



## A TEORIA DO RECONHECIMENTO E A EDUCAÇÃO PÚBLICA NO CENÁRIO BRASILEIRO

## THE THEORY OF RECOGNITION AND PUBLIC EDUCATION IN THE BRAZILIAN SCENE

<i>Recebido em:</i>	17/09/2019
<i>Aprovado em:</i>	03/02/2020

**Marcio Renan Hamel<sup>1</sup>**

**Aline Moura da Silva Boanova<sup>2</sup>**

### RESUMO

A presente pesquisa trata da educação pública e sua relação com a democracia a partir da teoria do reconhecimento social de Axel Honneth aplicada ao Brasil. A educação é essencial para a legitimação da ordem democrática. A efetividade desse direito aumenta a capacidade e a autonomia necessários para a formação da vontade democrática e para o exercício da liberdade social no âmbito da esfera pública. Dessa maneira emerge o problema da efetividade na prestação pública da educação de forma universalizante e gratuita. A investigação parte das contribuições de Honneth, situando a posição da educação pública na

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Direito pela URI/Santo Ângelo-RS; Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense-RJ; Professor do PPGD e da Faculdade de Direito UPF. E-mail: marcio@upf.br.

<sup>2</sup> Mestra em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito Stricto Sensu da Universidade de Passo Fundo; Professora substituta da Faculdade de Direito - Universidade de Passo Fundo/UPF; Advogada. E-mail: alineboanova.adv@gmail.com.



teoria do reconhecimento para, posteriormente, analisar a autoridade partilhada entre Estado e sociedade civil na esfera pública brasileira, especificamente na implementação do Plano Nacional da Educação (2014-2024). Como resultado se propõe a organização da sociedade civil, como entidade pública não estatal, para efetivar o direito à educação pública no Brasil.

**Palavras-chave:** Democracia. Educação pública. Estado. Sociedade civil. Reconhecimento.

### ABSTRACT

This research deals with public education and its relationship with democracy based on Axel Honneth 's theory of social recognition applied to Brazil. Education is essential for the legitimation of democratic order. The effectiveness of this right increases the capacity and autonomy necessary for the formation of democratic will and the exercise of social freedom in the public sphere. In this way, the problem of effectiveness in the public provision of universalizing and free education emerges. The research starts of Honneth contributions, situating the position of public education in the theory of recognition, to then analyze the shared authority between state and civil society in the Brazilian public sphere, specifically in the implementation of the National Education Plan (2014-2024). As a result it is proposed the organization of civil society, such a non-state public authority, to effect the right to public education in Brazil.

**Keywords:** Democracy. Public education. State. Civil society. Recognition.

### Introdução

A presente pesquisa procura tratar o direito à educação pública a partir das contribuições da filosofia social e política de Axel Honneth. Para tanto, o recorte teórico



assumido para o presente fim é o do tema da educação e da democracia, presentes na teoria do reconhecimento social contextualizada na esfera pública brasileira.

Sob as lentes do reconhecimento social a educação pública assume um protagonismo na ordem democrática a partir da compreensão desse direito social como uma condição para a formação da vontade e o exercício igualitário da liberdade social. Isso ocorre na medida em que a educação fornece o conteúdo para aperfeiçoamento da capacidade e da autonomia do indivíduo, preparando-o para o exercício da cidadania e para a participação deliberativa na vida pública.

Dessa forma a legitimidade da ordem democrática se dá com base na liberdade e na igualdade com que os indivíduos participam da esfera pública por meio da construção dos princípios norteadores da justiça. Pelos motivos descritos a educação é um bem público e um direito social, por consequência, deve ser prestado pelo Estado de forma universal e gratuita, sua inefetividade implica na falha de toda ordem democrática vigente.

No contexto brasileiro se investiga a efetividade do direito fundamental à educação pública. Para tanto se utiliza os padrões de reconhecimento da esfera pública e os requisitos para exercício igualitário da liberdade social estruturados por Honneth sobrepostos ao Plano Nacional de Educação (2014-2024). O plano tornou-se obrigatório por meio da Emenda Constitucional 59/2009 e incorporando no ordenamento jurídico pela Lei nº 13.005/2014. A análise dos resultados do plano se baseia no relatório de monitoramento das metas, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira, que apontou a ineficácia da política pública educacional ao encerrar o segundo ciclo de avaliação em 2018

Em decorrência disso surge a necessidade de revisar a relação entre educação e democracia no Brasil. Nesse ponto a teoria do reconhecimento social de Honneth é de grande valia, pois auxilia na releitura da autoridade partilhada entre Estado e sociedade civil para a efetivação do direito à educação pública no Brasil.



## **A ordem democrática legitimada pela liberdade social: a posição da educação pública na teoria do reconhecimento**

A proposta oferecida pela filosofia social e política de Axel Honneth acerca da teoria do reconhecimento<sup>3</sup> prevê a formação da vontade democrática para exercício igualitário da liberdade social na vida pública. Partindo dessa premissa é necessário situar a posição da educação pública na teoria do reconhecimento como uma condição para a democrática plena.

Em *Luta por reconhecimento* Honneth elenca o direito e a solidariedade como padrões de reconhecimento intersubjetivo no espaço público, desenvolvidos na sociedade e no Estado, ao lado do amor, que se desenvolverá na esfera privada das relações íntimas. Logo, um dos pilares de sustentação da teoria do reconhecimento honnetiana é justamente a esfera da vida pública, constituída pela sociedade e pelo Estado. Nela se desenvolverá a ordem democrática e ocorrerá a manifestação da vontade para a formação de princípios de justiça. Esses serão estabelecidos a partir das lutas sociais livres e igualitárias. A autorrealização proveniente do respeito será o reconhecimento dos pressupostos correspondentes ao direito e à solidariedade, como estruturantes da eticidade democrática.

O pressuposto da solidariedade que se desenvolve no espaço estatal “(...) requer um *medium* social que deve expressar as diferenças de propriedades entre sujeitos humanos de maneira universal, isto é, intersubjetivamente vinculante” (HONNETH, 2003, p. 199). A autorrealização do pressuposto é a autoestima, ou seja, o “sentimento do próprio valor”, pois “na medida em que todo membro de uma sociedade se coloca em condições de estimar

---

<sup>3</sup> Para uma melhor compreensão da teoria do reconhecimento social ver: HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução de Luiz Reppa. São Paulo: Ed.34, 2003; CENCI, Ângelo Vitório. Individualização e reconhecimento. *Educação*, Porto Alegre, v.36, n.3, set./dez. 2013, p.314-324.



a si próprio (...) pode-se falar então de um estado pós-tradicional da solidariedade social” (HONNETH, 2003, p. 210). Nesse caso o desrespeito se dará pela degradação e pela ofensa, as dimensões da personalidade que sofrerão a ameaça serão a honra e a dignidade. A incidência desse reconhecimento negativo afetará a autoestima de tal forma que ocorrerá “uma perda de possibilidade de se entender a si próprio como um ser estimado por suas propriedades e capacidades características” (HONNETH, 2003, p. 218).

Honneth estabelece que o reconhecimento jurídico decorrente do direito, enquanto pressuposto desenvolvido no espaço público social, é a propriedade universal que faz do indivíduo uma pessoa (2003, p. 187). O sujeito só pode chegar à compreensão própria enquanto portador de direito quando possui conhecimento acerca de quais obrigações precisa observar frente ao outro. O reconhecimento jurídico se dará conforme a respectiva estima que o indivíduo goza na sociedade, onde o reconhecimento enquanto pessoa de direito fica separado do grau de estima social (HONNETH, 2003, p.179-182). O desrespeito acerca dessa forma de reconhecimento se caracteriza pela privação de direitos e a exclusão afetando o autorrespeito moral, ou seja, a integridade moral, causa um sentimento de injustiça. É a perda do “respeito cognitivo de uma imputabilidade moral” (HONNETH, 2003, p. 217). O reconhecimento jurídico adquire um potencial evolutivo de generalização (maior participação dos membros da sociedade) e materialização (institucionalização dos direitos), e a maneira com que se concretiza é o respeito cognitivo.

A aplicação dos pressupostos direito e solidariedade como estruturantes da eticidade democrática se vinculam à necessidade de formação da vontade livre, fundamento da ordem democrática. Então a condição legitimadora da esfera pública (jurídica-estatal) é a presença de liberdade e igualdade, fatores que proporcionam a autonomia individual para imputabilidade moral dos sujeitos e auxiliam na edificação da “comunidade de valores”. De tal modo é possível uma ampliação da capacidade dos indivíduos e também proporcionar um processo de inovação da institucionalização de novos direitos fundamentais por meio



de lutas sociais. Nesse sentido, a teoria do reconhecimento social entende que a vontade democrática e sua formação devem estar amplamente estendidas às diferentes partes da vida social, de maneira que a esfera da vida pública somente irá concretizar seus próprios princípios de justiça mediante lutas por liberdade e inclusão ante as relações pessoais e econômicas.

Dessa forma, o fim maior da esfera pública democrática é a o exercício igualitário da liberdade social para as lutas no âmbito estatal e da sociedade. Honneth aponta para cinco requisitos necessários para o exercício igualitário da liberdade social na vida pública democrática, quais sejam:

além da *primeira condição* das garantias jurídicas requeridas, é necessária, em *segundo lugar*, (...) a existência de um espaço de comunicação geral que supere as divisões de classes e possibilite o estabelecimento de um intercâmbio de opiniões aos diferentes grupos e às diferentes classes afetadas, pela via de decisões políticas. (...) em *terceiro lugar*, é necessário, (...) um sistema altamente diferenciado de meios de comunicação de massa que, por meio de um elucidativo esclarecimento acerca do surgimento, das causas e do espectro de interpretação dos problemas sociais, trouxe ao público a capacidade de formar a opinião e a vontade pela via da formação. (...) Uma *quarta condição* da liberdade social na vida pública democrática, com a qual deparamos em nossa reconstrução idealizante, é a disposição, por parte dos cidadãos participantes da formação discursiva da vontade, em realizar prestações de serviços não remunerados para preparar a realizar apresentações de opinião diante do público. (...) a *quinta condição* da liberdade social na esfera da vida pública democrática, (...) a existência de uma cultura política que a todo tempo alimente e alente tais sentimentos de solidariedade é o requisito elementar de uma vitalização e, até mesmo, um acionamento da vida pública (2015, p.555-560).



Na interpretação de Campello (2014, p.196), ainda que Honneth aponte para o fato de que as garantias jurídicas de liberdade comunicativa e de participação sejam fundamentais, e este é o ponto em que ele mais se aproxima de Habermas, tais requisitos por si só não asseguram uma esfera pública engajada. Além disso, devem-se acrescentar o papel da comunicação em rede, a disposição dos cidadãos em participar dos debates públicos e um sentimento de solidariedade cívica. A soma desses fatores compõe a cidadania.

Estabelecidos os requisitos para exercício igualitário da liberdade social, é essencial tratar do conteúdo da vontade democrática, ou seja, as condições de capacidade e de autonomia que o indivíduo possui para tomar decisões livres de caráter igualitário, enquanto cerne de desenvolvimento da cultura política deliberativa. Nesse ponto a educação assume uma posição ativa na teoria do reconhecimento, pois não é possível o incremento de uma ordem democrática livre e igualitária sem a possibilidade de exercício pleno da cidadania, que somente a educação é capaz de promover. O lugar que a educação ocupa na teoria do reconhecimento social pode ser analisado além do fato de ser um direito social fundamental, mas sim como um fio condutor entre Estado e sociedade na constituição da ordem democrática.

Honneth estabelece a essencialidade da educação de caráter público a partir do ponto de vista de uma instituição social<sup>4</sup>, um espaço público adequado para a realização democrática. Partindo da premissa de que a própria formação do eu do sujeito se realiza

---

<sup>4</sup> Em entrevista concedida no ano de 2017 sob o título de *La educación y la teoría del reconocimiento*, Honneth reconhece sua omissão ao não tratar a educação institucionalizada ante a teoria da eticidade democrática, de maneira específica, apontando tal falha em sua obra *O direito da liberdade*, publicada no ano de 2011. No entanto, ainda que a questão da educação e também da formação não tenha um peso notório na obra de Honneth, seu último grande trabalho, *O direito da liberdade*, analisa a relação entre as esferas de reconhecimento e as instituições sociais.



por meio de gradual internalização de um comportamento social reativo, que tem o caráter do reconhecimento intersubjetivo (2013b, p.62).

Ao abordar a questão que envolve a ampliação de um sistema que abrange escolas privadas como critério para a pluralização de estilos educativos e também para a multiplicação de valores culturais, Honneth (2017, p.403) se diz cético. Em seu entendimento, “quanto mais escolas privadas, tanto será menor o compromisso do espaço público democrático em dispor um sistema sólido, o mais justo possível de educação pública” (HONNETH, 2017, p.404).

o Estado de Direito abandona quase o único meio que tem para criar na futura geração as atitudes e orientações valorativas necessárias para a própria reprodução; somente as escolas públicas podem se ocupar de uma forma geralmente controlada (mediante regulações para a participação e mediante a eleição de métodos de ensino) para que seus alunos adquiram os conhecimentos e as orientações indispensáveis para uma participação ativa na formação democrática da vontade (HONNETH, 2017, p.404).

A tarefa das instituições de formação públicas é a de facilitar, segundo aponta Honneth (2017, p.404-405), as sociedades constituídas democraticamente e, de forma especial, as capacidades de cooperação e troca intelectual, aumentando o princípio da participação democrática e o compromisso participativo que estão sendo enfraquecidos pela ideologia do neoliberalismo.

Honneth parte da ideia de Kant da necessária relação entre a ordem estatal republicana e a educação, de maneira que somente os cidadãos autônomos podem institucionalizar uma educação pública que possibilite a seus filhos o caminho para a maioria política. Logo a boa educação e a ordem estatal republicana dependem uma da



outra, considerando que a boa educação produz por meio de instrução geral e pública as capacitações culturais e morais para a emancipação políticas dos sujeitos (2013a, p.546).

Ao que tudo indica esta relação que Honneth vê entre a educação e a ordem estatal republicana, passa a ser utilizada por ele enquanto premissa básica para se pensar a questão da educação pública. Com isso, ao lado de Kant, Rousseau, Schleiermacher e Durkheim, Honneth trabalha a pedagogia no campo da teoria democrática. A tese de Honneth é de uma reaproximação entre a teoria da educação e a da democracia, por meio de uma educação democrática. Segundo Honneth,

o tipo de educação escolar, seus métodos e conteúdos pode repercutir de maneira desejável na consistência de uma democracia, promovendo, por exemplo, a capacidade de cooperação e a autoestima individual, ou então contribuir, de maneira negativa, para seu insidioso solapamento quando ela veicular a submissão à autoridade e o conformismo moral (2013a, p.548).

Para Honneth não se deve abandonar a ideia de despertar educacionalmente as capacidades para a deliberação pública, bem como não se deve colocar em jogo o direito do Estado constitucional de dotar de objetivos de formação democrática os processos educacionais por ele organizados. No rol das tarefas do Estado Democrático de Direito deve aparecer primeiramente a tarefa de dar a cada um dos cidadãos, por meio de instituições adequadas, a possibilidade de participar da legitimação pública de suas próprias decisões. Dessa forma, "(...) explorar as possibilidades de uma eticidade democrática identificará a esfera pública da deliberação e da formação da vontade pública como núcleo" (2011, p.485).

Contudo, cabe a reflexão dos requisitos e pressupostos de Honneth direcionada ao Estado Democrático de Direito brasileiro. Contextualizando o exercício igualitário da



liberdade social e a formação da vontade democrática, em um cenário protagonizado pela educação pública.

### **Educação pública como meio e fim democrático: a teoria do reconhecimento na esfera pública brasileira**

Conforme Honneth, a esfera pública, ao lado das relações íntimas, é uma parte importante na teoria do reconhecimento. O exercício igualitário da liberdade social democrática necessita de requisitos conquistados a partir dos pressupostos do direito e da solidariedade, desenvolvidos nos espaços social e estatal, em uma combinação de esforços. A ordem democrática é estabelecida por meio da vontade dos indivíduos que a exercem de forma livre e igualitária para a instauração da eticidade.

Honneth teorizou, estruturando os pressupostos dos padrões de reconhecimento e os requisitos para o exercício igualitário da liberdade social democrática. Todavia, o conteúdo da vontade democrática será determinado pela capacidade e autonomia que cada indivíduo terá para deliberar acerca da “comunidade de valores”. Conforme Nussbaum (2015, p.11), uma democracia moderna é uma sociedade em que as pessoas são diferentes quanto à religião, etnia, riqueza e classe, incapacidade física, gênero e sexualidade. Por isso, uma forma de avaliar qualquer sistema de educação é colocar a pergunta acerca de quão bem ele prepara os jovens para a vida social e política dentro deste panorama da diversidade. Aspecto pelo qual a educação pública assume extrema importância na teoria do reconhecimento, atuando como um elo entre as estruturas social e estatal, pois é uma condição para a cidadania e para a participação na vida pública democrática.

Partindo dessa premissa, a reflexão se divide em dois momentos. Cabe descrever primeiramente os pressupostos de reconhecimento desenvolvidos a partir do direito à educação pública no Brasil, sob as perspectivas do Estado (solidariedade), e da sociedade



civil (direito). Em um segundo momento, a investigação se volta aos requisitos para o exercício igualitário da liberdade social, desenvolvidos de forma partilhada entre o Estado e a sociedade civil.

Os pressupostos de reconhecimento (direito e solidariedade), sob o recorte do direito à educação pública, se desenvolvem dialeticamente entre Estado e sociedade. Esse engendramento refletiu na historicidade das lutas sociais e, por consequência, nas formas de governo. O registro da educação no século XXI, como um dever do Estado, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, percorreu um longo trajeto entre as formas de governo e as Constituições promulgadas no país (1824-1988)<sup>5</sup> até o seu reconhecimento como um direito social e universal, portanto, público e gratuito.

Os primeiros registros do que seria uma prestação educacional no Brasil datam do período da colonização Ibero-Lusitana (1549-1759). Os padres jesuítas, focados primeiramente no idioma e nos costumes, eram o vínculo entre os nativos e os colonizadores. Posteriormente participaram da educação de um reduzido número de pessoas pertencentes à elite colonial. Nas Constituições Imperial (1824) e Republicana (1891), o direito à educação era uma retórica, pois somente uma pequena camada da população, privilegiada economicamente, tinha acesso a ele. O espaço público era dominado pelas oligarquias de agroexportação e as Constituições eram a expressão do liberalismo conservador da época. A educação jesuítica era instrumentalizada como um elemento pacificador dos nativos, facilitando a colonização portuguesa. Inquestionavelmente a educação no Brasil Colonial era inacessível à esfera social sem representação política ou econômica.

---

<sup>5</sup> No plano internacional o direito à educação está codificado desde a década de 1940. Entre os principais tratados se destacam: a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (1990) (BRASIL, 2013, p. 22-25).



O marco divisor de águas para o acesso popular à educação brasileira foi a “Era Vargas” (1930-1954). Iniciada no Governo Provisório (1930), deu início ao populismo que expandiu as políticas sociais no país (FAUSTO, 1995, p. 336-338), considerando a educação como um bem público. A Constituição de 1934 é a primeira que reconhece a educação como um direito social a ser prestado pelo Estado em um regime de responsabilidade partilhada com a família, fundamentada na solidariedade humana<sup>6</sup>. A Constituição de 1937, já no Estado Novo (1937-1946), estabelece a gratuidade da educação, porém a solidariedade antes registrada foi substituída por uma responsabilidade subsidiária à familiar<sup>7</sup>. Pela primeira vez o espaço público se organiza em união de esforços com os movimentos sociais<sup>8</sup> para a criação de um sistema educativo centralizado, promovendo a educação popular no país como um dever do Estado (FAUSTO, 1995, p. 337). Entre as acusações de populismo e intervencionismo, como consolidação de um Estado paternalista, fato é que houve uma quebra na esfera pública de privilégios oligárquicos, abrindo caminho para as políticas sociais emancipatórias.

No primeiro período democrático<sup>9</sup> (1945-1964), a Constituição de 1946<sup>10</sup> manteve a educação como um direito social e gratuito. Incluiu no seu texto princípios de liberdade e ideais de solidariedade humana como seus valores inspiradores. Talvez a maior surpresa da primeira democratização brasileira foi a ausência de avanços no sentido de ampliação

---

<sup>6</sup> Art. 149 - (BRASIL, 1934).

<sup>7</sup> Art. 125 - (BRASIL, 1937).

<sup>8</sup> A emergência do Estado Novo teve apoio do Movimento Tenentista para a tomada do poder. Os intelectuais liberais como Anísio Teixeira, Fernando Azevedo e Lourenço Filho, entre outros, também contribuíram com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” (FAUSTO, 1995, p. 337).

<sup>9</sup> Esse período marca o fim do Estado Novo, encerrando a primeira fase da “Era Vargas” (1930-1946); conta com o governo de Dutra (1946-1951), o segundo governo de Vargas (1951) até seu suicídio (1954); Café Filho (vice-presidente) assume a presidência para completar o mandato de Vargas; sucedido pelo governo de JK (1956-1961); o governo de Jânio Quadros (1961); por fim, Jango (1961 - 1964) até o Golpe Militar de 1964. (FAUSTO, 1995, 329-443).

<sup>10</sup> Art. 166 - (BRASIL, 1946).



educacional, após a expansão da década de 1930, apoiada pelos movimentos sociais. O direito à educação pública se manteve estagnado até o golpe de 1964.

Durante a ditadura civil-militar (1964-1985) os Atos Institucionais e a Constituição de 1967<sup>11</sup> suprimiram os direitos políticos e implementaram várias reformas. O texto constitucional, tomado pelo nacionalismo ufanista, manteve a inspiração na liberdade (formal) e na solidariedade, mas acrescentou a unidade nacional e a igualdade de oportunidade como princípios norteadores do direito à educação pública. As reformas educacionais autoritárias<sup>12</sup> foram voltadas para a sedimentação do nacionalismo e focadas somente no desenvolvimento econômico. Assim a educação tecnicista-profissionalizante, sob os ditames morais e cívicos, dominou o período. A manutenção dos direitos sociais foi reconfigurada pela dependência e subordinação ao regime militar. Isso ocorreu até a virada democrática da década de 1980.

A redemocratização brasileira (1985-1988) estabeleceu o Estado Democrático de Direito consolidado na Constituição de 1988. Seus elementos estruturantes e as bases de legitimidade são os direitos fundamentais e a realização da democracia, consagrando a educação como um direito social fundamental. Em decorrência disso foi criado um vasto rol de dispositivos<sup>13</sup> acerca da educação pública e gratuita. O objetivo foi consolidar os mandamentos Getulistas de expansão das políticas públicas com o viés social-democrático da participação emancipatória. A constitucionalização de 1988 estruturou a educação pública gratuita como um “direito de todos e dever do Estado e da família, (...) *promovida e incentivada com a colaboração da sociedade*” (BRASIL, 1988, grifo nosso), frisando a importância da sociedade civil na concretização dos mandamentos constitucionais norteadores da nação. Na reconstrução democrática a educação pública abrange muito mais

---

<sup>11</sup> Art. 168 - (BRASIL, 1967).

<sup>12</sup> A Lei de Diretrizes e Bases, nº 5.692/71, para o ensino de 1º e 2º graus, integrou o primário, ginásio, secundário e técnico. Disciplinas como Filosofia (no 2º grau) desapareceram e outras foram aglutinadas (História e Geografia formaram, no 1º grau, os "Estudos Sociais") (BRASIL, 1971)

<sup>13</sup> Art. 6º; Art. 205-214 - (BRASIL, 1988).



que um instrumento profissionalizante, pois é voltada ao desenvolvimento da pessoa e como uma preparação para o exercício da cidadania.

Sob a vigência da Constituição de 1988 pela primeira vez o ordenamento brasileiro situa como objetivos da educação valores para entendimento do indivíduo com a ordem democrática, como a formação integral e para a cidadania. Esses valores, após conquistados, devem ser mantidos no ordenamento, mediante constantes lutas sociais. O papel da educação para a cidadania implica a emancipação dos sujeitos na sociedade capitalista. Além disso, na atualidade se vive uma crise de grandes proporções globais, que não é a crise econômica mundial iniciada em 2008, mas sim, uma crise mundial da educação, a qual será muito mais prejudicial ao futuro dos governos democráticos (NUSSBAUM, 2015, p.03). Trata-se do fato, segundo aponta Nussbaum, de que os países estão descartando imprudentemente seus sistemas de educação e competências indispensáveis para a sobrevivência da democracia, em prol de uma educação tão-somente voltada ao desenvolvimento econômico. Dessa forma, o abandono do ensino das humanidades pode ser sentido no ensino fundamental e médio, bem como no ensino superior. A defesa e a manutenção do Estado Democrático de Direito se confunde com a luta social pela educação pública. Assim esse direito social sempre deve estar na pauta das lutas sociais por reconhecimento, reforçado a necessidade do fortalecimento da sociedade civil, como atuante na efetivação dos direitos fundamentais.

A sociedade civil ganhou força com a reforma gerencial<sup>14</sup> implementada em meados de 1990, incidindo sob dois aspectos do Estado: na gestão e na estrutura. O primeiro foi baseado nos princípios do *New Public Management*. Quanto o segundo, a delimitação das funções estatais foi dividida entre Estado, mercado e sociedade. Isso possibilitou que a

---

<sup>14</sup> Seu foco era nos resultados e não mais somente no procedimento como na tradição da burocracia weberiana. O escopo da reforma foi tornar o aparelho estatal, os serviços e os investimentos públicos mais fortes e eficientes, objetivando uma melhora na qualidade. (BRESSER-PEREIRA, 2008. p 12).



participação democrática fosse além da representação do sufrágio, a sociedade civil ocupa, ao lado do Estado, um importante espaço na efetivação de direitos fundamentais.

Dessa forma os adventos da redemocratização e do gerencialismo criaram mecanismos para que os pressupostos de reconhecimento da esfera pública, direito e solidariedade, se desenvolvessem no Brasil. A constituição cidadã<sup>15</sup> é um plexo de direitos individuais, políticos e sociais, que se efetivam e se aperfeiçoam baseados na autoridade partilhada entre Estado e sociedade civil, na melhor forma de realização democrática. Após a descrição do “estado da arte” da educação pública no Brasil sob as perspectivas do Estado e da sociedade civil, pós democratização e gerencialismo, cabe inseri-la na teoria do reconhecimento como um instrumento de exercício igualitário da liberdade social na realidade do Brasil.

Conforme os requisitos honnetianos o Estado, por um lado, deve fornecer condições jurídicas e espaços de comunicação propícios à interação e à elucidação das demandas sociais. De outro lado a sociedade civil deve participar das decisões, se engajando para a construção de uma cultura política. A partir disso, visando a democratização e o gerencialismo, se investiga a autoridade partilhada entre Estado e sociedade civil e o papel de cada um na construção de uma ordem democrática livre e igualitária. Especificamente será utilizado o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2014) no lapso temporal que compreende sua criação legislativa (2009) até o relatório de monitoramento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), correspondente ao segundo ciclo (2018).

O principal marco regulatório da educação pública no país foi a incorporação da Emenda 59/2009, alterando vários dispositivos constitucionais, atuando em todos os níveis educacionais, sob todas as perspectivas sociais. O aspecto mais importante dessa Emenda

---

<sup>15</sup> Os mandamentos constitucionais democráticos-sociais da Constituição Federal de 1988 se multiplicaram em dispositivos infraconstitucionais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90) e a Lei de Diretrizes e Bases educacionais, nº 9.394/96, além do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.



alterou o artigo 214, pois institui a obrigatoriedade de implemento do PNE com vigência decenal e monitoramento bienal. Um passo inicial comemorado pelo setor de demandas educacionais, posto que ruma para a criação de um Sistema Nacional de Educação.

A Lei nº 13.005/2014, promulgada para regulamentar o artigo 214 da Constituição coloca o direito à educação pública e gratuita no Brasil ao encargo da PNE (2014-2024). Essa estratégia é uma extraordinária política pública<sup>16</sup> de Estado para a efetivação do direito fundamental à educação, composta por várias diretrizes. Dentre as mais relevantes se apresentam: a erradicação do analfabetismo; universalização e melhoria do ensino e o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2014a). Para cumprir as diretrizes foram definidas estratégias, em todos os níveis da federação, estabelecidas em vinte metas que serão cumpridas no prazo de vigência do PNE (2014-2014), desde que não haja definição de prazo inferior. Como toda política pública o PNE passou e passa por todos as fases dos ciclos, quais sejam: formulação de agenda, planejamento, execução, monitoramento e avaliação.

Conforme previsto no artigo 5º da Lei nº 13.005/2014 o INEP realizará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecida pelo PNE (2014-2024), a periodicidade do monitoramento é bienal. O INEP já encerrou o segundo ciclo de monitoramento das metas do PNE em 2018,<sup>17</sup> apontando para a preocupante conclusão de

---

<sup>16</sup> “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de seus resultados” (BUCCI, 2006, p. 39).

<sup>17</sup> O primeiro ciclo de monitoramento foi referente ao período (2014-2016).



que somente a “meta 13”<sup>18</sup> foi integralmente atingida, restando outras dezenove sem efetividade (INEP, 2018, p 66). A conclusão prévia é a ineficiência do PNE, enquanto política pública emancipatória, ou seja, a autoridade partilhada entre Estado e sociedade civil carece de uma releitura, uma revisão dos papéis dos atores públicos e sociais visando a lógica de efetividade dos direitos fundamentais e de realização democrática.

Em análise dos requisitos honnetianos para exercício igualitário da vontade livre no PNE, sob a responsabilidade do Estado e da sociedade civil, se observa que:

1) Com a instauração do PNE o Estado promove procedimentalmente as *condições jurídicas* para a efetivação desse direito social, cumprindo assim, o primeiro requisito;

2) os requisitos que se referem à *criação de espaços de comunicação propícios à interação e à elucidação das demandas sociais* é posto em execução pelo Estado por meio de mecanismos de comunicação em rede<sup>19</sup> para a participação social, que compõem as plataformas de Governança digital;

3) os requisitos que cabem à sociedade civil no encargo de *participação e deliberação* para formação de uma *cultura política* voltados à efetividade do direito fundamental à educação pública merecem uma releitura sistêmica.

Diante do contexto brasileiro, somando os quadros de ineficiência estatal às transformações democráticas e à delimitação das funções do Estado pelo gerencialismo, a autoridade partilhada entre Estado e a sociedade civil deve ser reinterpretada no texto

---

<sup>18</sup> Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. (BRASIL, 2014).

<sup>19</sup> O acesso à Internet representa “[...] *la forma fundamental de comunicación horizontal a gran escala en nuestra sociedad* [...]”, mais que isso, “[...] *el papel de Internet va más allá de la instrumentalidad: crea las condiciones para una forma de práctica compartida que permite a un movimiento sin líderes sobrevivir, deliberar, coordinar y expandirse*” (CASTELLS, 2012, p. 219).



constitucional<sup>20</sup> quanto à *colaboração* da sociedade para a *promoção e incentivo do direito à educação pública e gratuita*, enquanto bem jurídico da sociedade.

Para a formação da cultura política, a participação social deve estender para além da deliberação e do controle sobre a administração pública, pois somente em níveis mais profundos forma o que Honneth chamou de “comunidade de valores.” O padrão de reconhecimento determinado pela solidariedade tem correspondência com o Estado, porém ele será o resultado de uma ordem formada democraticamente pela sociedade civil, que se organiza com autonomia para concretizar os próprios propósitos do Estado Democrático de Direito.

A sociedade civil, organizada como terceiro setor, surge como alternativa, entre o Estado e o mercado, para efetivação do direito à educação pública e gratuita, pois é uma importante instância mediadora de interesses entre o público e o privado, sem fins lucrativos e sempre objetivando a efetivação dos direitos fundamentais e a democracia. Essa metodologia recebeu o nome *publicização* no gerencialismo e tornou as entidades que nela atuam públicas não estatais, “públicas, não porque pertençam ao Estado, mas porque exercem serviço público e administram o patrimônio público, sob o controle por parte do poder público e sem finalidade lucrativa” (DI PIETRO, 1996, p. 173).

O terceiro setor tem como marco regulatório a Lei nº 13019/2014, que consiste em parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil,<sup>21</sup> em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (BRASIL, 2014b). A atuação da sociedade civil organizada para realização de

<sup>20</sup> Art. 205 - “A educação é direito de todos e dever do Estado e da família, (...) *promovida e incentivada com a colaboração da sociedade* (...)” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

<sup>21</sup> Nessa circunstância as organizações da sociedade civil podem ser entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas ou as organizações religiosas, desde que preencham os requisitos do marco regulatório (BRASIL, 2014b).



finalidades públicas, como a educação gratuita, é um importante instrumento de realização democrática.

Contudo, a teoria do reconhecimento de Honneth aplicada à esfera pública brasileira pode utilizar a educação como meio e fim democrático. Um meio por possibilitar o aperfeiçoamento das capacidades e da autonomia individual para o exercício igualitário da liberdade social. Um fim na medida em que para sua efetivação, a sociedade civil organizada, apoiada na estrutura estatal, acaba por participar efetivamente na formação da vontade, multiplicando a cultura política solidária, basilar para a vida pública, ou seja, acaba por exercer a liberdade social. Consagrando ao fim a ordem democrática.

### **Considerações finais**

Diante da exposição as considerações finais atingem dois níveis de ponderações. Um nível acerca da teoria do reconhecimento direcionada à esfera da vida pública e a posição que a educação ocupa na formação democrática. Outro nível no que diz respeito à contextualização da teoria do reconhecimento sob o pano de fundo da educação pública no cenário brasileiro. Assim se conclui que:

- 1) A teoria do reconhecimento de Honneth no recorte da esfera pública se desenvolve pelas lutas no espaço estatal e social, para isso conta com dois padrões estruturantes da ordem democrática, a solidariedade e o direito, respectivamente;
- 2) a condição legitimadora da esfera pública (jurídica-estatal) é a presença de liberdade e igualdade para a formação da vontade democrática, que norteará os princípios de justiça. Dessa forma, o fim maior da esfera pública democrática é a o exercício igualitário da liberdade social para as lutas no âmbito público, estabelecida mediante requisitos;
- 3) a educação pública assume uma posição ativa na teoria do reconhecimento. O conteúdo da vontade democrática, ou seja, as condições de capacidade e de autonomia que



o indivíduo possui para tomar decisões livres de caráter igualitário, são atingidos por meio da educação democrática.

4) Honneth estabelece a essencialidade da educação de caráter público a partir do ponto de vista de uma instituição social, um espaço adequado para a realização democrática. A educação passa a ser utilizada enquanto premissa básica da ordem democrática;

5) no contexto brasileiro os pressupostos de reconhecimento (direito e solidariedade), sob o recorte do direito à educação pública, se desenvolvem dialeticamente entre Estado e sociedade até a conquista da autoridade partilhada, fruto da constitucionalização de 1988 e da reforma gerencial de 1995;

6) O registro da educação no século XXI, como um dever do Estado brasileiro, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, percorreu um longo trajeto entre as formas de governo e as Constituições promulgadas no país (1824-1988) até o seu reconhecimento como um direito social e universal, portanto, público e gratuito;

7) O exercício igualitário da liberdade social foi investigado no cenário brasileiro a partir do PNE (2014-2014). Conforme os requisitos honnetianos cabe ao Estado o dever de fornecer condições jurídicas e espaços de comunicação propícios à interação e à elucidação das demandas sociais. De outro lado, sociedade civil deve participar das decisões, se engajando para a construção de uma cultura política;

8) se apontou a ineficiência do PNE (2014-2014), enquanto política pública emancipatória, ou seja, a autoridade partilhada entre Estado e sociedade civil carece de uma revisão dos papéis dos atores públicos e sociais visando a lógica de efetividade dos direitos fundamentais e de realização democrática. Especificamente quanto à *colaboração* da sociedade para a *promoção e incentivo do direito à educação pública e gratuita*, enquanto bem jurídico;



9) a sociedade civil, organizada como terceiro setor, surge como alternativa, entre o Estado e o mercado, para efetivação do direito à educação pública e gratuita, pois é uma importante instância mediadora de interesses entre o público e o privado, sem fins lucrativos e sempre objetivando a efetivação dos direitos fundamentais e a democracia;

10) a partir da teoria do reconhecimento o direito à educação pública e gratuita no Brasil é meio e fim da ordem democrática, pois aperfeiçoa as capacidades e a autonomia individual para o exercício igualitário da liberdade social, ao mesmo tempo que para a sua efetivação estimula a organização da sociedade civil que, apoiada na estrutura estatal, acaba por participar efetivamente na formação da vontade, executando as finalidades de interesse público, multiplicando a cultura política solidária, basilar para a vida pública.

## Referências

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)> Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)> Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)> Acesso em: 28 jan. 2019.



BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)> Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)> Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao67.htm)> Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Lei no 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014a. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014b. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm#art88](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm#art88)> Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. *Direito à educação*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.



BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. O Modelo Estrutural de Gerência Pública. In: *Revista de Administração Pública*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. v. 42, mar-abr, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, p. 1-49, 2006.

CAMPELLO, Felipe. Do reconhecimento à liberdade social: sobre 'O Direito da Liberdade' de Axel Honneth. *Cadernos de Ética e Filosofia Política (USP)*, v.2. 2014, p.186-197.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignación y esperanza*. Traducción de María Hernández. Madrid: Alianza, 2012.

CENCI, Ângelo Vitório. Individualização e reconhecimento. *Educação*, Porto Alegre, v.36, n.3, set./dez. 2013, p.314-324

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na Administração Pública*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DOBON, Francesc J. Heràndez I; HERZOG, Benno; MARTINS, Maurício Rebelo. La educación y la teoría del reconocimiento: entrevista a Axel Honneth. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v.42, n.1, Jan./fev. 2017, p.395-406.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Ed. 2, 1995.

HONNETH, Axel. Educação e esfera pública democrática: um capítulo negligenciado da filosofia política. *Civitas*, Porto Alegre, v.13, n.3, set./dez. 2013a, p.544-562.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed.34, 2003.

HONNETH, Axel. *O direito da liberdade*. Tradução de Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

HONNETH, Axel. O eu no nós: reconhecimento como força motriz de grupos. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n.33, mai./ago. 2013b, p.56-80.



INEP. *Relatório do 2º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2018*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

NUSSBAUM, Martha. *Sem fins lucrativos: por que a democracia precisa das humanidades*. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2015.