

**O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO COMO
MANIFESTAÇÃO DA IGUALDADE E DA LIBERDADE, NO
CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA PLANO DE
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)**

**LE DROIT FONDAMENTAL Á L'ÉDUCATION COMME EXPRESSION
DE LE PENSER SOCIAL POUR L'ÉDALITÉ ET LA LIBERTÉ DANS LE
CONTEXT DE LA PLOTIQUE PUBLIQUE APPELÉ PLAN
DÉVELOPPEMENT DE L' ÉDUCATION (PDE)**

ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA

Professor-doutor em Direito, Pós-doutorando na Université de Paris X, no Centre des Recherches e d'Etudes sur le Droits Fondamentaux (CREDOF). Professor titular da cadeira de Políticas Públicas de Efetivação de Direitos Sociais, no Mestrado em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) e professor da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Membro de Conselho Editorial da Revista Federalismi (Itália), revisor de diversas revistas jurídicas nacionais e internacionais; tradutor de textos doutrinários jurídicos. Membro da Associazione Italo-Brasiliana di Professori di Diritto Amministrativo e Costituzionale. E-mail: dr.rogerionery@gmail.com

DAIANE GARCIA MASSON

Mestranda em direito; Professora universitária na Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) e advogada em Santa Catarina. E-mail: daia0712@hotmail.com

RESUMO

O presente estudo objetiva em fase preliminar a verificação dos argumentos em favor da fundamentalidade da educação enquanto direito social como condição de possibilidade dos direitos de liberdade e de igualdade – portanto, como instrumento operativo e garantidor. Tal pretensão de dignidade se materializa no dever jurídico e

moral de o Estado ofertar uma educação de qualidade, voltada à emancipação do ser humano em termos de poder se autodeterminar. O objetivo principal é identificar o direito à educação como primordial ferramenta, indispensável ao desenvolvimento humano para a plena fruição da liberdade e da igualdade. Em segundo plano, mas não com menor importância, a pesquisa preconiza uma aproximação teórica, introdutória ao conceito de políticas públicas, expressão em evidência na atualidade, mas sobre a qual pouco se fala com aprofundamento teórico adequado. Visa-se estabelecer um diálogo entre a atividade governamental provedora e a premente necessidade de efetivação das garantias do direito fundamental social à educação a todas as pessoas. Ao final, destaca-se o estudo em contexto histórico-analítico da política pública denominada “Plano de Desenvolvimento da Educação” (PDE), anunciada com o fim de proporcionar uma efetiva melhora nas condições de prestação de serviço educacional de qualidade, mas cujos resultados ainda serão conhecidos ao longo da década, no contexto da educação nacional.

Utiliza-se o método investigativo bibliográfico de cunho doutrinário-legislativo, com viés analítico-crítico, sob uma matriz bobiana.

PALAVRAS-CHAVE: direitos fundamentais; direitos sociais; direito à educação; políticas públicas; dignidade humana.

RESUMÉ

Cette étude vise à une vérification de la phase préliminaire des arguments en faveur de le caractéristique fondamentaux de l'éducation sous le qualité d'un droit social, comme condition de possibilité de les droits à la liberté et a l'égalité – comme um instrument de garantie et d'operation. Cette prétention de la dignité est incarnée dans l'obligation légale et morale de l'Etat, cette que veux dire, d'offrir une éducation de qualité, sur l'émancipation de l'être humain en termes de pouvoir à l'autodétermination. L'objectif principal est d'identifier le droit à l'éducation comme outil de base indispensable au développement humain à la pleine jouissance de la liberté et de l'égalité. Dans le fond, mais pas moins importante, l'enquête recommande une approche théorique, comme introduction à la notion de politiques publiques – une expression de qui se parle beaucoup aujourd'hui, mais dont on écoute peu avec approfondissement théorique adéquat. L'objectif est d'établir un

dialogue entre le fournisseur de l'activité gouvernementale et la nécessité urgente de garanties efficaces de le droit social fondamental à l'éducation à tous les citoyens. A la fin, il est l'étude de contexte historique et analytique de le politique publique appelé «Plan de Développement de l'Éducation" (PDE) qui a annoncé afin de fournir une amélioration effective dans les conditions de la prestation de service de qualité de l'éducation, mais dont les résultats encore ne seront pas connus que pendant toute la décennie, dans le contexte de l'éducation nationale. Il est utilisée la méthode d'enquête bibliographique, avec la nature doctrinale législatif, pour le biais analytique et critique, sous une enquête bobbiene.

MOTS-CLÉS: droits fondamentaux; droits sociaux; droit à l'éducation; politiques publiques; dignité humaine.

INTRODUÇÃO

A educação exerce papel essencial na vida das pessoas sendo fundamento basilar na gênese da consciência e dos valores morais e mesmo assecuratório da dignidade. A vida das pessoas decorre em grande parte das oportunidades de educação, assim entendida como materialmente pelo binômio ensino e aprendizagem e tripartida funcionalmente entre ensino, pesquisa e extensão. Além da importância do papel da família e da sociedade, em conjunto pela educação informal como elemento de integração do indivíduo no seu seio, também o Estado tem o dever jurídico de garantir francas oportunidades de educação formal a todos, com a finalidade de propiciar preparação para a inserção no mercado de trabalho, com conseqüente ampliação do grau de desenvolvimento e da qualidade de vida, como elemento central de construção e reconstrução da personalidade humana.

Em razão de a educação visar à melhoria da qualidade de vida das pessoas e de reduzir as desigualdades sociais, justifica-se o acesso e permanência na escola, com ensino de qualidade, tornando inadiável a solução dos problemas relativos à efetivação desse direito. Cabe ao Estado o dever de programar e adotar políticas públicas para garantia de acesso ao direito à educação, que tem caráter de direito público subjetivo.

O trabalho, pela relevância e atualidade do tema, busca preliminarmente atender à necessária reflexão sobre o tema do direito social à educação, indispensável à fruição da liberdade e da igualdade como direitos fundamentais centrais. A liberdade entendida como o direito de viver livremente e de fazer escolhas; a igualdade percebida como o direito de ter acesso a oportunidades equânimes em relação aos demais membros da sociedade.

A seguir, adota-se por enfoque central a análise do conceito e da abrangência das políticas públicas, não só como instituto geral, mas principalmente como instrumentos de concretização do direito social à educação; nesse particular toma-se por base o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ¹ como a anunciada finalidade de levar qualidade de ensino a todo habitante no território nacional.

E, como conclusão, são apresentadas as considerações decorrentes do estudo com a modesta intenção de contribuir para o debate acerca da efetivação do direito social à educação no Brasil.

Metodologicamente, optou-se pela pesquisa bibliográfica, em razão da extensa literatura sobre o tema cuja análise se busca realizar. Tal opção possibilita a aproximação de distintos eixos epistemológicos e a promoção de novas discussões em torno de pontos já estudados, mas com novos olhares, bem como a exploração de novos pontos pouco abordados até então.

1. DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO: LIBERDADE E IGUALDADE

A liberdade e a igualdade, como princípios basilares de qualquer estado de direito que se presume democrático, figuram em posição central na Ciência Política. Dentre as razões que distinguem o ser humano dos demais seres vivos podem-se destacar o acesso aos valores de igualdade e liberdade. O homem, em sua dimensão individual, presume a existência da liberdade, compreendida esta – em sentido amplo – como: autodeterminação; já na dimensão social, concebe-se como relação de igualdade para com os demais. (MOREIRA, 2007, p. 56).

¹ Política pública adotada em 2007 com o objetivo de materializar concretamente o Plano Nacional de Educação, buscando a elevação da qualidade da educação nacional, com vigência projetada para até 2022.

A melhor compreensão do sentido do termo linguístico igualdade demanda enfrentá-lo sob dois prismas: o formal e o material. A igualdade formal nada mais é que a igualdade na lei e perante a lei. A igualdade material, por sua vez, desdobra-se na efetivação da norma que prevê oportunidades equânimes.

O reconhecimento do princípio da igualdade de oportunidades como princípio geral identifica nos membros de determinada sociedade as condições de participar da vida competitiva, presumindo como vitalmente significativa a fruição de posições equânimes. Os pontos de partida tomados por iguais variam conforme a sociedade em que se encontram. O mesmo se dá em relação às condições materiais e sociais que permitam aferir e considerar os concorrentes como iguais. De outra sorte, pode também fazer-se necessário introduzir discriminações – que de outro modo não existiriam – a fim de corrigir desigualdades preexistentes (BOBBIO, 2000, p. 31).

Tal entendimento reitera a característica de relatividade dos direitos fundamentais, ao ponto de reconhecer a possibilidade de diferentes posições acerca de uma mesma situação ou comportamento, conforme o mosaico de valores do grupo que se põe a experimentar as referidas experiências.

O ideal de justiça encontra-se vinculado à igualdade. Uma medida tomada pelo Estado será considerada justa não apenas na medida em que respeita a lei, mas na medida em que respeita o direito à igualdade. O direito à liberdade, por sua vez, apresenta outras consequências que não apenas a abstenção do Estado. Outros direitos guardam as mesmas características do direito de liberdade, já que dele derivam. Exemplo disso é o direito à educação, pois sem ela sequer é possível compreender o significado da liberdade. (LIMA, 2003, p. 14).

Por lógico, é de domínio comum que nem tudo que é legal é justo, assim como nem tudo que é justo respeita estritamente à lei. O alcance de “ser livre” extrapola o dever de prestações negativas pelo ente estatal para identificar também tutelas positivas estatais que se fazem inarredáveis para a garantia da igualdade material e, por claro, da própria liberdade, já que umbilicalmente engendradas uma a outra, daí reconhecer-se na educação o papel de garante de ambos os valores: liberdade e igualdade.

O alcance da liberdade plena é dado ao homem que tenha acesso, no mínimo, ao núcleo essencial de seus direitos, como forma de o Estado tornar possível a conquista da liberdade em igualdade de condições. A educação, nesse

contexto, serve como instrumento de liberdade e passa a integrar o núcleo essencial de direitos que dirigem à cidadania. (LIMA, 2003, p. 24).

Definida como direito social, a educação de todos tem sido um pré-requisito para a expansão de outros direitos, já que a efetivação da cidadania registra a necessária condição de possibilidade de participação na vida social e política, para o que não se encontra caminho sem uma educação de qualidade, que desenvolva o senso analítico e o olhar crítico.

Uma educação que preze pela liberdade e favoreça a igualdade de oportunidades pode ser chamada democrática². Sobre esse tema, respeitáveis as considerações de Azevedo (1937, p. 166), o qual entende que desenvolver uma educação em bases democráticas significa fundamentá-la no princípio da liberdade e do respeito à dignidade, favorecendo a expansão da igualdade de oportunidade a todos, sem distinção de qualquer natureza.

A principal razão para que se procure a diminuição das disparidades sociais, a começar pela redução das desigualdades intelectuais, está na busca da efetivação do Estado Democrático de Direito. O conhecimento garante a liberdade intelectual, que vai além da liberdade física. (COSTA, 2011, p. 93).

O tratamento deverá ser isonômico na hipótese de situações idênticas. O direito de igualdade gera o direito subjetivo de exigir isso. Isso vincula instituições públicas e privadas. Assim, em nenhuma delas pode ser admitido apadrinhamento ou distribuição de benefícios de forma desigual. Ainda que tais benefícios não provenham do Estado, mas da própria escola, a esta não é dado o direito de arbítrio. (MALISKA, 2001, p. 174).

Somente a partir da educação, direito fundamental social, poderá a cidadania plena ser alcançada. Uma sociedade educada será composta de pessoas que consigam reivindicar e conquistar espaços, seja individualmente, a exemplo da liberdade e igualdade, seja no campo político, como o direito ao sufrágio universal. (MOREIRA, 2007, p. 62).

Uma cidadania ativa só pode ser concebida numa sociedade em que as pessoas estejam livres, tenham igualdade de oportunidades e sejam respeitadas como seres humanos. Cabe ao Estado promover uma união de esforços objetivando

² Nesse sentido: Maliska (2001, p. 57): “Se o mundo, hoje, fala em democracia como sendo o regime mais adequado à sociedade moderna, deve, necessariamente, ter também presente que, sem um Estado que propicie condições para a emancipação de seus cidadãos, não se pode nem pensar em democracia”.

a efetivação dos direitos civis, políticos e sociais, com destaque ao direito social à educação.

Há muito se ouve falar em universalização do ensino, imprescindível para a formação de pessoas aptas à participação da vida social e política do país, na busca da concretização do Estado Democrático de Direito e da fruição da vida digna. A concretização do direito público subjetivo à educação tornou-se uma obrigação universal especialmente com o advento do século XXI, que trouxe consigo a “era do conhecimento”. Nota-se que o direito à educação se tornou tão importante quanto o direito à vida, à liberdade e à igualdade.

A educação é sempre um tema fascinante. Consiste em prática contínua e intermitente de se transmitir e receber informações construídas com o tempo, as quais influenciam o homem e o ajudam a desenvolver e transformar o meio em que vive e, também, desenvolver-se, figurando como instrumento extremamente hábil para o pleno desenvolvimento da pessoa. (LIMA, 2003, p. 1-2).

Como direito fundamental e prioritário, não se resume ao número de vagas suficientes nas escolas, visto que não deve ser focado apenas no que diz respeito ao seu aspecto quantitativo. Deve-se atentar também à qualidade na prestação do serviço, com escolas equipadas, professores bem remunerados e currículos adequados. É nesse contexto que se vislumbra a principal obrigação de um Estado Democrático de Direito: o respeito, a proteção e a garantia do direito fundamental social à educação. (MOREIRA, 2007, p.106).

Mas, em que consiste esse direito? Para Dewey (1978, p. 17) educar-se é crescer, não no sentido puramente fisiológico, mas no sentido espiritual e humano, no sentido de uma vida mais larga, rica e bela, em um mundo cada vez mais adaptado, propício e benfazejo para o homem. A educação consiste em uma contínua reconstrução que tem por fim imediato melhorar a qualidade da experiência pela inteligência.

Machado Júnior (2003, p. 103) apresenta um conceito jurídico para educação, identificando-a como um direito da personalidade, que se inicia com o nascimento da pessoa e termina com sua morte. Para ele, tal direito não se refere apenas a uma liberdade de aprendizagem, mas se caracteriza como direito social, posto que qualquer indivíduo possa exigir do Estado a criação de serviços públicos aptos a prestá-lo.

A fruição de direitos humanos – tais como o direito à educação - é questão complexa, que demanda um aparato de garantias e medidas concretas do Estado. Os críticos consideram ingênua a inflação de direitos promovida nesse processo, dizem que para os países em desenvolvimento, o rol de direitos inspirado nas Declarações Internacionais e nos textos da Constituição de países avançados é ideal irrealizável em vista dos meios disponíveis. (BUCCI, 2002, p. 4).

Admitida como um direito fundamental, a educação assume função basilar na construção da cidadania. Assumi-la como prioridade universal significa respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana, haja vista dar condições aos que a ela têm acesso, de exercer os demais direitos fundamentais e desfrutar melhores condições de vida.

Constata-se que cada um dos três poderes se relaciona de forma diferente com as demandas sociais: o poder Executivo se relaciona pela via dos serviços e políticas públicas, com investimentos que compensam, previnem e curam os problemas; o poder Legislativo se relaciona especialmente com comportamentos de controle e aferição política do Executivo; o Judiciário, por sua vez, se relaciona avançando na direção de garantidor de prerrogativas constitucionais e infraconstitucionais de toda comunidade, assim como no desenvolvimento de ações de concretização de direitos que não receberam a devida atenção pelos demais poderes. Por tudo isso é que se tem sustentado que os direitos sociais, em primeiro plano, são deveres do Estado. (LEAL, 2009, p. 77-78).

Superado o entendimento de que os direitos sociais – dentre eles a educação – consistem em normas programáticas, não há como negar o dever jurídico de realização das normas constitucionais. Como bem lembra Mello (2011, p. 12), a Constituição não é um mero feixe de leis, mas um corpo de normas qualificado pela posição suprema que ocupa no ordenamento jurídico. É a fonte de todo o Direito, à Constituição todos devem obediência: os três poderes e todos os membros da sociedade.

É possível afirmar com alto grau de segurança que, em termos educacionais, o Brasil é um país desigual e injusto. O acesso às oportunidades educacionais é restrito a parcelas limitadas da população e isso se dá por uma série de fatores, alguns de ordem estrutural, outros de ordem logística, financeira ou política. A implantação de um modelo educacional que vá ao encontro das necessidades da

população brasileira é uma questão urgente. Tal modelo deve ser capaz de capacitar as pessoas para os desafios do mercado de trabalho e torná-las independentes científica e tecnicamente tanto em termos de qualificação profissional quando em habilitação para a ciência e a pesquisa, a fim de formar bons quadros profissionais e técnicos para garantir um futuro mais próspero e justo. (SAPIO, 2010, p. 133-134).

Importante destacar que, a partir do momento que uma nação toma consciência de si mesma, de seus problemas, das suas contradições e desigualdades, prepara-se para a reconstrução e o desenvolvimento. Em tal processo, nenhum problema é mais essencial do que o da escola. E a mudança do sistema sobrevém quando a escola primária e a escola média se fazem mais importantes que a escola superior, pois importa elevar o nível geral da educação de todos e não fazer uma captação mais seletiva de candidatos ao nível superior. (TEIXEIRA, 2007, p. 115-116).

Em outras palavras, é mais admirável e eficiente elevar o nível da educação comum, com o oferecimento de ensino básico de qualidade, do que majorar o número de universitários semianalfabetos.

Para Maliska (2001, p. 222), o mínimo em termos de educação é a garantia do ensino fundamental. Nesta prática, para a sociedade, a educação é tão importante quanto a educação para o aluno, dada a exigência de formar cidadãos capazes de exercer sua cidadania.

A globalização neoliberal vem agravando a crise social diante do aumento da desigualdade, da exclusão social e da pobreza. Diante disso, cabe à educação um papel essencial no desenvolvimento humano e econômico daqui em diante, especialmente tendo em vista a competitividade econômica e as novas tecnologias. (GOMES, 2011, p. 48).

Uma educação de qualidade é capaz de promover a formação de indivíduos reflexivos e construtivos, aptos a fazer escolhas conscientes. A contínua atualização de saberes é peça fundamental para a qualidade de vida no atual cenário mundial, no qual um dos maiores valores é o conhecimento.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A educação constitui direito público subjetivo, vale dizer, exigível do Estado. Ocorre que tal prestação positiva não se satisfaz com a mera entrega de qualquer tipo de ensino, apenas para atendimento formal da exigência; a oferta de educação de excelência demanda a efetiva adoção de políticas públicas conscientes e comprometidas com esse resultado, tanto pela sociedade como pelos governos – assim entendidos em seus âmbitos federal, estadual e municipal, subordinados ao Plano Nacional de Educação. Portanto, aptos a disponibilizarem recursos, cumprirem metas, objetivos e estabelecerem alianças entre o direito e as políticas públicas, com o fito de exigir o direito à educação como direito humano universal. (GOMES, 2011, p. 49).

Entretanto, é imperioso advertir que uma educação de qualidade não implica apenas na universalização do acesso ao ensino, implica também na criação de um espaço capaz de permitir o processo ensino-aprendizagem, com infraestrutura adequada, professores e profissionais de apoio bem remunerados e material didático de qualidade.

A fiscalização da qualidade do ensino compete ao Estado. À escola compete prestar um ensino de qualidade, ao Estado compete à fiscalização da prestação do ensino. Deve-se, a todo custo, afastar o que, nos meios acadêmicos superiores, se passou informalmente a denominar “o pacto de mediocridade”, visto como um processo no qual o professor encena que ensina enquanto os alunos encenam que aprendem. (MALISKA, 2001, p. 186).

Os direitos fundamentais de segunda geração – entre eles a educação - são frutos do impacto da industrialização aliada aos graves problemas socioeconômicos da sociedade do século XIX e início do século XX. O objetivo principal dos movimentos reivindicatórios de reconhecimento desses direitos foi atribuir ao Estado um comportamento ativo na realização da justiça social. (SARLET, 2007, p. 55).

Uma das peças-chave para a realização da justiça social é a universalização do ensino de qualidade, capaz de elevar a autoconsciência, a cidadania e a dignidade das pessoas, a fim de que se tornem sujeitos ativos aptos ao diálogo em sociedade.

Na visão de Penna e Queiroz (2012, p. 94), o fortalecimento de programas e critérios de avaliação são um dos principais focos da política de consolidação da Educação Básica no Brasil. Isso se dá porque, sem um diagnóstico expressivo da

realidade escolar, não há como estabelecer ações concretas e definir metas que fortaleçam tal nível de ensino.

Cabe registrar que a avaliação se presta de indicador de resultados e de método de *resource accountability*, mas, por si só, não constitui um fim em si mesmo, e, não opera resultados finalísticos, mas tão somente acessórios e preventivos da multiplicação da projeção dos efeitos danosos do fracasso de uma dada política, tanto em termos de dispêndio de recursos, como da irretroatividade sobre o tempo e oportunidades perdidos.

Apesar de não apenas os governos se envolverem na formulação de políticas públicas e no seu processo, mas também grupos de interesse e movimentos sociais, não há comprovação empírica de que o papel dos governos foi encolhido com a globalização e sua capacidade de intervir, formular e governar foi diminuída. (SOUZA, 2007, p. 72). Por ser base do desenvolvimento de qualquer sociedade, a educação faz jus à vigilância de todas as esferas governamentais, bem como da sociedade e da família. As ações voltadas à sua materialização devem ser tratadas como programas de Estado, nunca como programas de governo.

Para Boneti (2011, p. 18), diante das políticas públicas, o Estado se apresenta como agente de organização e institucionalização de decisões que se originam do debate público entre os diversos representantes sociais a partir de necessidades ou interesses.

Maliska (2001, p. 187) enfatiza que o princípio da qualidade do ensino pode ser arguido em face das instituições para além de uma mera inspiração, uma referência remota, mas como algo de palpável que merece ser buscado efetivamente, não apenas invocado de forma genérica e descompromissada com resultados. A existência, por exemplo, de bibliotecas deficitárias, laboratórios desequipados, falta de infraestrutura adequada para manutenção de um aprendizado de qualidade pode ser fundamento para a alegação de que o princípio da qualidade do ensino foi violado.

As soluções para os problemas de efetivação do direito à educação encontram-se na implementação de políticas públicas transformadoras e eficazes. A política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque versa sobre um conjunto de medidas articuladas, cujo intuito é movimentar a

máquina pública, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito. (BUCCI, 2002, p. 14).

Em curtas palavras, pode-se entendê-la como o conjunto de decisões alocativas, adotáveis não só pelos agentes estatais, mas passíveis de inspiração na participação de outros atores de políticas, voltadas a melhor esquematizar os planos de ação da máquina pública, com o fim de melhor prestar os serviços de ordem pública ou privada, cuja situação fática justifique uma intervenção estatal subsidiária.

Conforme Souza (2007, p. 69), “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Para que resultados positivos sejam alcançados, faz-se necessária a adoção de ações governamentais comprometidas com um ensino público emancipador e que permita que os educandos participem ativamente da sociedade e deem sua contribuição para a melhoria da coletividade e das instituições³.

As políticas públicas são programas de ações destinados a realizar, sejam os direitos a prestações, diretamente, seja a organização, as normas e os procedimentos necessários para tanto. As políticas públicas não são categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico⁴ (BUCCI, 2002, p. 31).

Lima (2003, p. 33-34) afirma considerar como a mais importante consequência da categorização do direito público subjetivo à educação básica, a possibilidade de sua judicialização, vale dizer, viável a busca de sua efetividade pela

³ Sobre o tema, ver Costa (2011, p. 104): “Em decorrência da sua titularidade para elaborar e executar as políticas públicas, em princípio, caberá ao Estado proporcionar condições fáticas que sejam capazes de materializar e concretizar o direito à educação. Entretanto, a educação também é dever da família e da sociedade, que deve colaborar em promovê-la e incentivá-la, para que atinja a sua eficaz concretização.”

⁴ “Ao se pensar sobre o real significado da expressão políticas públicas, pode-se até chegar à conclusão de que ela encerra uma redundância. Isso porque qualquer dicionário define a palavra política como alguma coisa de público, arte ou ciência de governar, de administrar, de organizar. Ou seja, quando se fala em política, entende-se que se está falando em relação a um público. Assim, poderíamos interpretar políticas públicas como sendo a arte de lidar com um público que é público. Ao se falar em políticas públicas, contudo, não está se fazendo apenas uma distinção entre aquilo que é público e aquilo que é privado do ponto de vista orçamentário, isto porque entende-se que uma política pública não se resume na ação do Estado em termos de investimento social, mas, antes de tudo, em conjuntos de ações que buscam construir um real futuro”. (BONETI, 2011, p.9).

via judicial. O ensino básico conta com o reconhecimento jurisdicional, independentemente de o Estado estar ou não organizado para concretizá-lo.

Aqui se registra uma controvérsia: uns entendendo que a mera imputação ao Poder Público do dever de viabilizar o ensino básico a todas as pessoas não implica a seleção desta ou daquela política pública de forma necessariamente vinculada, pois que ao Estado é dado o poder discricionário de realizar a escolha da maneira que considere mais apta a materializar os direitos públicos subjetivos; outros, em sentido diametralmente oposto, pugnando pela possibilidade de agentes externos à administração poderem competir no desenho da melhor política a ser adotada.

Costa (2011, p. 121) afiança que a importância da aprendizagem continuada se apresenta como condição indispensável para o exercício do trabalho e da cidadania na sociedade do conhecimento, pois no contexto da sociedade da informação, as discussões trafegam e são repassadas em velocidades cada vez maiores. Fora a transferência de conhecimento, deve-se, portanto, oportunizar o aprendizado permanente, a fim de que cada cidadão esteja preparado para ingressar no mercado de trabalho ou para a ele retornar atualizado.

A concretização do direito à educação, como dito, ultrapassa o oferecimento de uma vaga na escola. As políticas públicas educacionais devem ser adotadas objetivando assegurar o acesso, a permanência e o êxito de todas as pessoas no processo educacional, tornando-as sujeitos de direito à autodeterminação e à efetiva existência participativa na vida nacional. O direito à educação, se oferecido de maneira adequada, é capaz de promover emancipação e qualidade de vida.

3. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE) E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A precariedade do ensino básico repercute negativamente na vida de cada indivíduo, bem como na vida em sociedade. Aqueles que não têm acesso a um ensino transformador, capaz de torná-los seres independentes e aptos a enfrentar as dificuldades sociais, financeiras e até mesmo afetivas, estarão prejudicados como pessoas. A política pública é o principal instrumento utilizado para a coordenação de programas e ações públicas. Para que se concretize é indispensável que se revele em um plano de ações mesclado por programas e projetos.

Procopiuck (2013, p. 153) adverte que a atividade de analisar políticas públicas é empreendimento difícil, por exigir a vigília de uma série de valores oriundos de diversos segmentos da sociedade. Assim, a grande questão que se apresenta é encontrar alternativas que permitam o equilíbrio de valores, de forma que se consiga enxergar objetivamente como a política pública é executada e quais os resultados obtidos e esperados.

Como esboço histórico, pode-se registrar que o empenho dos educadores por uma educação pública de qualidade, no Brasil, tem início na década de 1920, com a fundação da Associação Brasileira de Educação em 1924. Em 1931, A Reforma Francisco Campos adotou em nível nacional o que chamou de “modernização do ensino”, pela adoção de organicidade do ensino secundarista (atual ensino médio), com a seriação do currículo, a obrigatoriedade da frequência escolar, rigoroso sistema avaliatório competitivo de discentes e reestruturação da inspeção federal. Em 1932, foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

Na evolução histórica, também digna de registro, a Reforma Gustavo Capanema, em 1942, se fez famosa, mas de pouca efetividade nos resultados. Em 1956, na fase final da tramitação do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), deu-se a Campanha em Defesa da Escola Pública. Outras iniciativas de menor alcance foram as Conferências Brasileiras de Educação, na década de 1980, e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, por ocasião da Constituinte de 88 e na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96 – Nova LDB). Finalmente, observou-se, em 1996 e 1997, a elaboração da proposta alternativa de Plano Nacional de Educação nos Congressos Nacionais.

Recentemente, no que diz respeito à qualidade na educação pública, registra-se a implantação, em 24 de abril de 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) juntamente com o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”⁵, cujos resultados também tem se mostrado tímidos para a abrangência que o tema requer e para a complexidade dos problemas com ele relacionados.

⁵ Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 - Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

A qualidade deve ser um valor intrínseco a qualquer atividade, pois a realização de qualquer tarefa implica a sua efetivação bem-feita. Ainda que presente essa premissa, a garantia de um ensino de qualidade se apresenta como um mecanismo de obrigação jurídica. Dessa forma, é possível exigir qualidade do estabelecimento escolar por ser uma obrigação jurídica prestá-la. (MALISKA, 2001, p. 185).

Na visão de Saviani (2007, p. 1233-1246), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) exerce um papel generalista, englobando quase a totalidade dos programas em desenvolvimento pelo MEC. Trata-se de um aglomerado de ações de natureza, características e alcance distintos entre si, cuja infraestrutura de sustentação se assenta em dois pilares: o técnico e o financeiro.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) constitui-se no recurso técnico para monitorar a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), bem como para definir metas, orientar ações e avaliar resultados em todo o período de operação do plano, até 2022. Já o pilar financeiro, por sua vez, se representa pelos recursos básicos constitutivos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O PDE tem por objetivo promover a melhoria da educação no país, desde a pré-escola até o ensino superior em um prazo de quinze anos. Para Alves e Santos (2011, p. 24), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) representa certo avanço em termos de políticas públicas, pois reconhece que uma educação de qualidade exige universalização do acesso, democratização da gestão, condições dignas de trabalho para professores e equipe de apoio, acompanhamento social, equidade, infraestrutura e material adequado, perfil qualitativo com o qual, qualquer crítico, por mais distanciado que seja, finda por concordar.

Saviani (2007, p. 1233) nos dá conta de que, por ser uma política pública estabelecida por decreto, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é ato do Poder Executivo e se apresenta vinculação orgânica tardia ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual envolve ações em várias áreas da economia e informa visar ao crescimento econômico do país, o que se mostra de todo discutível quanto à eficiência e à efetividade. Registre-se que quando do lançamento do PAC, pelo governo federal, cada ministério teve que indicar ações que dialogariam ainda

que transversalmente com o PDE. O MEC, então, reuniu um conjunto de ações que já estavam sendo desenvolvidas, acrescentou mais algumas prospectadas e denominou ao conjunto: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Em um nível mais geral, a política nacional de educação e, mais especificamente, a escola e a universidade públicas, exigem formas de organização que defendam a individualização e a socialização como formas de autonomia. Portanto, o contexto de inserção do PDE não pode ser visto de forma distinta do que como um passo de oficialização da construção de uma educação formal pública de qualidade; de outro lado, só o tempo demonstrará o seu êxito autonomista. (BRASIL, 2007b, p. 5).

Dentre as ações propostas pelo plano, pode-se destacar a criação de piso salarial nacional para os professores, a instalação de laboratórios de informática e de luz elétrica em todas as escolas públicas e o oferecimento de transporte escolar aos alunos residentes na zona rural⁶.

Imperioso destacar a preocupação do plano com a formação do professor. Entende-se – e não poderia ser diferente – que a melhoria da educação básica depende da formação inicial e continuada do professor, o que decorre diretamente das oportunidades a eles oferecidas. Aprimorar o nível superior é uma necessidade que está associada à capacidade de receber egressos bem preparados, o que fecha um ciclo de dependência mútua positiva entre os níveis educacionais. (BRASIL, 2007b, p. 10).

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) interliga-se ao Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR), de forma integrada, ações sustentáveis que minimizem as dificuldades que permeiam a realidade da escola pública brasileira, especialmente no que diz respeito à Educação Básica. Destaca-se, ainda, que é preciso promover articulação entre os sistemas de ensino previstos nos programas, a fim de promover uma política nacional integradora que estabeleça bases comuns para o

⁶ “Educação sistêmica, ordenação territorial e desenvolvimento são os princípios do PDE. O enlace entre educação, território e desenvolvimento deve ser um de seus resultados. Qualidade, equidade e potencialidade são seus propósitos. Qualidade entendida como enriquecimento do processo educacional, participação dos sujeitos e valorização das diferenças, de modo que as oportunidades educacionais se constituam em formas reais de reconhecimento e desenvolvimento das potencialidades, conhecimentos e competências. A melhoria da qualidade da educação e a redução das desigualdades relativas às oportunidades educacionais – em outras palavras, o direito de aprender – são suas razões constitutivas”. (BRASIL, 2007, p. 41).

fortalecimento da educação nacional. (PENNA et QUEIROZ, 2012, p. 98). Boneti (2011, p. 97) agrega que o tipo de impacto que uma política pública causa na realidade social, os benefícios que ela produz e a quem beneficia vai se estabelecendo durante sua trajetória, desde sua elaboração até a sua operacionalização.

Os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) estão organizados em quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. (BRASIL, 2007b, p. 15). Isso demonstra a preocupação de pensar a educação como um todo, a fim de que seja oferecida a todos que dela necessitem. Gomes (2011, p. 264) lança como desafio o oferecimento de uma educação de qualidade a todos.

A simples inserção do aluno na rede de ensino, mesmo que com sua permanência até a conclusão dos cursos não é suficiente. É importante que se adquira o domínio de um conjunto de habilidades cognitivas pelo aluno, portanto o esforço tem que ultrapassar o mundo das estatísticas de matrículas e desistências para discutir o resultado produzido por essa educação, quanto a oferecer pessoas melhore para a sociedade, ao final de cada ciclo, a gerar aprendizagem e oportunidades.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – como uma política pública implantada em 2007 e com previsão de operar até 2022 – poderá não alcançar êxito pleno em todas as ações, mas todos os esforços devem ser empreendidos na busca de eficiência, afinal, não se pode deixar de admitir que tal plano constitua um esforço válido na busca de uma educação de qualidade para todos.

CONCLUSÃO

Até o presente ponto do estudo, em pleno andamento, pode-se inferir que a educação consiste em direito fundamental social, por ser indispensável à materialização da dignidade humana, daí a importância em reconhecer, garantir e concretizá-la como direito social subjetivo ativo.

A sua efetivação ultrapassa em muito à mera disponibilidade de vagas na rede pública de ensino, ou mesmo privada, exigindo considerar também a sua efetiva qualidade, em termos de escolas, preparo e respeito aos professores,

currículo, material escolar, merenda, uniforme, transporte, acessibilidade, inter-relacionamento professor-aluno, relação escola-sociedade, gestão escolar etc.

O exercício da liberdade, visto como a capacidade que as pessoas têm de fazer escolhas e plenamente exercer seus direitos constitucionais, apenas é possível se o acesso ao ensino de qualidade for garantido pelo Estado, observado o princípio da igualdade em seu sentido material, como oportunidade de crescimento e verticalidade pessoal e social.

A simples positivação de um direito, mesmo que em sede constitucional, tal como se dá com o direito fundamental à educação, reconhece, mas não garante sua exequibilidade a contento. É necessário que o Estado intervenha na realidade social e execute um plano de ações composto por programas e projetos aptos a dar efetividade ao comando legislativo maior, consubstanciados no atendimento dos vértices pré-mencionados de estrutura, operação e resultado sistêmico.

Aos planos de ação compostos de programas e projetos, aos quais se dá o nome de política pública, e que se desenvolvem mediante serviços públicos, direta ou indiretamente ofertados, provocados desde a identificação de um direito que demanda efetivação material concreta. A partir dessa compreensão decorrente do levantamento de problemas, eleição de uma agenda e definição de prioridades, formula-se um plano e decide-se quais as ações que serão a seguir implantadas. Uma vez materializadas essas iniciativas, são tabulados seus indicadores e avaliados os resultados alcançados, a fim de verificar se a política pública cumpriu o objetivo delineado e de orientar a decisão pela ratificação ou retificação da política anteriormente adotada, mantendo-se ou reajustando-se as novas ações a desencadear.

No caso concreto, com o argumento de promover uma educação de qualidade em todo o território brasileiro, foi aprovado, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – política pública instituída por ato do poder executivo, com o objetivo de promover a melhoria da educação no país, no prazo de quinze anos.

Interligados ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Plano de Metas e Compromisso “Todos pela Educação” (PMCTPE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) surgiram com o intuito de estabelecer ações sustentáveis que melhorem a qualidade, sobretudo da Educação Básica brasileira.

Os benefícios que uma política pública é capaz de proporcionar, bem como as efetivas mudanças que ela se propõe a operar, geralmente só se fazem passíveis de visualização clara, em termos de análise, na fase de avaliação de resultados e, excepcionalmente, na fase de controle e monitoração de sua execução, quando ocorrem distorções.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por se tratar de uma política pública cuja operacionalização é de longo prazo, pode e deve ser constantemente acompanhado, monitorado – analisado e reanalisado, a fim de buscar promover o direito à educação, sem superexposição ao risco de insucesso, já que o controle finalístico pode se mostrar muito tardio e conivente com resultados desastrosos para as vidas daqueles que dependem da educação para lograrem obter condições de vida digna e livre. A aplicação consciente e proba de recursos públicos em projetos consistentes, aptos a ofertar oportunidades de melhoria à vida dos cidadãos é um direito subjetivo de cada brasileiro.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Fernando de. **A educação e seus problemas**. São Paulo: Nacional, 1937.

BONETI, Lindomar Wesley. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. Ijuí: Unijuí, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 4 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

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

COSTA, Denise Souza. **Direito fundamental à educação, democracia e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DEWEY, John. **Vida e educação: a criança e o programa escolar, interesse e esforço**. 10. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1978.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Direito humano à educação e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. **Condições e possibilidades eficaciais dos direitos fundamentais sociais: os desafios do poder judiciário no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do Advogado: 2009.

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

MACHADO JÚNIOR. César Pereira da Silva. **O direito à educação na realidade brasileira.** São Paulo: LTr, 2003.

MALISKA, Marcos Augusto. **O direito à educação e a Constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais.** São Paulo: Malheiros, 2011.

MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas públicas e direito à educação.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PENNA, Maura; QUEIROZ, Luis Ricardo Silva. **Políticas públicas para a educação básica e suas implicações para o ensino de música.** Educação, Santa Maria, v. 37, n. 1, p. 91-106, jan/abr. 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117123668007> > Acesso em: 05 dez. 2014.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária.** São Paulo: Atlas, 2013.

SAPIO. Gabriele. **A educação no Brasil e o princípio da dignidade da pessoa humana.** São Paulo: Ícone, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 8. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas.** In: HOCHMAN, Gilberto. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SAVIANI. Dermeval. **O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC.** Educação e Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2014.

TEIXEIRA. Anísio Spínola. **Educação não é privilégio.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

BRASIL. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>
Acesso em: 3 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de desenvolvimento da educação:** razões, princípios e programas. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2014.