quando a cidadania será contemplada a todos.

Apenas havendo mudanças no sistema de ensino fundamental, alterando-se da forma como os investimentos são realizados na educação e como este trabalho será realizado, que se tornará possível obter mudanças nas conjunturas da sociedade de forma massiva e permanente.

No cenário atual de vivências diversificadas e sociedade em rápidas mudanças, a necessidade de reinventar o sistema de ensino é cada vez mais urgente. O Direito aqui deve estar presente, não sendo apenas elemento positivo, porém, auxiliar no processo de mudanças.

Quais são os problemas da educação brasileira, no tocante a legislação aplicada a esse sistema e o que pode ser feito para reverter esse quadro? Uma possível solução para este prognóstico é a possibilidade de uma reforma legislativa que garanta investimentos massivos em educação de base, com planos definidos para períodos de médio a longo prazo, visando estimular o desenvolvimento intelectual na sociedade, meio pelo qual os indivíduos passarão a exercer sua cidadania, e será possível haver um maior atendimento às necessidades reais da população, quando esta passar a participar das decisões públicas.

No primeiro capítulo todas as Constituições anteriores foram analisadas em seu contexto histórico, dissecando o que cada uma trazia como diretriz relacionado à educação, em uma linha do tempo. Posteriormente, foi dissecada a definição de eficácia e efetividade da norma jurídica e foram esmiuçados dados contraditórios às determinações da legislação em torno da educação, como forma de apontar a ineficiência desse sistema.

No segundo capítulo a educação foi estudada enquanto Direito Fundamental Social, obedecendo às premissas constitucionais, caminho pelo qual se é possível alcançar vários princípios, bem como o caminho para obter-se o pleno exercício da cidadania, mecanismo pelo qual a coletividade pode influenciar nas decisões públicas tendo por papel quebrar o status quo e garantir a plenitude da cidadania.

No terceiro capítulo foi feita a reflexão sobre o papel do indivíduo na Administração Pública, através da participação popular como forma de obter a consagração dos anseios da sociedade e dos Princípios Administrativos, fundamentais para a democracia na sociedade contemporânea, e como a educação é relevante para que isso aconteça.

A pesquisa é analítica, verificando a estrutura educacional brasileira, em suas diretrizes e princípios, avaliando suas estatísticas em programas de avaliação internacionais, tido como os mais importantes em seus segmentos.

## **2. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E SUAS DIRETRIZES ATUAIS**

Inicialmente, para interpretação inicial do assunto, é válido atentar para a ideia de Lima (2002, p. 22), que concluiu que o motivo pelo qual os homens reuniram-se em sociedade e criaram o Estado foi para que fossem garantidos os próprios Direitos, em um mecanismo que promoveria a isonomia.

É fundamental compreender a educação como uma ponte entre as liberdades individuais garantidas pelo Estado Democrático de Direito e o exercício da cidadania. Esta deve ser vista como mecanismo essencial para construção de uma sociedade mais justa, criando em cada pessoa a percepção de sua própria condição na sociedade e, conseqüentemente, a possibilidade de melhorias intelectuais e sociais.

Importante distinguir a diferença entre educação e ensino. O conceito de educação abrange todos os ensinamentos que o indivíduo recebe em sua vida, por diferentes instituições, como a família, religião, etc, que irá variar entre cada meio social em que esteja inserido o indivíduo. O conceito de ensino é mais específico, é a atuação escolar propriamente dita, desenvolvida em instituições de ensino, como as escolas. Isso nos faz concluir que todo ensino é educação, mas nem toda educação é ensino.

O foco aqui é a educação institucional de base, que deve promover a formação do cidadão enquanto ser social, oferecendo as ferramentas necessárias para tal. A educação é um direito individual com finalidade coletiva, e é responsabilidade do Estado garantir que seja atingida por todos. Esse elemento transcende o individual, apesar de destinado àquela pessoa beneficiária, estende seus reflexos por todo o meio social.

É impossível tentar alcançar a justiça social sem entrar no mérito do tema educação de base, na medida em que têm como traz ideais de igualdade a serem aplicados, como forma de alteração não só da vida do sujeito beneficiário, mas também de melhoria da vida em sociedade como um todo.

Explicando esse raciocínio de forma mais precisa, a procura da justiça social e o futuro de uma nação estão diretamente interligados. Essa aproximação figura uma conduta adequada, razão pela qual é importante valorizar a influência direta que a educação gera dentro do contexto almejado de justiça social, sendo imaginada como principal ponte para que se possa chegar a essa finalidade.

A educação, enquanto direito fundamental, deve ser garantida primordialmente, e não apenas considerada um serviço a ser oferecido. A consagração desse direito é

responsável por fazer com que o indivíduo seja incluído na sociedade como sujeito de Direito.

## **2.1. A Evolução das Bases Educacionais nas Constituições Brasileiras**

Em 1808 se iniciou a ocupação das terras de Portugal pelas França, causando a vinda da família real para Brasil. Esse momento teve um impacto muito forte para todo o restante da vida do Brasil, pois a após o choque entre as diferentes culturas viria a culminar no que hoje é a cultura brasileira.

Uma das primeiras ações após a chegada foi abrir os portos para navegação mundial, agregando ao Brasil inúmeras culturas antes desconhecidas, que trouxeram consigo ideologias e princípios que influenciaram na independência da nação posteriormente.

No regime imperialista havia a noção de que o Brasil era um território muito maior que o de Portugal, com população em sua maioria escrava e outros grupos sem acesso à ascensão social. Temia-se que a implantação de uma república pudesse ocasionar uma revolução onde os escravos reivindicassem direito à liberdade.

Em 1823 Dom Pedro convocou uma assembleia constituinte com viés bastante liberal, com o objetivo de preparar o que se tornaria em 25 de março de 1824 a primeira Constituição brasileira.

Foi nesse contexto, com a Constituição Imperial de 1824 que se iniciou a legislação educacional no Brasil. Foi estabelecido que a instrução primária seria gratuita a todos os cidadãos e dever do estado em implementá-la, observando-se o que naquele período era aceito como cidadão. A Carta Magna de 1824 pode ser considerada uma vitória liberal ante o retrocesso absolutista e um marco inestimável para a educação brasileira.

A vitória do liberalismo, porém, foi fator preponderante para a queda o império, pois posteriormente foi abolida a escravatura, que era a base econômica da época. A insatisfação dos comerciantes escravistas aliada à pressão por um novo regime militar onde a elite burguesa seria mais autônoma culminou na República.

Assim, a Proclamação da República se deu graças a forças muito diferentes, como as lideranças regionais, que desejavam criar uma República onde os estados possuíssem maior autonomia e os militares queriam uma República mais autoritária. Dessa disputa, culminou a Constituição de 1891, com um modelo de República Federativa onde o Brasil se dividia em estados, pertencentes a uma Federação.

A Constituição de 1891 nada falou sobre a gratuidade do ensino, deixando a cargo das constituições estaduais a regulamentação do assunto, devida a grande liberdade que foi dada a cada federação naquele período.

Com a crise econômica de 1929 e o surgimento de diversos movimentos sociais, em 16 de julho de 1934, foi promulgada a terceira Carta Magna, que visava organizar um regime democrático e assegurar à nação ideais como liberdade, justiça e união. Não acabou com a oligarquia, mas gerou inclusão em seus planos outras classes, como a média e os militares. Ali foram introduzidos os direitos fundamentais de 2ª geração, definidos como direitos sociais, a primeira manifestação de um Estado prestacionista.

Foi na Constituição de 1934 que a educação passou a ser considerada um ingrediente formador da personalidade. Ela determinou a gratuidade e a frequência obrigatória do ensino primário, e traçou diretrizes nacionais. Embora tenha sido ditatorial pela forma como foi elaborada, fez referência à gratuidade, obrigatoriedade e solidariedade no ensino, incumbindo ao Estado o dever de auxiliar nas deficiências da educação particular.

Durante o mandato de Getúlio Vargas, percebeu-se uma forte incompatibilidade entre a direita fascista, que defendia um Estado autoritário e o movimento esquerdista com ideais socialistas, comunistas e sindicais.

No início da década de 1930 o país passava por um período de grande instabilidade devido à tensão política no país causada pelos embates entre comunistas e integralistas. Foi quando o presidente Getúlio Vargas declarou estado de sítio e iniciou um forte movimento de repressão ao comunismo, em apoio claro às classes militares, defensoras de um Estado liberal.

Em 10 de novembro de 1937 foi outorgada a quarta constituição brasileira. Embora possuísse bastante o viés ditatorial, não fez alterações em relação à educação garantida na constituição anterior.

Durante a segunda guerra mundial o governo brasileiro se declarou aliado dos norte americanos, contra as ditaduras nazista e fascista, o que foi bastante contraditório, pois como o país poderia ter uma política interna com uma Constituição baseada no fascismo e externamente lutar contra o regime? Essa grande controvérsia criou no Brasil um forte movimento contrário ao governo.

Após muita pressão exercida por diversos grupos, Vargas se viu obrigado à convocar eleições presidenciais, o que levou o fim do Estado Novo e em 1946 se iniciou a Assembleia Constituinte, através da qual o país começaria um processo de redemocratização.

A Constituição de 1946 reforçou o princípio da solidariedade no direito à educação, que significava a integração entre as entidades família e Estado na criação dos indivíduos, trazendo a população para mais perto do governo, além de ter buscado inspiração nos ideais de liberdade e solidariedade humana. Nela foi introduzido, pela primeira vez, o direito à vida, em substituição ao termo "subsistência".

Em 1964 ocorreu o golpe de Estado que retirou do poder o então presidente João Goulart, pois se temia que ele fosse comunista, ideal demonizado pela influencia norte americana pós segunda guerra mundial, iniciando-se o regime da ditadura Militar. Com uma nova política militarista e autoritária, foi criada em 1967 uma nova Constituição para basear a legitimidade das atuações do regime militar.

Sem participação popular, a Carta de 1967 seguiu o modelo da de 1937, pois concentrou todo o poder nas mãos do presidente. Nela a educação apareceu de forma mais estruturada que na Carta de 1934.

O constituinte de 1967 alterou bastante o direito à educação. Retirou a expressão "igualdade de oportunidades", demonstrando a forte repressão e a segregação que se instalaram no Brasil entre as diferentes classes sociais, e a preferência pelo apoio ao desenvolvimento capitalista em detrimento do desenvolvimento social no país.

Naquele momento foram abandonados os direitos individuais e sociais, o que se deu para que fosse possível manter a integridade da ditadura militar, processo sustentado com a ideia de segurança nacional e a restrição dos direitos fundamentais.

Porém, foi exatamente a retirada desses direitos, aliada a forte repressão dos atos institucionais que culminou na derrocada do regime militar, com o forte clamor social por eleições diretas, e a libertação dos indivíduos.

Finalmente em 1988, após a vitória do movimento por eleições diretas e garantia de direitos, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, condensada com diversas garantias constitucionais e uma profunda atenção aos direitos fundamentais. A Carta Magna trouxe consigo um peso ideológico fundamental para o desenvolvimento da nação, visando a garantia de todos os direitos que antes eram proibidos às pessoas.

Necessário compreender a quebra que a nova constituição ocasionou, rompendo com o positivismo estabelecido pelas cartas anteriores. Atualmente a constituição perdeu o papel de apenas estabelecer diretrizes procedimentais, suficientes para os fatos político da sociedade em seus diversos segmentos, inclusive a da própria participação do Estado nas esferas de poder administrativo. É nesse sentido que se pode ter em conta as palavras de Streck (2009, p. 02):

Textos constitucionais compromissórios, com amplo catálogo de direitos fundamentais individuais e coletivos, inexoravelmente geram um aumento de demandas. [...] tais questões devem ser refletidas a partir da questão que está umbilicalmente ligada ao Estado Democrático de Direito, isto é, a concretização de direitos, o que implica superar a ficcionalização provocada pelo positivismo jurídico no decorrer da história, que afastou da discussão jurídica as questões concretas da sociedade.

Desse modo, findou o mero estabelecimento de procedimentos anterior, e a Constituição apontou um rumo a ser seguido para que o Brasil se torne cada vez mais, um país justo e igualitário.

Desse modo, a Constituição brasileira inseriu-se em uma nova linha do constitucionalismo, pela forma como foi concebida. Isto é, por um processo que não seguiu uma vontade previamente por um anteprojeto, a carta constitucional de 1988 rompeu drasticamente com as contradições representadas pelas forças políticas da época, inclusive as que mantinham ligações profundas com o regime autoritário anterior.

Não representou um documento fruto de uma força política hegemônica, graças à dinâmica estabelecida a partir da discussão em torno de temas tópicos, a Constituição de 1988 trouxe consigo uma forte carga principiológica, que por muitas vezes foi objeto de combate pelas elites da época. Dessa forma, passou-se a dar atenção a quem anteriormente não recebia, isto é, a positivação de vários princípios deram ao texto constitucional uma característica bastante marcante para os novos tempos que pretendia inaugurar.

Isto quer dizer que a assinatura da Carta Magna se tornou um pressuposto fundamental para as lutas por reconhecimento e efetivação de direitos, que representaram um forte impulso na construção de uma cidadania que vai extrapolar o seu aspecto meramente normativo e formal.

A partir daí se encontrou um campo fértil para a sustentação de que há um núcleo moral, de onde deve partir sua interpretação, que aponta no sentido da recepção das diversas lutas sociais, e não apenas restritos à esfera da administração, de consecução da cidadania. Nesse sentido vale notar as palavras de Streck (2009, p. 17):

Com efeito, a Constituição nasce como um paradoxo porque, do mesmo modo que surge como exigência para conter o poder absoluto do rei, transforma-se em um indispensável mecanismo de contenção do poder das maiorias. É, pois, no encontro de caminhos contraditórios entre si que se desenha o paradoxo do constitucionalismo.

Houve também um resguardo forte pelo aspecto importante do fenômeno da judicialização da política. Após a Constituição de 1988 houve um deslocamento do polo de

tensão entre os poderes do Estado em direção à jurisdição, através dela, pela impossibilidade de se abranger toda a complexa realidade social, sendo impossível que o legislativo pudesse antever todas as hipóteses de aplicação normativa. Streck (2009, p. 01) neste sentido afirma:

O direito, nos quadros do Estado Democrático (e Social) de Direito, é sempre um instrumento de transformação, porque regula a intervenção do Estado na economia, estabelece a obrigação da realização de políticas públicas, além do imenso catálogo de direitos fundamentais-sociais.

Desta forma, o constituinte de 1988 iniciou um legado que deixou de conceber o Direito como mero reproduzidor de realidade para dar-lhe poder de transformação. Essa mudança de perspectiva se mostra como base normativa para as práticas sociais que lutam por mudanças na sociedade. É questão de utilizar-se dessas normativas como instrumentos a serem utilizados em favor das lutas sociais.

A Carta Magna estabeleceu as diretrizes do sistema educacional atual no país, baseando-se em toda a carga principiológica e apontou os responsáveis por fomentar a educação, estes sendo a família, a sociedade e o Estado, permanecendo o ideal de solidariedade.

No Art. 5º trouxe consigo a base formadora para o desenvolvimento de uma nação, que são os direitos fundamentais, estes compreendidos como a junção dos direitos humanos, direitos subjetivos públicos, direitos do homem, direitos individuais, liberdades fundamentais e liberdades públicas.

Os direitos fundamentais, como conhecemos hoje, são o resultado de uma lenta e profunda transformação das instituições políticas e das concepções jurídicas acerca dos direitos de cada indivíduo, e que em sociedade se tornam coletivos. Além da função protetora com o cidadão em relação à eventuais arbitrariedades cometidas pelo Poder Público, também induzem o Estado em tomar um conjunto de medidas que impliquem melhorias nas condições sociais dos cidadãos.

O direito à educação está incluso nos Arts. 5º e 6º e explicitado nos Arts. De 205 a 214, porém classificados pela doutrina como norma de eficácia limitada, sem eficácia.

Foram estabelecidos programas que deveriam ser implementados pelo Estado, de aplicação diferida e não de aplicação imediata, por não regular diretamente interesses ou direitos nela contidos, limitando-se a traçar princípios a serem cumpridos pelos três poderes públicos como programas das atividades, pretendendo unicamente a conservação dos fins sociais pelo Estado. Daí iniciou-se um problema, a educação não estava atrelada a um projeto específico de nação, foi como um projeto inacabado e que precisava de retoques.

No tocante ao disposto no Art. 206, este lista a série de princípios que deverão ser obedecidos pela educação, diferente do Art. 205, que trata explicitamente da solidariedade que deve ser obedecida. Essa junção estabeleceu a forma como deveria ser prestado o serviço educacional no Brasil, baseado nos princípios da igualdade e liberdade, unindo nessa obrigação as entidades públicas e privadas, de modo fosse garantida uma boa prestação do serviço educacional.

## **2.2. A (IN)efetividade da Legislação Brasileira no Tocante à Educação**

Primeiramente, faz-se necessário diferenciar o que é eficácia e efetividade, sob o ponto de vista jurídico, que possui significado diverso do entendido em outras áreas. Segundo Ferraz (2006, p. 113-122), efetividade pode ser entendida segundo dois conceitos diferenciados. Haveria efetividade do ponto de vista linguístico, terminológico, caso em que a doutrina e, sua maioria utiliza como sinônimo do termo eficácia. Nesse caso, efetividade é definida como a aptidão para produzir efeitos jurídicos por parte da norma. O segundo conceito é o de efetividade do ponto de vista semântico. Em sentido literal, a norma efetiva seria aquela cumprida e aplicada aos casos concretos. Para o autor, os dois conceitos se combinam.

A efetividade das normas pode ser plena, contida ou limitada. Uma norma plenamente efetiva é aquela capaz de produzir os efeitos previstos de forma imediata. Por sua vez, efetividade contida é a norma que se sujeita a restrições previstas pela mesma. Por fim, quando limitada, a possibilidade de produzir os efeitos é indireta.

Considerando a efetividade por um ponto de vista pragmático, Ferraz (2006, p. 113-122) percebeu que esta não pode ser entendida de maneira isolada ou sintática. Dessa forma, concluiu que uma norma será tanto mais efetiva, quanto mais as ações ou omissões exigidas ocorram. Sintaticamente, efetividade é compreendida como a mera relação entre o relato de uma norma e as ponto de vista sintáticos, que ela mesma estabelece para a produção dos efeitos. Não há nesse ponto de vista a relação entre obediência efetiva da norma e a possibilidade de produção dos efeitos.

Ao considerar a efetividade sob a ótica jurídica, concluiu que o sentido da efetividade atende mais ao plano pragmático, podendo ocorrer que uma norma eficaz não seja de fato obedecida e aplicada. Não há a necessidade de analisar o que ocasiona as condutas contrárias às normas jurídicas, ou não.

Reale, nesse sentido, ensina que toda lei deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da efetividade:

Há casos de normas legais, que, por contrariarem as tendências e inclinações dominantes no seio da coletividade, só logram ser cumpridas de maneira compulsória, possuindo, desse modo, validade formal, mas não eficácia espontânea no seio da comunidade.

A eficácia se refere, pois, à aplicação ou execução da norma jurídica, ou por outras palavras, é a regra jurídica enquanto momento da conduta humana. (2002, p. 112)

O autor ainda concluiu que a “a regra de Direito deve, por conseguinte, ser formalmente válida e socialmente eficaz” (2002, p.113).

Realizada a distinção entre eficácia e efetividade da norma jurídica, será analisada a legislação em torno do ensino escolar brasileiro.

A aplicação da educação brasileira é regida pelas leis nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBNE) e nº 13.005/2014 (Plano Nacional da Educação – PNE). O que percebe ao analisar o conteúdo das diretrizes da nossa educação é um conteúdo muito ideologizado, perdendo o foco ao que realmente pode ser mensurado nos critérios de educação – como médias e resultados.

O título II da LDBNE versa sobre os princípios e os fins da educação nacional, e em seu Art. 3º dispõe de diretrizes como “respeito à liberdade e apreço à tolerância” (inc. 4), “valorização da experiência extraescolar” (inc. 12).

O PNE, em seu Art. 2º, traz os objetivos da educação brasileira, tais quais “erradicar, através da educação, todas as formas de discriminação” (inc. 5), “promoção humanitária, humanística, científica, cultural e tecnológica” (inc. 7) e “promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e a sustentabilidade socioambiental” (inc. 10).

Segundo levantamento do Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF), realizado pelo Instituto Paulo Montenegro (IPM) no ano de 2011 demonstrou que 70% da população brasileira foi alfabetizada funcionalmente, isso significa apenas a capacidade de escrita e leitura minimamente aceitável. Apenas 25% da população entre 15 e 64 anos (universo da pesquisa) puderam ser consideradas plenamente alfabetizadas. Esse processo falho começa bem antes, ainda no ensino fundamental.

Na mesma pesquisa realizada pelo INAF foi demonstrada que em ensino de matemática a situação é praticamente a mesma da alfabetização, apenas 25% dos brasileiros entre 15 e 64 anos possuem habilidades na área da matéria, e isso está relacionado a apenas problemas envolvendo apenas uma operação e a capacidade de interpretar gráficos e tabelas.

De modo algum tais ideais podem ser vistos como maléficis no plano educacional, porém, falta foco. Não passa de demagogia o estado brasileiro tentar formar cidadãos conscientes politicamente e bem interados com meio social quando não consegue sequer alfabetizar suas crianças e lhes passar ensinamentos básicos de matemática.

O Brasil possui um contexto social histórico de pobreza e baixa instrução, e isso dificulta o processo ensino-aprendizagem, porém, não pode ser usado como desculpa para o fracasso educacional histórico do país. A escola brasileira não está preparada para lições de moral, visto que sequer consegue atingir metas primárias, e a existência de ambições meramente subjetivas como “a formação de do cidadão crítico e consciente” apenas serve para camuflar o déficit existente.

O ensino se inicia ideologizado desde a alfabetização, e nessa fase que reside um grande problema da educação nacional. Enquanto o país tenta “formar seres humanos melhores”, não consegue sequer alfabetizar completamente sua população

Diante dessa conjuntura, se mostra inócua o estado brasileiro tentar formar cidadãos conscientes quando não consegue sequer alfabetizar suas crianças e lhes passar ensinamentos básicos de matemática.

Pelo exposto, extrai-se que a educação está encaixada dentro da nossa legislação de maneira errada. A educação deve visar que o indivíduo seja conduzido a um caminho que o permita alterar sua própria realidade para melhor na prática, e não apenas trazer um texto repleto de ideais enfeitados, distante a realidade e de aplicação ineficaz.

Ainda que o bordão de que o Brasil investe pouco em educação seja arguido, como se o país precisasse investir mais dinheiro no sistema para poder se equiparar aos países desenvolvidos, o mesmo não merece prosperar. No ano de 2015 o Brasil investiu em educação 6,5% de seu PIB. A média da Coreia do Sul entre 1970 e 1995, período em que deu salto histórico na sua educação, foi de 3,5% em média, jamais tendo passado dos 5%, segundo dados da UNESCO. A China, que no ano de 2014 teve a melhor avaliação pelo PISA, iniciou sua revolução educacional na década de 1990, quando gastou pouco mais de 2% do seu PIB anualmente em média.

Enquanto o discurso não for trocado, de que o país precisa investir mais e criar mais leis, ao invés de que a forma como o trabalho é realizado deva ser mudada, apenas se está jogando mais recursos em um sistema incompetente, mantenedor de um contexto de pobreza e atraso em desenvolvimento humano. O que se precisa é que as leis tragam diretrizes possíveis de se mensurar, objetivas e eficientes.

Apenas 22% dos alunos de baixa renda têm desempenho alto, enquanto na média dos países da OCDE esse número é de 31%, e na China é de 75%. Nosso sistema educacional não sabe como ensiná-los, e está mais preocupado em continuar na busca por justiça social sem uma base educacional sólida.

Em pesquisa recente realizada pelo INEP, foi demonstrado que os pais dos alunos da rede pública de ensino avaliaram as escolas dos seus filhos com uma média de 8,6 numa escala de 0 a 10. A maioria está satisfeita, mas não porque concorda, e sim, pois não tem condições de avaliar o que deva ser uma boa escola.

Enquanto o Estado brasileiro prega a inclusão social, a diminuição das desigualdades, a criação de indivíduos livres e conscientes politicamente, os resultados dos mais diversos programas de avaliação do ensino mostram que o planejado não está sendo posto em prática. Pelo exposto, conclui-se que a norma brasileira é efetiva, pois existe, porém, não é eficaz em sua aplicabilidade, contrariando as premissas supracitadas.

### 3. A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO

O direito à educação é um direito social fundamental e deve ser garantido pelo Estado, posto que essencial ao crescimento e desenvolvimento socioeconômico de uma nação tanto quanto ao desenvolvimento do ser humano. Quanto maiores os níveis de educação de um país mais desenvolvido ele se tornará. Enquanto garantidor do desenvolvimento humano, não tem fronteiras, pois surgiu antes de qualquer norma, lei ou instituto positivado, motivo pelo qual os ordenamentos jurídicos de qualquer sociedade não fazem outra coisa senão o reconhecer.

A Constituição Federal de 1988, no capítulo ‘Os Direitos Sociais’ elenca em seu Art. 6º: “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”.

Em seu capítulo ‘Da Ordem Social’, o Art. 205, prevê que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mercado de trabalho (BRASIL, 1988).

Inicialmente percebe-se a premissa constitucional da universalidade do direito à educação, especialmente no ensino fundamental que deve ser obrigatório e gratuito, devendo atingir a todos. Posteriormente ressalta-se a obrigatoriedade da participação da família e da sociedade em comunhão com o Estado na formação do cidadão e na sua preparação para o mercado de trabalho.

O Art. 206 da constituição estabelece alguns princípios nos quais deve ser pautado o direito à educação e, nos quais a educação deve se basear:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais da educação escola, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII- garantia de padrão de qualidade;

VIII- piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal.

#### 1.2 Da universalidade do acesso ao ensino. (BRASIL, 1988)

A questão da universalidade do ensino nos leva uma via de mão dupla, considerando de um lado os pontos positivos de um acesso universalizado, a garantia de educação para todos como um dever do Estado em cooperação com as instituições família e sociedade, e por outro lado, os pontos negativos já que não há uma preocupação com a qualidade do ensino especificada nesse texto.

Discutir essa universalidade é fundamental, pois é muito questionável se as nossas escolas estariam dando uma boa educação, ou apenas a fornecendo por ser sua obrigação.

Para que se mantenha um bom padrão educacional foram criados mecanismos de avaliações pelo Ministério da Educação, com grande preocupação na preparação dos alunos para os vestibulares e para a inclusão desses no mercado de trabalho, contudo os conteúdos obrigatórios não trazem o cerne do ensino, não objetivaram ensinar o alunado o valor do aprendizado.

O Art. 208 da Carta Magna ratifica o dever do Estado na garantia do acesso ao ensino de forma gratuita e universal, e o princípio da solidariedade. Aqui a educação é, de forma oficial, definida com status de direito público subjetivo.

O direito à educação no plano internacional é regulado mediante declarações, tratados, convenções, compromissos e acordos, que buscam a sua universalização. A base dessa sistemática é a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em Resolução da III Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948.

No Brasil, as regras de direito internacional servem para orientar a formulação e interpretação dos princípios e normas constitucionais, mas a nossa constituição não incorporou textualmente os tratados e convenções internacionais. Aqui primeiramente se defende a ideia de que o direito à educação deve ser concebido como um direito humano; posteriormente, a reforma do judiciário, através da Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004, trouxe uma grande contribuição para o nosso país, quando reconheceu a importância dos direitos humanos, a ter seus princípios adotados internamente.

Válida a análise do § 3º do art. 5º da CF/88:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (BRASIL, 1988).

Isso nos leva a concluir que os tratados de direitos humanos exercem um papel fundamental para o direito à educação, fazendo necessária a sua observância.

Nossa constituição, em seu art. 6º, assim como a maior parte da doutrina, destaca a importância do direito à educação como direito social de segunda geração, pois a sua aplicação começou no âmbito do direito público, como direito fundamental, para a partir daí ser considerado como serviço público.

Sobre este assunto, nos ensina Silva:

O art. 205 contém uma declaração fundamental que, combinada com art. 6º, eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem. Aí se afirma que a educação é direito de todos, com o que esse direito é informado pelo princípio da universalidade. Realça-lhe o valor jurídico, por um lado, a cláusula – a educação é dever do Estado e da família -, constante do mesmo artigo, que completa a situação jurídica subjetiva, ao explicitar o titular do dever, da obrigação, contraposto àquele direito. Vale dizer: todos têm o direito à educação e o Estado tem o dever de prestá-la, assim como a família. (2016, p. 311)

Aqui se reforça a ideia de que de solidariedade na educação, entre o Estado e a instituição família existe. O texto, porém, não traz separação entre as atribuições de cada parte, ou especifica diretrizes e metas, apenas versa sobre o princípio da solidariedade em si.

O Estado é obrigado a criar e manter estabelecimentos educativos. A CF/88, em seu Art. 5º obriga as cidades a assegurar a educação primária, bem como mesma obrigação tem o governo federal nas áreas territoriais que lhe compete. Em caso de conflito entre os planos educativos das cidades e dos nacionais, prevalecerá a segunda, sempre que existir relevante interesse federal no caso.

No Brasil, com o advento da Constituição de 1988, em seu Art. 208 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDBNE, em seu Art. 5º, o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito se tornou direito público subjetivo. O não oferecimento ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

Em outras palavras, no Brasil, a constituição estabelece a gratuidade do ensino público federal, estadual e municipal, também, em todos os níveis, inclusive universitário, conforme dispõe o art. 206, IV da Constituição Federal: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios (...) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”.

Isso representa a busca pela efetivação dos Direitos Fundamentais que deve ser realizada pelo poder público.

### 3.1. Análise da Educação Enquanto Direito Fundamental

Reconhecer a educação como Direito da Personalidade significaria admitir que este direito está diretamente relacionado à personalidade do homem e sua construção enquanto ser social. Ademais, apenas a doutrina reconhece a educação como integrante dos Direitos da Personalidade, não trazendo a legislação nada nesse sentido.

Os direitos da personalidade são em definição um direito geral, com vários desdobramentos regulados em lei, através dos diferentes códigos (Civil, Penal, Constituição, etc). O direito à educação é um desses desdobramentos, assim como o direito à honra ou a saúde, por exemplo. Isso é admitido no ordenamento jurídico brasileiro, pois a pessoa humana é considerada apenas uma. Todos os interesses coletivos são conexos, variando dentro de um universo comum.

O legislador brasileiro optou por não especificar os direitos da personalidade de modo taxativo.

Segundo Tepedino (2003, p. 37): "A rigor, a lógica fundante dos direitos da personalidade é a tutela da dignidade da pessoa humana". Assim, as normas criadas que visam a tutela desses direitos são puramente a busca pela plenitude desses Direitos, mesmo que não esteja explicitamente tipificado nos códigos, e não tem outra função senão salvaguardar a promoção do desenvolvimento humanístico.

Princípios como a promoção da dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República, associada a objetivos maiores, como a erradicação da pobreza, diminuição das desigualdades sociais e regionais, etc. Isso configura uma cláusula geral de tutela da pessoa humana, sendo aqui a educação um dos desdobramentos do Direito da Personalidade que visa à concretização deste princípio.

A expressão “educação básica” introduzida na LDBNE é um conceito foi um conceito novo, estabelecendo um direito e também uma forma de organização do ensino fundamental nacional.

Esse conceito surgiu como forma a adequar o ensino às novas realidades trazidas na busca de um espaço público novo.

Segundo Cury (2007, p. 03) surgiu como um princípio conceitual, genérico e abstrato, e veio para ajuda a organizar o real existente em novas bases e administrá-lo por meio de uma ação política responsável com o desenvolvimento da sociedade. Segundo o autor, capacidade de mobilização de uma ideia política reside justamente nos seus conteúdos abstratos.

Para Rego (2006, p.184), a abstração é fonte fundamental, pois permite que os conteúdos de determinados princípios gerais possam ganhar redefinições diversas, assim, a evolução dos direitos será sempre uma construção imperfeita e inacabada.

De modo conceitual, as novas diretrizes educacionais surgiram como uma forma transgressora para com as situações anteriores, carregadas de um viés antidemocrático. Como direito, ela significa um recorte próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia que contemple mais pessoas, nas mais diferentes esferas.

A educação básica torna-se, dentro do artigo 4º da LDBNE, um direito do cidadão e um dever do Estado de atendê-lo mediante oferta qualificada.

Embora não constante resida no capítulo da Educação, na Constituição Federal de 1988, esse conceito bebe na fonte constitucional em cujo teor transparece o universalismo de vários direitos.

A educação, dada sua importância para o exercício da cidadania e o atendimento aos tratados de direitos humanos, foi, então, positivada como direito. Segundo Chauí:

A prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político. (1989, p.20)

O Art. 205 da CF de 1988 é claro: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Essa definição é reforçada pelo artigo 6º da CF, como o primeiro dos direitos sociais.

A educação de base deve ser enxergada como bem público por implicar a cidadania no seu exercício consciente, por qualificar o indivíduo para o mercado do trabalho, ou seja, qualificar o sujeito para que goze da sua liberdade plenamente. É o meio pelo qual se consagra o princípio da dignidade da pessoa humana, diretamente ligado com a autonomia individual.

Por ser um direito público subjetivo, requer que seja garantido e protegido pelo Estado, motivo pelo qual a LDBNE e o PNE buscam, de forma teórica, garantir a sua efetivação.

Esse novo ordenamento jurídico, movido por uma força progressista face os textos legais anteriores, precisou abarcar novos conceitos relacionados à princípios humanistas, como explica Rego:

Nesse específico sentido, a ordem real teria de ser atravessada no plano do direito positivo pela ordem normativa jurídica de tipo democrático. A intervenção normativa democrática ajudaria a cumprir uma função de ruptura, pelo menos de balizadora crítica dos velhos modos de ser petrificados na ordem consuetudinária. (2006, p.186)

É nesse momento de ruptura com a ordem anterior que a Carta Magna a atravessa dando-lhe novos contornos organizacionais e chamando essa mesma ordem para uma cidadania aberta a todos.

Pela forma como é declarada e garantida na Constituição, dela se espera a abertura, para outras dimensões da cidadania e da petição de novos direitos. O status quo da escola anterior não atendia à exigência de elevação quantitativa e qualitativa desses novos padrões da educação.

É possível compreender que uma educação de base bem consolidada é capaz de tornar qualquer indivíduo capacitado para competir em situação de igualdade. Em longo prazo toda uma geração seria influenciada por uma base educacional sólida, o que geraria um ponto de partida menos discrepante, independente da posição em que a pessoa se encontre na sociedade. Essa concepção garantiria uma efetiva isonomia entre alunos provenientes das escolas públicas e particulares, possuindo ambas professores qualificados, bem remunerados o que garantiria uma prestação qualificada do serviço educacional. O que é de ciência universal que não ocorre.

No caso brasileiro é impossível de não se perceber o abismo de desigualdade entre o setor público de ensino e o privado, no que diz respeito ao ensino básico e fundamental. Diante desse panorama, nos deparamos com a realidade de que os alunos provenientes de escolas particulares, possuidores em sua maioria de razoável poder aquisitivo, terão acesso futuro às melhores universidades públicas, onde o ensino é gratuito. Na contramão, temos os alunos excluídos do serviço qualificado de ensino, que serão futuramente excluídos também do ensino superior e inclusive do mercado de trabalho.

Esse panorama gera desigualdades que ocasionam diversas mazelas sociais, percebidas aqui como a miséria, o baixo grau de instrução médio da população, altos índices de evasão escolar, reprovação e criminalidade iniciada ainda na fase jovem da vida, por exemplo.

Para Bobbio não se trata apenas de garantir Direitos. É necessário buscar a forma mais eficaz para garantir eficácia na sua aplicabilidade:

Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro de garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (2004, p. 117)

Uma norma jurídica deve ter eficácia. De nada adiante uma lei determinar um texto lindo e ficto. A norma precisa funcionar.

O homem enquanto ser social que é, constrói a sua interação com o mundo e sua identidade por meio de processo educativo, realizado pela escola. O indivíduo é o agente da mudança, porém, enquanto não for educado para que possa se libertar da inércia em que o sistema educacional brasileiro o prende, estará fadado a realidade de estagnação social.

A educação é um direito inalienável do ser humano, e sua liberdade, a democracia bem como o desenvolvimento humano dependem diretamente desse direito. Reafirma-se que a educação é um dos direitos dos homens, que são fundamentais e universais, pois exprimem as aspirações inerentes à dignidade de todo ser humano, porém isso necessita de ser alimentada e apenas o sistema educacional pode fomentar que isso se realize.

Diante desse prognóstico, parece inócuo o estado brasileiro tentar formar cidadãos conscientes quando não consegue sequer alfabetizar suas crianças e lhes passar ensinamentos básicos de matemática. Enquanto o Brasil anseia que sua população seja consciente, revolucionária, vem negando que para tanto, esta precisará ler, escrever e fazer operações matemáticas básicas para que possa alterar o meio social.

O principal fator aqui encontrado para esse estado crítico na educação é a falta de um trabalho educacional inteiramente novo, que se funde mais na formação do caráter do que na inteligência.

Dentro dessa linha de reflexão crítica, a educação é encontrada como objeto de obrigação do Estado em programar políticas educacionais inclusivas, como direito subjetivo público inerente a toda população, que poderá inclusive exercê-lo contra o próprio Poder Público.

Segundo os dados mais recentes da UNESCO, 18,7% dos estudantes da primeira série do ensino fundamental, no Brasil, são repetentes, o pior resultado entre todos os países do bloco América Latina-Caribe. Outro dado igualmente assustador é de que o Brasil possui a oitava maior população de analfabetos do mundo, de aproximadamente 14 milhões de pessoas.

A importância da educação aqui é exemplificada segundo as palavras de Muniz:

O fato de que a educação, como vem sendo defendida, é um desses direitos, que, embora tenha encontrado uma acomodação adequada nas legislações positivas, longe ainda está do chamado "ideal de justiça". Nesse sentido temos que um homem educado saberá distinguir com mais critério o que é bom para si e para a humanidade, saberá descobrir e colocar em prática os princípios universais que já se encontram nele em potência, fazendo-os brilhar em ato dentro do direito positivo. Esse ulterior desenvolvimento se faz por meio de uma educação que o leve a diminuir cada vez mais as antinomias existentes entre a ideia do direito justo, que se encontra "em gérmen", sepultada no interior do homem, com a realidade político-jurídica imposta pelo Estado. (2002, p. 136)

Cabe ao Estado brasileiro, em conjunto com toda a sociedade o dever de fomentar os meios necessários para que cada pessoa possa transformar essa potencialidade em transformação social. Não adianta utilizar políticas públicas de economia e educação inspiradas na Alemanha ou Finlândia, como aqui se insiste em buscar inspiração, é pura ilusão. Países desse porte tem uma educação bem estruturada a mais de um século.

Fica claro o equívoco da lei ao determinar parâmetros subjetivos como objetivos do sistema educacional, deixando de lado a determinação de como deverá funcionar na prática. Enquanto países desenvolvidos utilizam diretrizes objetivas e possíveis de se mensurar, o Brasil permanece na ideologização de que o sistema educacional deve se preocupar primordialmente com o desenvolvimento humanístico do alunado, sem garantir que isso possua eficiência.

Não é possível haver desenvolvimento humano sem desenvolvimento intelectual. É impossível mensurar como uma educação pautada na formação de caráter e não em objetividade na alfabetização e formação do alunado possa proporcionar uma alteração nos quadros sociais de mazela históricas recorrentes.

Os pesquisadores Ranis e Ramirez (2000), da Universidade de Yale, nos Estados Unidos, realizaram uma pesquisa intitulada Economic Growth and Human Development onde foram analisados 76 países durante 32 anos. Os países foram divididos em dois grupos: Crescimento Econômico e Capital Humano (medido através de indicadores de educação e saúde)

O resultado demonstrado na pesquisa foi de que as situações de desequilíbrio duraram pouco tempo. Países com grande desenvolvimento humano e baixo desenvolvimento humano tenderam a parar de crescer - como o Brasil das décadas de 1960 e 1970. Nenhum país da análise que teve alto crescimento econômico e baixo capital humano conseguiu chegar

a um ponto de equilíbrio em alto nível, todos obtiveram regressos econômicos posteriores e o baixo desenvolvimento humano permaneceu.

Outra conclusão extraída do experimento foi de que é muito difícil sair de uma situação de equilíbrio negativo, ou seja, os países que tiveram baixos índices econômicos e sociais permaneceram estagnados três décadas depois.

A conclusão mais importante, sem dúvidas, foi de que a estratégia de privilegiar o lado do capital humano dá frutos muito melhores que enfatizar a economia. Entre os países que iniciaram a pesquisa com altos índices de capital humano e baixos índices de desenvolvimento econômico, um terço aumentou o nível de renda e o capital humano; um terço continuou com um lado mais desenvolvido que o outro; e apenas um terço teve regressos a ponto de diminuir seu capital humano, equilibrando com a economia em baixa.

O paralelo que se traça desse experimento com a situação atual do Brasil é de que é de que possivelmente estamos passando pelo mesmo que ocorreu no final da década de 1960, quando o Brasil foi imponente em seu desenvolvimento econômico e esqueceu-se da formação de uma população bem instruída – o resultado foi de regresso econômico posteriormente.

Isso é o reflexo de um sistema educacional de base falho. Com um estado em crise, a falta de gente qualificada afasta os investimentos e faz com que o processo de crescimento emperre.

Isso nos leva a concluir que o sistema capitalista nos obriga a nos adequarmos a ele, entrar em seu tempo, ou em curtos espaços de tempo estará entrando em novos períodos de crise, no nosso caso, causado pela volatilidade do preço das commodities no mercado global. Se quisermos longos períodos de equilíbrio econômico, fundamental para o processo de desenvolvimento social, precisamos entrar no ciclo de produção tecnológica e/ou de matrizes energéticas, e isso só é possível com educação massiva e permanente.

Uma pesquisa sobre educação realizada pelo IPM mostrou que apenas 25% da população adulta brasileira é plenamente alfabetizada. Importante frisar que nenhum país desde a era moderna se tornou uma potência com uma população de semianalfabetos.

No ano de 2006 o Ministério da Educação realizou uma pesquisa para analisar o trajeto de países que tiveram grandes avanços em seus sistemas educacionais, de onde o Brasil poderia tirar algumas lições para aplicação interna. Foram analisados Alemanha, Argentina, Austrália, Coreia, Chile, China, Espanha, Irlanda, Reino Unido e Tailândia.

Uma das conclusões da pesquisa foi de que nos países em que os saltos educacionais acompanharam saltos de desenvolvimento a modelagem do sistema educacional

estava profundamente ligada ao projeto estratégico de nação. Assim como a tributação, economia e relações internacionais, a educação não funcionava autonomamente, sendo subordinada a um projeto de país.

A educação brasileira, sobre o ponto de vista doutrinário ou legalista não está atrelada a nada. A educação não faz relação a nenhuma análise macroscópica, é vista simplesmente como um fim em si mesmo, efetiva, porém, sem eficácia. É direito do cidadão e ponto final. A educação aqui deveria, assim como nos países analisados pelo MEC, ser subordinada aos interesses nacionais.

É uma visão distorcida a ideia de que seria necessário nos tornarmos um país de pessoas ricas, com boa distribuição de renda, para que seja possível dar educação de qualidade a todos. A realidade é que o salto no sistema educacional precisa vir antes: sem um ensino de qualidade, não teremos desenvolvimento sustentável, tendendo sempre a passar por crises semelhantes às passadas. O crescimento econômico pode nos enganar pela alta de valor das commodities, variavelmente, mas em algum momento teremos de encarar a realidade: um país não pode se desenvolver plenamente sem pessoas bem capacitadas.

Nosso sistema educacional é ineficaz, e estruturalmente fadado ao fracasso. Não é como se o estado tivesse as melhores intenções e fizesse o maior esforço possível para que o ensino dê certo. Na realidade a educação brasileira tem errado sistematicamente, pois seu arranjo institucional não faz sentido, por todo o exposto.

Após apresentar variados argumentos no sentido da existência das normas que tutelam a educação no Brasil, é possível concluir que, eventual ausência de garantia, não está ligada à falta de leis, mas à inércia de sua efetivação pelos Poderes Constituídos e da eficiência da lei propriamente dita.

Desenvolver a ideia de que a educação é Direito Fundamental de Dignidade da Pessoa Humana, efetivador de Direitos de Personalidade individuais, e instrumento de transformação social diante da preocupação a favor de uma melhor equidade social é matéria urgente a ser colocada em estudo para a população, tendo em vista que as disparidades sociais estão, fundamentalmente, avolumando-se em favor da concentração de renda e da acumulação de capital que, cada vez mais, torna o pobre mais pobre e o rico mais rico.

Esta deve ser a grande preocupação daqueles que acreditam na transformação social, sempre em busca de soluções práticas aos clamores de uma sociedade desigual em essência.

### 3.2. Educação Como Caminho Para a Cidadania

A cidadania traduz-se pela participação da população nas decisões públicas, exercendo pressão sob os agentes que estiverem no poder. O trabalho para definir as diretrizes e metas a serem alcançadas precisam estar articulados em conjunto, entre sociedade e estado. Por tal motivo a participação popular é tão importante.

No Brasil a trajetória da cidadania é inseparável do processo de desenvolvimento dos direitos humanos. São partes de uma mesma história, em busca de aperfeiçoamento das instituições e políticas públicas para garantia da efetivação da liberdade e da dignidade da pessoa humana.

Com a participação da população, as decisões compartilhadas entre a administração pública e a sociedade se tornaram mais efetivas, transparentes e justas, sendo este o melhor caminho para a inclusão social. Segundo Leal (2006, p. 56) o exercício da cidadania surge a partir da “capacidade de articulação entre os interesses públicos e privados, cujas bases filosóficas e operacionais precisam ser pensadas e executadas (...)”.

O Estado Democrático de Direito, positivado pelo Art. 1<sup>a</sup> da Constituição Federal, traduz-se na necessidade haver participação da sociedade na política. Segundo Morais (1996, p. 74-75), seu conteúdo “ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública”.

Para Corrêa (2000), é preciso encontrar um elo entre cidadania e espaço público, pois cidadania tem a ver com a participação dos indivíduos na política, enquanto coletividade. O processo de construção da cidadania tem por objetivo proporcionar o acesso igualitário ao espaço público como condição de existência e sobrevivência dos homens enquanto integrantes de uma sociedade comum.

Neste sentido, por exemplo, pode-se dizer que todo indivíduo, no exercício de sua cidadania, tem o direito de influir sobre as decisões do governo, porém, essa capacidade só se torna concreta em coletividade. Segundo Dallari (2007) isso se aplica ao conjunto dos brasileiros, dizendo-se que a cidadania brasileira exige que seja respeitado seu direito de influir nas decisões do governo e nesse caso se entende que a exigência não é de um cidadão, mas do conjunto de cidadãos.

Aristóteles, em sua obra “Política”, conceitua Estado da seguinte forma:

[...] a observação nos mostra em primeiro lugar que cada comunidade (pólis) ou Estado é uma forma de associação, em segundo lugar, que toda associação é instituída com o propósito de alcançar algum bem, já que todos os homens agem com o fim de alcançar algo que, na opinião deles, seja um bem. (1985, p. 13)

Já a sua definição de cidadão e cidadania guarda uma relação com o Estado e sua administração, dessa forma:

[...] o Estado é uma composição de cidadãos, o que nos obriga a considerar quem deve propriamente ser chamado de cidadão e o que realmente significa o cidadão [...]. O cidadão propriamente dito não é o que adquire essa posição em virtude de residir num determinado lugar: estrangeiros residentes e escravos partilham de um lugar comum de residência (com cidadãos), mas não são cidadãos. Nem se pode atribuir o nome de cidadão àqueles que gozam dos direitos civis apenas para poderem demandar e serem demandados nos tribunais [...]. O cidadão [...] é aquele que participa da administração da justiça e exerce cargos públicos. (1985, p.77).

Conclui-se, portanto, que a base da cidadania é a constituição, que é um contrato social entre todos os cidadãos, e a pólis constitui o tipo de associação mais elevada que o homem pode desenvolver enquanto sociedade.

Para Gramsci (1984), o Estado não pode ser tomado como sujeito nem como objeto, afirmando-se, isso sim, enquanto uma condensação de relações sociais, o que obriga, necessariamente, a vê-lo enquanto atravessado pelo conjunto das relações de classe, presentes na própria formação histórica, incorporando os conflitos vigentes na sociedade.

As dimensões política e administrativa são frequentemente associadas à democratização da gestão pública, principalmente após a Constituição de 1988. Toda a estrutura política descentralizada foi criada visando a maior possibilidade de participação popular na vida pública.

O processo de construção da democracia é comumente analisada pela ótica da relação entre Estado e sociedade. Mais recentemente, porém, pelo viés quantitativo e qualitativo das associações da sociedade civil, a participação pública começou a ser vista como processo de mudança massiva sociedade, e se faz necessário repensar como a democracia se adéqua as condições políticas atuais.

Importante analisar a participação popular junto ao poder público, que faz elo com o Princípio da Subsidiariedade. De acordo com Baracho (1996), o termo subsidiariedade pode assumir vários significados, dependendo do contexto em que se use, entre eles, a imagem do que é secundário, alternativo.

O Princípio da Subsidiariedade tem relação direta com a organização da sociedade, pois apesar de significar a função de suplência, deve ser ressaltado que compreende também uma limitação da intervenção de órgão ou coletividade superior. Segundo Baracho: “Pode ser interpretado ou utilizado como argumento para conter ou restringir a intervenção do Estado”. (1996, p. 26).

Dessa forma, o Princípio da Subsidiariedade ocasiona problemas da descentralização, se fazendo necessário ampliar a liberdade e os poderes das coletividades, territoriais, sem sacrifício do essencial quanto às funções do Estado. Este princípio deve ser interpretado como inerente à preservação das individualidades, dentro dos vários agrupamentos sociais.

Conforme palavras de Hermany e Costa (2007, p. 38), “O Estado não agindo como um fomentador, articulador de possibilidades implementadoras de política participativa da comunidade no cerne das decisões, a sua identidade fica fragilizada [...]”. Na visão dos autores, a relação entre Município e sociedade nada mais é do que o exercício da sua gestão sendo compartilhado. As duas partes são necessárias.

Com a ideia do direito encontrar legitimidade pela sociedade, abre-se a possibilidade de a normatividade ter uma ligação maior com os anseios da sociedade. Nesse sentido, a ordem jurídica que encontra sua legitimidade na própria sociedade e não no processo legislativo, afinal, toda lei criada tem o dever de proteger o povo, ou resguardar-lhe um direito.

Dessa forma a legitimidade do direito e sua eficácia não ficam condicionadas à nenhuma coação, mas à identificação do sistema de direito com a estrutura social. Isso nada mais é que a garantia social, que não exige a organização e estruturação de natureza formal, pois está desvinculada das instituições estatais.

A soberania popular é o princípio regulador da forma democrática: a participação do povo é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil – em especial entre os movimentos sociais e as organizações autônomas, da sociedade. Ou seja, o princípio da soberania popular encontra plenitude com o exercício da cidadania, é a consagração deste princípio.

A esfera pública é o espaço onde os indivíduos – mulheres, negros, grupos LGBT, indígenas – podem problematizar em público uma condição de desigualdade percebida em sua vida privada. Com isso, as ações em público dos cidadãos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos por meio de um princípio de deliberação societária.

Traçando um paralelo entre os princípios aqui elencados e a problemática educacional enquanto garantidora da plenitude da dignidade da pessoa humana, meio pelo o qual o indivíduo é inserido na sociedade a par de igualdade com os demais, que se percebe que está tudo interligado.

O indivíduo educado – na essência da palavra – se torna capaz de perceber a realidade em sua volta e problematizá-la, assim como em suas próprias atitudes. Perceber as

injustiças é fundamental para que haja união em busca de um bem comum. Afinal, a luta é de todos.

A educação é o meio para a conscientização do indivíduo, não só para si, porém, para com toda a coletividade. A partir do momento em que o cidadão se enxerga mergulhado em um contexto de desigualdades e injustiças, mesmo que não seja com ele próprio, mas com seus pares, este terá empatia, pois perceberá que é igual aos demais, e que por todos terem direito às mesmas coisas, isso deveria ser garantido a todos.

O que faz uma minoria conquistar o acesso ao direito que lhe é tolhido, além do próprio esforço, em sua luta, é o apoio de outras classes – que não sofrem pelo mesmo problema – que fazem mote e auxiliam no exercício da cidadania.

Educação é aqui enxergada como o meio para que se possa conscientizar as pessoas do seu poder enquanto coletividade, dessa forma fomentando o exercício da cidadania, e com esta, havendo maior participação popular nas decisões tomadas, se atingir a plenitude de todos os princípios humanistas abarcados pela Constituição, com a efetivação de todos os direitos que são garantidos.

#### **4. A EDUCAÇÃO ENQUANTO DEVER DO ESTADO E SEU PAPEL NO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA**

A Carta Magna de 1988 trouxe em seu preâmbulo e no caput do seu artigo 1º, o paradigma advindo pelo Estado Democrático de Direito que garante os direitos fundamentais individuais e coletivos dos indivíduos.

Entretanto, para que ocorra uma real consagração do Estado Democrático de Direito no nosso ordenamento jurídico, faz-se necessário que ocorra uma mudança paradigmática no Direito Administrativo. A atual atuação estatal ainda traz resquícios dos formatos totalitários de sociedade, em que a administração do governante não objetivava a satisfação social, quando por muitas vezes, era meramente pessoal.

Além da necessidade de uma adequação às necessidades atuais e na concepção da relação entre Estado e sociedade, faz-se necessário que a atual atividade administrativa do poder público seja reestruturada, visando à ampliação do poder popular através de um trabalho em conjunto por estes agentes.

Nesse cenário, surge um fator importante quanto ao papel do indivíduo, que deve, através da democracia participativa, assegurar a legitimidade da atuação administrativa e impor limite à vontade estatal, que por muitas vezes contraria a vontade popular, não cumprindo conseqüentemente com o Princípio da Soberania Popular.

Para tanto, se faz necessário haver um mecanismo que traga o cidadão para próximo do governo, exerça sua cidadania, aqui entendido com um forte trabalho educacional de base, por todo o exposto. A administração pública assegura ao Estado e os seus indivíduos um canal de diálogo aberto, porém, este não basta existir. Deve haver um caminho que ligue as partes.

No final do século XX, com o início do declínio dos estados totalitários em todo mundo, o modelo de estado social da época passou a ser questionado em razão de sua crise de legitimidade, ensejando de maneira global, na adoção de novos modelos de estados democráticos, como previsto no preâmbulo e no artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Canotilho (1999), a Constituição prevê muito mais do que direitos, garantias e princípios fundamentais, já que o próprio Estado não é somente de Direito, mas um Estado Constitucional.

Portanto, a legitimidade do Estado Constitucional Democrático de Direito se dá com a aplicação dos direitos, princípios e garantias fundamentais, como afirma Canotilho (1999, p. 19) que “o Estado de direito é um Estado de direitos fundamentais”.

Ainda nessa esteira, Canotilho acrescenta:

A constitucionalização dos direitos revela a fundamentalidade dos direitos e reafirma a sua positividade no sentido de os direitos serem posições juridicamente garantidas e não meras proclamações filosóficas, servindo ainda para legitimar a própria ordem constitucional como ordem de liberdade e de justiça. (1999, p. 19)

Assim, com a concepção do Estado Democrático de Direito, onde está presente o constitucionalismo, a participação popular e os direitos individuais sob o abrigo da Constituição de 1988. Torna-se necessário, a mudança da atuação administrativa do Poder Público perante a sociedade civil, visto que a sociedade e o Direito não são unos e imutáveis, estão em constante processo de aperfeiçoamento.

#### **4.1. Administração Pública Participativa Como Meio de Efetivar os Direitos Fundamentais e Princípios Administrativos**

Para Alexandrino e Paulo (2013, p. 182), uma maior participação popular nas decisões públicas auxiliaria na consagração do Princípio Administrativo da Supremacia do Interesse Público, conforme concluíram, um dos pilares do regime jurídico administrativo, fundamentando todas as prerrogativas especiais de que dispõe a administração para a consecução dos fins que a constituição e as leis lhe impõe, devendo sempre prevalecer o interesse da coletividade.

Ainda segundo os autores (2013, p. 184), do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, outro pilar do Direito Administrativo, derivam todas as restrições ao poder público, pois este não pode dispor de algo que é meramente administrador. Ao agente público cabe apenas a sua gestão em prol da coletividade.

Para que haja uma boa administração pública, esta compreendida como o trabalho público que consegue suprir as demandas internas e sanar discrepâncias sociais, é necessário que a voz popular seja ouvida, fazendo com que os direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988 encontrem plenitude.

Para que função jurisdicional do Estado seja efetiva, Dias concluiu:

Enfim, a função jurisdicional do Estado é serviço público dependente de provocação dos interessados, consiste em cumprir e fazer cumprir as normas do Direito Positivo, realizando o ordenamento jurídico, atividade estatal monopolizada somente exercida pela garantia do processo constitucionalizado, por meio de um procedimento legalmente estruturado e informado pelos princípios do contraditório e da ampla defesa. Ao cabo das considerações até aqui alinhavadas, há de se destacar que a

função jurisdicional, no Estado Democrático de Direito, não é atividade beneficente, obsequiosa ou caritativa, mas poder-dever do Estado, razão, pela qual, é direito fundamental de qualquer um do povo (governantes e governados) e também dos próprios órgãos estatais obtê-la, a tempo e modo, vale dizer, de forma adequada e eficiente, pela garantia do devido processo constitucional. (2004, p.93)

O Estado Democrático de Direito, fundamentalmente, acrescenta a participação popular ao Estado Social, com base no princípio da soberania do povo, o que pressupõe o envolvimento da sociedade civil na sua atuação, o que é fundamental, para que os próprios clamores desse povo sejam atendidos.

Nesse sentido, Dias enfatiza:

No Estado Democrático de Direito, é o princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas. Deve haver, portanto, a presença do elemento popular na formação da vontade do Estado e da Administração Pública. A esfera pública, nesse sentido, não pode mais confundir com a esfera estatal, mas deve consistir numa estrutura intermediária entre o sistema político, por um lado, e os setores privados do mundo da vida e os sistemas funcionais, por outro lado, segundo a perspectiva da teoria habermasiana. Essa nova conformação da esfera pública é dada no intuito de substituir a autonomia privada do indivíduo pela autonomia social dos participantes nos procedimentos. (2003, p. 151)

E concluiu:

O Estado democrático de Direito, portanto, envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, por meio da pluralidade de ideias, culturas e etnias, da possibilidade de convivência de formas de organização e de interesses diferentes na sociedade. (2003, p. 151-152).

Por toda natureza democrática existente na sociedade atual, se faz necessário repensar o Direito Administrativo, com a abordagem da atuação estatal através da imposição de limites no seu exercício e a efetiva participação do cidadão, como premissa básica na efetividade e proteção dos direitos fundamentais.

O Direito Administrativo surgiu no século XIX, época do Estado Liberal, onde vigorava o autoritarismo por parte dos governantes. Essa carga histórica impactou de forma tão forte a sociedade, que perdura até os dias atuais a ideia de que o agente público governa e o povo não participa desse processo, apenas espera que benesses lhe sejam concedidas.

Criado para que seja feita a regulação estatal, é incabível que o Direito Administrativo admita em dias atuais o monopólio de poder nas mãos do governante.

Assim, sob o prisma dos direitos fundamentais e da participação popular, é necessário que a relação entre o Estado e o cidadão se torne menos impositiva, e se abra mais espaço para diálogo. O Estado deve assegurar aos indivíduos o efetivo exercício dos seus

direitos individuais ou coletivos, através da concessão de instrumentos hábeis para tanto, aqui admitidos como um trabalho educacional de base emancipatório.

A respeito da participação popular na atuação do Estado, DIAS observa que:

(...) na configuração e na práxis das administrações públicas brasileiras, a formação e a consolidação de uma Administração Pública no paradigma do Estado Democrático de Direito longe ainda estão de se experimentarem, enquanto os cidadãos não ocuparem os postos de participação dos discursos políticos, visto que a abertura dos canais de comunicação na esfera pública não deve ser feita com a “iniciativa” da Administração Pública. Pode-se indagar, entretanto, o que ocorrerá com as práticas das administrações públicas, se as mesmas não forem se adaptando a um novo paradigma do direito e não buscarem legitimarem suas ações. (2003, p. 166)

Portanto, para que Administração Pública seja condizente com o Estado Democrático de Direito, faz-se necessário estimular a participação do cidadão, que o permita exercer a democracia na esfera administrativa e, não somente, a democracia representativa, por meio do voto. O meio já existe, porém, um indivíduo que não problematize sua realidade, não agirá para buscar mudanças. Eis o poder da educação de base, primeira formadora do indivíduo.

Essa concepção de participação popular juntamente à Administração Pública é que corresponde a noção de democracia participativa que, para Canotilho (1999, p. 414), “seria uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões, muitas vezes de forma direta e não convencional”.

Portanto, o exercício da democracia pelo indivíduo não pode ser considerado como uma expressão apenas retórica e como simples destinatário da prestação jurisdicional da Administração Pública. Este precisa ser agente ativo no processo de mudanças.

A participação do cidadão na atividade jurisdicional do Estado deve representar medida para o atendimento de seus pleitos, através de procedimentos que sejam capazes de definir decisões estatais e que afetem direitos, sejam eles individuais ou de natureza coletiva. Note-se que o fortalecimento da democracia depende de um relacionamento equilibrado entre o Estado e a sociedade que permita atender plenamente os anseios da coletividade.

A participação popular na administração pública também auxilia na consagração do Princípio Administrativo da Eficiência, este entendido como um modelo proposto em substituição ao anterior modelo de gestão burocrático. A não consagração deste princípio é o que comumente é perceptível na sociedade, com o superfaturamento de obras mal feitas, por exemplo.

A Administração Pública contemporânea configura o elo entre o Estado e a sociedade civil. Assim, a princípio, a organização administrativa estatal tem o dever de oferecer respostas às demandas sociais.

Sobre a democratização no âmbito da administração pública, Canotilho (1999, p. 25), entende que consiste no processo pelo qual é possível manifestar-se na substituição das estruturas autoritárias, como a introdução do voto na seleção das pessoas a quem foram confiados cargos de direção individual.

Nessa seara, a Constituição de 1988 já abarcou uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa, fortalecendo a Administração Pública como uma ligação entre o Estado e a sociedade.

Canotilho (1999, p. 25) acrescenta que: “a formação da vontade política de ‘baixo para cima’, num processo de estrutura de decisões com a participação de todos os cidadãos é mais capaz de funcionar do que o contrário”. Entende-se baixo por população, abaixo do Estado, enquanto soberano.

Para o autor, a noção de cidadania, no seu sentido amplo, corresponde:

“a participação através do voto (art. 14 da CF/88), de acordo com os processos e formas da democracia representativa”. Em uma concepção mais restrita do conceito de cidadania seria “uma forma mais alargada do concurso dos cidadãos para a tomada de decisões, muitas vezes de forma direta e não convencional”. (1999, p. 414)

Conclui-se facilmente que o tema da participação administrativa evidencia seu papel na construção e na consolidação da Administração Pública Democrática, e conseqüentemente auxilia fortemente na consagração dos princípios da administração pública.

Com aprimoramento da conduta dos governantes ante o paralelismo com a participação popular pode-se ponderar que se trata de mais um meio de compatibilizar as decisões estatais às aspirações e reais interesses da coletividade.

Sobre o fortalecimento da democracia participativa no âmbito da Administração Pública, Santos destaca três soluções:

“(i) fortalecimento pela mododiversidade, com a ampliação da deliberação pública e da intensificação da participação, (ii) fortalecimento da articulação contrahegemônica entre o local e o global, e (iii) ampliação do experimentalismo democrático, no sentido de que as práticas bem sucedidas de participação originam-se em gramáticas sociais”. (2002 p. 78)

Assim, a participação na via pública requer a adoção de instrumentos fomentadores que ensejariam maior publicidade e transparência no que diz respeito à

condução dos assuntos que envolvem a coletividade, concretizando os Princípios da Publicidade e Moralidade ao qual está adstrita a Administração Pública.

Também possibilitaria ao cidadão maior informações além de conhecimentos sobre as diretrizes dos órgãos administrativos e a atuação estatal. Por fim, possibilitaria a criação de espaços de negociação, fortalecendo a consensualidade e o equilíbrio de interesses, a partir da ponderação dos interesses envolvidos.

Portanto, a participação efetiva do indivíduo na atuação administrativa, somente será alcançada a partir de uma reestruturação da Administração Pública, que passe a fomentar massivamente o desenvolvimento intelectual da coletividade, mediante uma educação de base eficiente, que conduzirá o indivíduo a problematizar sua realidade, e conseqüentemente o maior interesse por se envolver nas questões sociais.

## 5. CONCLUSÃO

As lutas pelas garantias dos direitos humanos, individuais ou coletivos não oferece trégua e em um contexto atual se percebe cada vez mais o crescimento dos debates em torno da efetivação de direitos, conquistas sociais, lutas contra a opressão, etc.

A Constituição Federal de 1988 surgiu com uma força inesperada, como uma esperança de justiça, por todo o passado vivenciado, onde o Estado não tinha como objetivo principal cuidar da vida de sua população. As classes acostumadas ao poder ainda continuam mantendo o passado vivo, com a manutenção do pobre em situação de pobreza, sem efetivação de seus direitos, capitaneando o povo na condição de massa uniforme e amorfa, Enquanto a coletividade não for pensante e cujos direitos continuarem lhes sendo negados, sempre haverá a manutenção do estado de desigualdades e exclusão social.

A origem dos direitos fundamentais é oriunda das transformações experimentadas pela humanidade ao longo do tempo, bem como a partir das demandas e necessidades do homem em virtude da sua existência, sobrevivência e desenvolvimento, motivo pelo qual os pleitos estão em constante mudança.

Portanto, no que diz respeito à inserção e evolução dos direitos fundamentais na Constituição de 1988, houve uma ampliação no quantitativo de direitos individuais e coletivos. Assim, cabe ao Estado o papel de consagrar esses valores e garantias fundamentais.

Neste cenário, os indivíduos e as organizações da sociedade civil têm o direito de exercer perante a Administração Pública a efetivação de seus direitos fundamentais. O Estado deve atender aos anseios da sociedade e assumir o seu papel através da formulação de diretrizes e políticas públicas eficientes.

Portanto, o Estado deve estar a serviço dos titulares dos Direitos Fundamentais, cumprindo o seu papel como agente da realização do interesse público. Para isso é necessária a existência de canais participativos aos cidadãos, para que as decisões sejam tomadas em conjunto, buscando a concretização da dignidade da pessoa humana.

A efetivação dos direitos fundamentais requer uma ação administrativa que viabilize a participação da sociedade civil, para que o Estado tenha limites na sua atuação, assegurando a legitimidade de suas ações e o exercício da democracia administrativa.

Surge então a necessidade de mudanças na Administração Pública, a partir de uma maior participação dos cidadãos nas decisões que refletem a vontade da sociedade, como forma de legitimar e impor limites à sua atuação administrativa. Ou seja, a democracia é aqui

enxergada como uma necessidade urgente, sendo uma alternativa para se chegar até ela é a aplicação de uma forte educação de base.

Não se pode afirmar que temos uma Administração Pública plenamente democrática, pois esta ainda carrega resquícios de atuação unilateral na tomada de decisões, bagagem esta deixada pelas constituições passadas.

Faz-se necessário que os cidadãos tenham consciência da responsabilidade que a democracia participativa pode ensejar na atuação do Estado, e a educação de base é o caminho para guiar a coletividade nesse sentido, pois esta é responsável pela formação de todos os indivíduos, em regra.

Em síntese, aqui as conclusões são explicitadas:

1. A educação, como direito fundamental ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico, visto que com sua efetivação, outros princípios são consagrados, bem como se é possível perceber uma melhora nas condições sociais;
2. É necessário que seja aplicado um plano eficiente de ensino de base de maneira imediata, devido à todo o atraso existente, muito embora os resultados só serão perceptíveis entre médio e longo prazo.
3. Enquanto integrante do ideal de justiça, deve priorizar classes sociais que se encontram em maior posição de carência e vulnerabilidade;
4. Requer que o Estado seja fomentador desse movimento, não apenas garantidor de Direitos de maneira meramente teórica;
5. Em uma relação sistêmica se percebe que a educação age de modo a conscientizar o indivíduo de todas as garantias fundamentais que possui, conduzindo-lhe a problematizar sua realidade, e com a conclusão da não prestação adequada desses Direitos, ao exercício da sua cidadania, desse modo, juntamente com o Poder Público, se torna mais fácil que o Estado atenda as necessidades da população. Aqui reitera-se à importância da educação para que haja Administração Participativa.
6. Deve haver união entre todos os três poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), que devem adotar medidas eficazes para a satisfação daquilo que foi eleito como prioritário, reconhecida sua importância.

Este trabalho é importante para a FADIC e aos demais interessados que possam ter acesso à obra, para uma melhor compreensão a respeito da educação, sua evolução histórica na sociedade brasileira e sua importância, enquanto Direito Fundamental, para o exercício da cidadania, e conseqüentemente uma Administração Participativa, meio pelo qual o Estado poderá prestar mais efetivamente seus serviços.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Jorge. **Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina**. Educação & Sociedad, v. 26, n. 92, p. 841-58, 2005.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21. ed. São Paulo: Método, 2013.
- ARISTÓTELES. **Política**. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: UNB, 1985.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília: Senado, 1996.
- \_\_\_\_\_. Lei 13.005 de 25 de julho de 2014. Brasília: Senado, 2014
- BOBBIO, Norberto. **Era dos Direitos**. 7. ed. São Paulo: Elsevier Brasil, 2004.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra, 1999.
- CHAUÍ, Marilena. **Direitos Humanos e Medo**. Direitos humanos e... São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CORRÊA, Darcísio. **A Construção da Cidadania: Reflexões Histórico-Políticas**. Ijuí: Unijuí, 2000.
- COSTA, M.M.M. da; HERMANY, R. **A necessária (re)definição das competências municipais e a concretização do princípio constitucional da cidadania de crianças e jovens vítimas de exclusão social**. In: COSTA, M.M.M da (org.). Direito, cidadania e políticas públicas II – Direito do cidadão e dever do Estado. Porto Alegre: Free Press, 2007, v. 2.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação como desafio na ordem jurídica**. In: LOPES, E.M.T. 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. et al. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDBNE e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.
- DALLARI, Dalmo. **Direitos e deveres da cidadania: cidadão, cidadania e integração social**. 2008.
- DIAS, Maria Teresa Fonseca. **Direito Administrativo Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1. ed. 2003.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **TEORIA DA NORMA JURÍDICA - Ensaio de Pragmática da Comunicação Normativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

HONETH, Axel. **Luta por reconhecimento**. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

IOSCHPE, Gustavo. **O que o Brasil quer ser quando crescer? E outros textos sobre educação e desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIMA, Maria Cristina de Brito. **A educação como direito fundamental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. **O Direito à Educação**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RAMIREZ, Alejandro; RANIS, Gustav. **Economic growth and human development**. Center Discussion Paper, 2000.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REGO, Walquiria Gertrudes Domingues Leão Rego. **Intelectuais, Estado e ordem democrática: notas sobre as reflexões de Florestan Fernandes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

RIBEIRO, Sérgio Costa. **A pedagogia da repetência**. 5. ed. São Paulo: Estudos avançados, 1991.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

TEPEDINO, Gustavo. **Cidadania e os Direitos da Personalidade**. Revista Jurídica Notadez. Porto Alegre, ano 51, n. 305, 2003.