



**Programa de Pós-Graduação em Direito
Mestrado em Direito Constitucional**

**Os Desafios da Constituição de 88 e do Federalismo
Cooperativo: para Além do Direito à Educação:
o Direito ao Desenvolvimento**

Eliane Ferreira de Sousa

BRASÍLIA - DF

2009

**Instituto Brasiliense de Direito Público
Programa de Pós-Graduação em Direito
Mestrado em Direito Constitucional**

**Os Desafios da Constituição de 88 e do Federalismo
Cooperativo: para Além do Direito à Educação:
o Direito ao Desenvolvimento**

Eliane Ferreira de Sousa

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador:
Prof^a. Dr^a. Mônica Jacqueline Sifuentes
Pacheco de Medeiros

Brasília - DF
2009

Os Desafios da Constituição de 88 e do Federalismo Cooperativo: para Além do Direito à Educação: o Direito ao Desenvolvimento

Eliane Ferreira de Sousa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, defendida e _____ em 19 de março de 2009 pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof^a. Dr^a. Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de Medeiros - IDP
Presidente

Prof. Dr. Ivo Teixeira Gico Júnior - IDP
Membro efetivo

Prof^a. Dr^a. Clélia de Freitas Capanema - UCB
Membro efetivo

A todos aqueles que lutam para compartilhar o conhecimento e melhorar o mundo em que vivem; a todos aqueles que entendem que o conhecimento é sempre um dever; enfim, a todos aqueles que se inspiram em Deus, Fonte Maior de todo o conhecimento.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e pela criação.

À Prof^a. Mônica Sifuentes, pela compreensão, pela confiança e pelo socorro.

À família, pelo apoio.

RESUMO

Esta dissertação investiga o direito à educação como instrumental essencial para o desenvolvimento dos cidadãos e do País, na perspectiva de que ele enseja a própria condição de desenvolvimento da personalidade humana. O seu conteúdo é inseparável do chamado “mínimo existencial”, daí estar protegido por princípios que o tutelam como o da dignidade da pessoa humana, o da solidariedade, o da igualdade, o da proibição do retrocesso social, entre outros. É um direito social que se encontra no epicentro da zona impactada pelas novas políticas neoliberais do mundo globalizado e da sociedade hipercomplexa. Nessa seara de mudanças, que constituem na atualidade desafios para o constitucionalismo, qualquer análise deve partir de conceitos basilares, tais como: tecnologia, ideologia, hegemonia, rede social de comunicação. A importância de tratar o direito à educação, sob o manto da inclusão social, vincula-se ao fato de que as modernas sociedades envolvem a formação de diferentes práticas sociais, por meio de diferentes domínios ou campos do conhecimento, e perpassam diferentes escalas da vida social – global, regional, nacional e local, pela utilização de uma racionalidade característica de um discurso hegemônico. Nessa perspectiva, o federalismo cooperativo, ao incorporar esses novos valores, figura como um instrumento para o equacionamento e para a solução dos problemas complexos da sociedade, capaz de equilibrar as desigualdades econômicas e sociais entre os entes federados. No caso específico do direito à educação, destacam-se a repercussão do federalismo cooperativo nas ações governamentais, a partir das diretrizes traçadas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e o papel da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) na melhoria da qualidade do ensino e da formação de professores da educação básica.

Palavras-chave: direitos fundamentais, direitos sociais, mínimo existencial, direito à educação, federalismo cooperativo, inclusão social, cidadania, desenvolvimento, Plano de Desenvolvimento da Educação, tecnologização do discurso, globalização, rede, identidade.

ABSTRACT

This dissertation investigates the right to education as instrumental, essential to the development of citizens and of the country, from the perspective that it is education that occasions the development of the human personality. Its content is inseparable from what is called the “existential minimum” which is why it is protected through principles such as those of human dignity, of solidarity, of equality, of the prohibition of social retrocession, among others. It is a social right at the epicenter of impact of new neoliberal policies and hyper-complex society. In this field of change, which today presents challenges to Constitutionalism, any analysis should begin with fundamental concepts, such as: technology, ideology, hegemony, and the social communication network. The importance of approaching the right to education from a perspective of social inclusion is that modern societies form different social practices through different dominions or fields of knowledge, and overlook different levels of social life – global, regional, national and local – and use a rationality characteristic of a hegemonic discourse. From this perspective, cooperative federalism, to the degree that it incorporates these new values, becomes an instrument for evaluating and solving complex problems in society – one capable of balancing economic and social inequalities among federated entities. In the specific case of the right to education, the repercussion of cooperative federalism on governmental actions stands out, from the directives outlined in the Education Development Plan (PDE), and the role of the Coordination of Improvement of Degree-Holding Personnel (CAPES) in the improvement of quality and education of basic education teachers.

Key-words: fundamental rights, social rights, existential minimum, Education Development Plan, right to education, cooperative federalism, social inclusion, citizenship, development, technologizing of discourse, globalization, network, identity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1	
CONSTITUIÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS: O DIREITO À EDUCAÇÃO.....	14
1.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS NO PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL.....	14
1.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO UM MÍNIMO EXISTENCIAL: A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL.....	25
1.3 O CARÁTER DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL EM FACE DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA.....	27
1.4 COLISÃO DE PRINCÍPIOS E DIREITO À EDUCAÇÃO.....	31
CAPÍTULO 2	
FEDERALISMO COOPERATIVO E DIREITO À EDUCAÇÃO.....	36
2.1 O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS.....	37
2.2 A EDUCAÇÃO NA ORDEM SOCIAL CONSTITUCIONAL.....	44
2.3 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL SOB O PRISMA DO FEDERALISMO COOPERATIVO.....	51
2.4 O PAPEL DO FEDERALISMO NA CONSTRUÇÃO DA DIMENSÃO SOCIAL DOS SUJEITOS.....	57
2.5 A EXPANSÃO DO SENTIDO DO FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 88: O DIÁLOGO PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM UMA SOCIEDADE PLURAL.....	60
CAPÍTULO 3	
DIREITO À EDUCAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL: UTOPIA OU PROJETO DE ESTADO?.....	64
3.1 EDUCAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL.....	65
3.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A EMANCIPAÇÃO DOS SUJEITOS DE DIREITOS.....	69
3.3 INCLUSÃO SOCIAL COMO UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO NA LUTA HEGEMÔNICA.....	73
3.4 REPENSAR O ESPAÇO DO ESTADO FEDERADO PARA PENSAR O ESPAÇO DA INCLUSÃO SOCIAL.....	79
CAPÍTULO 4	
CONSTITUIÇÃO, FEDERALISMO E AÇÕES GOVERNAMENTAIS: O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO COMO PONTO DE CONVERGÊNCIA.....	86
4.1 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: RAZÕES, PRINCÍPIOS E PROGRAMAS.....	87
4.2 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO COMO	

PROGRAMA DE AÇÃO.....	95
4.2.1 Educação básica.....	95
4.2.1.1 Formação de professores e piso salarial nacional.....	95
4.2.1.2 Financiamento: salário-educação e FUNDEB.....	98
4.2.1.3 Avaliação e responsabilização: o IDEB.....	100
4.2.1.4 O Plano de Metas: planejamento e gestão educacional.....	107
4.2.2 Educação superior.....	110
4.2.2.1 Reestruturação e expansão das universidades federais: REUNI e PNAES.....	112
4.2.2.2 Democratização do acesso: PROUNI e FIES.....	113
4.2.2.3 Avaliação como base da regulação: SINAES.....	116
4.2.3 Educação Profissional e Tecnológica.....	117
4.2.3.1 Educação profissional e educação científica: o IFET.....	118
4.2.3.2 Normatização.....	121
4.2.3.3 EJA profissionalizante.....	122
4.2.4 Alfabetização, educação continuada e diversidade.....	123
4.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO COMO HORIZONTE DO DEBATE SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	125
4.4 NOVAS COMPETÊNCIAS DA CAPES: UM SALTO PARA A QUALIDADE?.....	128
4.4.1 CAPES: um pouco de história.....	128
4.4.2 Novas competências da CAPES.....	135
4.4.3 O papel da CAPES na visão sistêmica de educação.....	137
4.4.4 A responsabilidade social da CAPES.....	138
CAPÍTULO 5	
OS DESAFIOS DO DIREITO CONSTITUCIONAL NA PÓS-MODERNIDADE: GLOBALIZAÇÃO, SOCIEDADE, EDUCAÇÃO E IDENTIDADE SOCIAL.....	141
5.1 PRIMEIRO DESAFIO: SITUAR-SE NO ESPAÇO DA PÓS-MODERNIDADE.....	142
5.2 SEGUNDO DESAFIO: COMPREENDER A MENSAGEM DA GLOBALIZAÇÃO.....	144
5.3 TERCEIRO DESAFIO: CAMINHAR COM A SOCIEDADE EM REDE..	148
5.4 QUARTO DESAFIO: CONTRIBUIR PARA A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE SOCIAL.....	150
5.5 QUINTO DESAFIO: PENSAR A EDUCAÇÃO EM FACE DA COMPLEXIDADE SOCIAL.....	154
CONCLUSÃO.....	160
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	163

Existir, humanamente, é pronunciar o mundo, é modificá-lo. O mundo pronunciado, por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos pronunciantes, a exigir deles um novo pronunciar.

Paulo Freire

INTRODUÇÃO

Esta dissertação investiga os desafios da Constituição Federal de 88 e a consolidação do federalismo cooperativo, analisado à luz das ações governamentais, para a concretização do direito à educação, tendo sempre como foco o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade.

O interesse pelo tema surgiu da observação dos atuais programas do governo federal para a melhoria do ensino no País. Em face disso, a idéia inicial tomou corpo a partir do momento em que foi possível aliar os estudos sobre o federalismo cooperativo à luz das políticas públicas na área da educação. A concretização da idéia veio com a possibilidade de submeter toda a análise aos princípios postos na Constituição Federal e os desafios para o constitucionalismo contemporâneo.

A dissertação está dividida em cinco capítulos.

O Capítulo 1, **Constituição e direitos fundamentais: o direito à educação**, mostra o direito à educação como um instrumento para o desenvolvimento dos cidadãos e do País, na perspectiva de que ele enseja a própria condição de desenvolvimento da personalidade humana. Trabalha sob a perspectiva de que o seu conteúdo é inseparável do chamado “mínimo existencial” e encontra-se protegido por princípios constitucionais (dignidade da pessoa humana, solidariedade, igualdade, proibição do retrocesso social).

O Capítulo 2, **Federalismo cooperativo e direito à educação**, ressalta o papel da Constituição Federal como símbolo do pacto federativo. O federalismo figura como um instrumento de manifestação da soberania popular para a concretização dos direitos fundamentais, para o equacionamento e para a solução dos problemas complexos da sociedade. Discute-se o caráter dialógico e intertextual da Constituição Federal e o sentido do federalismo para a construção da identidade dos sujeitos de direitos. Por ser um capítulo-chave da dissertação, ele prepara teoricamente o leitor para entender as ações do governo federal e a “federalização” da educação básica,

a partir da construção de mecanismos de avaliação da qualidade do ensino público e da entrada de novos atores sociais.

O Capítulo 3, ***Direito à educação e inclusão social: utopia ou projeto de Estado?***, aborda a questão do direito à educação em uma perspectiva para além do texto constitucional. Ele trata o direito à educação sob a perspectiva da formação em rede de diferentes práticas sociais, por meio de diferentes domínios ou campos do conhecimento, que se utilizam de uma racionalidade técnica que se configura em discurso hegemônico. O tema da inclusão social é tratado como um *dever*, mostrando que a construção conceitual caminha em paralelo com a concretização do próprio direito à educação e com o desenvolvimento técnico-científico.

No Capítulo 4, ***Constituição, federalismo e ações governamentais: o Plano de Desenvolvimento da Educação como ponto de convergência***, tem-se um levantamento dos principais programas do governo federal para a concretização das diretrizes traçadas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A discussão gira em torno da relação entre o PDE e a Constituição Federal de 88, no sentido de mostrar quais os princípios constitucionais são invocados no PDE e as possibilidades de aplicação do Plano em face do modelo do federalismo cooperativo. O capítulo é o ponto de convergência entre os aspectos teóricos e as ações governamentais, principalmente as relacionadas às novas competências da CAPES.

O Capítulo 5, ***Os desafios do Direito Constitucional na pós-modernidade: globalização, sociedade, educação e identidade social***, tece considerações sobre a influência do discurso da pós-modernidade sobre o Direito Constitucional, por meio da descrição de conceitos básicos, como globalização, sociedade, educação e identidade social. A postura adotada para análise desses conceitos vincula-se ao modelo da teoria social do discurso, tomando como parâmetro a investigação precípua da linguagem.

Na investigação das temáticas, não se busca apenas um marco teórico, mas vários marcos teóricos, em uma perspectiva pragmático-funcional de resgatar aquilo que é pertinente para a idéia básica da pesquisa. De forma

sintética, segue alguns nomes que compõem o Estado da Arte: direito à educação como direito fundamental incontestável (ALEXY, 2008; ARENDT, 1997; BARCELLOS, 2002; BOBBIO, 1992; CANOTILHO, 1998; NUNES, 2002; SANTOS, 1999; SARLET, 2003; TORRES, 2003); federalismo cooperativo (BARACHO, 2002; BOBBIO, 1987; HERMANY, 2007; HORTA, 1996, 1999; MANGABEIRA UNGER, 2003, 2006, 2007, 2008; MEDEIROS, 2001; MENDES et al., 2007; RANIERI, 2002; SILVA, 1997; ZIMMERMANN, 1999); construção do conceito de inclusão social (ARENDT, 1997; DERBLI, 2007; DERRIDA, 2002; EAGLETON, 1997; FAIRCLOUGH, 2001, 2003; FOUCAULT, 1993, 2002; GRAMSCI, 1974; HABERMAS, 1984, 1997, 2003; HALL, 2006; LUHMANN, 1983, 2005; LYOTARD, 2000; MATURANA, 2001; MEDEIROS, 2001; RICOEUR, 1986); ponto de convergência das ações governamentais (Plano de Desenvolvimento da Educação e outros diplomas legais); desafios do constitucionalismo contemporâneo (BAUMAN, 2001; BOURDIEU, 1998, 2002; CASTELLS, 1994, 2004; CHOULIARAKI & FAIRCLOUGH, 1999; FAIRCLOUGH, 2006; GIDDENS, 1991; GODOY, 2004, 2005, 2008; HABERMAS, 2004; HALL, 2004; IANNI, 1997; LÉVY, 1996; MORIN, 2000; TEUBNER, 2003; TOURAINE, 1997).

Quanto à metodologia, tem-se uma compilação de conceitos teóricos que, associados pragmaticamente entre si, conduzem a uma análise que vincula o Direito a uma abordagem cujo viés passa, necessariamente, pela perspectiva da linguagem.

Ao final, a conclusão a que se quer chegar é a de que o Estado não há de ser máximo, não há de ser mínimo, há de ser, indiscutivelmente, presente sempre que necessário. Sustenta-se a necessidade de preservação do federalismo cooperativo, positivo para o Estado, como capaz de equilibrar, por meio de ações governamentais, as desigualdades econômicas e sociais entre os entes da federação. No caso do direito à educação, o PDE figura como um aplicativo do federalismo cooperativo.

CAPÍTULO 1

CONSTITUIÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS: O DIREITO À EDUCAÇÃO

O presente capítulo tece considerações sobre o mínimo existencial como base principiológica para a concretização dos direitos fundamentais, mais especificamente do direito à educação, que é pressuposto para a sobrevivência do Estado de Direito, porque ele enseja a própria condição de desenvolvimento da personalidade humana de cada indivíduo, conseqüentemente, da cidadania. De maneira geral, busca-se mostrar o direito à educação como um direito de conteúdo inseparável do conceito de “mínimo existencial”.

Busca-se, também, mostrar que o direito à educação constrói-se sob o manto principiológico de sustentabilidade dos direitos fundamentais. Daí invocarem-se princípios norteadores do ordenamento constitucional brasileiro, como o princípio da dignidade da pessoa humana, da solidariedade, da igualdade, da proibição do retrocesso social, entre outros.

Por fim, aqui também se faz uma breve menção acerca da questão de como tratar uma possível colisão de princípios em face do direito à educação.

1.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS NO PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL

O homem obedece a leis e tem consciência dessas leis, o que faz com que sua vontade não seja perfeita, pois está sujeita não só à razão como também à sua sensibilidade. Esse conflito gera, sem dúvida, uma limitação da sua vontade, imposta pela lei como obrigação.

Kant já afirmava que todo o ser racional existe como fim em si mesmo, não só como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade. Portanto,

rejeita qualquer ligação entre a sensibilidade e a razão, ou seja, não admite qualquer influência daquela.¹

Pela concepção kantiana, a liberdade aparece como ponto fundamental de toda a sua reflexão ética. Pertencente ao mundo inteligível, o homem independe das causas determinantes do mundo sensível, por isso é livre.² É por esse valor absoluto dado ao homem, que este é pessoa, tem dignidade. Tal valor, aliás, deve ser o ponto de partida e o ponto de chegada, o qual deve ser incorporado pelo Estado.

A crise pela qual passa hoje o Estado é fruto da sociedade pós-moderna³ que, povoada de castas, esquece do valor dos direitos fundamentais. Vive a dialética implícita na máxima: “Se somos livres, não somos iguais; se somos iguais, não somos livres”.

Os conceitos de liberdade e de igualdade partem de princípios opostos, mas que se complementam. O primeiro deles diz respeito à faculdade de o indivíduo decidir ou agir segundo a própria determinação; o segundo, no seu sentido formal, diz respeito à relação de igualdade⁴ entre indivíduos e/ou grupos sociais, que se estabelece por meio de categorias abstratas (humanidade, dignidade, cidadania, entre outros), e que geralmente se define por leis que prescrevem direitos e deveres.

E como se processa esse binômio nas sociedades ditas democráticas? Sem dúvida, por meio de suas Constituições, que, figurativamente, criam no

¹ KANT, Immanuel, *Fundamentação da metafísica dos costumes*, 2007, p. 68.

² *Ibidem*.

³ A pós-modernidade sugere o que vem após a modernidade. Refere-se à dissolução de todas as formas culturais e sociais que são associadas com a modernidade, em movimento de combate ao Iluminismo (GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes, *O pós-modernismo jurídico*, 2005, p. 14).

Na pós-modernidade, há um deslocamento das tentativas de fundamentar a epistemologia e a fé no progresso planejado humanamente (LYOTARD, Jean-François, *A condição pós-moderna*, 2000).

O conceito de “pós-modernidade” será tratado com mais detalhes no Capítulo 5.

⁴ O princípio da igualdade serve de norte para o legislador, o seu real “destinatário”, quando da edição de normas. Isso serve de parâmetro para que todos sejam tratados paritariamente, respeitando a máxima aristotélica: “Igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*, 2004).

espírito da coletividade a necessidade de que os membros de uma comunidade sejam vistos como livres e iguais.

A exemplo do Brasil, o art. 5º da Constituição da República traz os direitos e garantias fundamentais. E um fato curioso é o tratamento dado a tal artigo, cujos incisos são considerados cláusulas pétreas, portanto, não abolitivas. Essa característica, aliás, parece demonstrar o caráter aquisitivo e permanente de direitos.

Ao se observar o processo histórico, parece que toda a conquista em sede de direitos e de garantias fundamentais já foi feita. Em outras palavras, houve a internalização das mudanças advindas dessa conquista, em um processo célere, cujo aprendizado se fez por meio da trajetória das sociedades pós-modernas. O que se esquece é que o Direito não é um fim em si mesmo, mas um meio.

Segundo Bobbio, a existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, em que por “existência” deve-se entender tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. Para ele, a figura do direito tem como correlato a figura da obrigação.⁵

A questão é que, em muitos casos, a realização dessas expectativas normativas e do próprio sentido expresso da lei entra em choque com as adversas condições sociais de funcionamento da sociedade em face dos estatutos de igualdade política por ela reconhecidos. Acaba-se por tratar de forma igual os desiguais, quando na verdade dever-se-ia tratar os desiguais de forma desigual.

Uma sociedade que se diz justa e igualitária possui um conjunto mínimo de leis. Contudo, a criação de lei é, antes de tudo, um problema, não uma solução para o Direito. Tal consideração, como dito anteriormente, vai ao encontro da concepção kantiana, para a qual o ordenamento de regras é

⁵ BOBBIO, Norberto, *A Era dos direitos*, 1992, p. 79-80.

impossível no mundo moderno, haja vista a complexidade de fatos à mercê de uma análise jurídica.

O Direito, pelo seu dinamismo, tende a acompanhar as transformações econômicas, políticas e sociais. Daí caber ao intérprete e ao aplicador do Direito responder ao desafio de dinamizar a lei, para que não seja uma força retrógrada dentro da sociedade.

Ao refletir sobre a práxis judicial, denuncia Dallari:

Os juízes formalistas fanatizados pela lógica aparente do positivismo jurídico muitas vezes não chegam a perceber que o excessivo apego a exigências formais mais impede ou dificulta ao extremo a consideração dos direitos envolvidos no processo. Condicionados por uma visão exclusivamente formalista do direito, esses juízes concebem o respeito das formalidades processuais como o objetivo mais importante da função judicial. Não se sensibilizam pelas mais graves violações de direitos humanos, desde que sejam respeitadas as formalidades. Por isso se pode dizer que os juízes formalistas são cúmplices inconscientes dos violadores de direitos humanos e concorrem de maneira significativa para garantir sua impunidade.⁶

Cintra, Grinover e Dinamarco, bem descrevem a importância da Jurisdição atualmente:

E hoje, prevalecendo as idéias do Estado Social, em que ao Estado se reconhece a função fundamental de promover a plena realização dos valores humanos, isso deve servir, de um lado, para pôr em destaque a função jurisdicional pacificadora como fator de eliminação dos conflitos que afligem as pessoas e lhes trazem angústia; de outro, para advertir os encarregados do sistema, quanto à necessidade de fazer do processo um meio efetivo para a realização da justiça. Afirma-se que o objeto-síntese do Estado contemporâneo é o bem-comum e, quando se passa ao estudo da jurisdição, é lícito dizer que a projeção particularizada do bem comum nessa área é a pacificação com justiça.⁷

Ao que se vê, os direitos individuais são o reflexo da vida cotidiana que, em um processo de concretização, leva a crer que os direitos são fundamentais

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu, *O poder dos juízes*, 2004, p. 40.

⁷ CINTRA, A. C. A., GRINOVER, A. P., DINAMARCO, C. R., *Teoria geral do processo*, 2002, p. 25.

porque somos fundamentais. É como se fosse possível, segundo Arendt, em uma visão pragmática, reconsiderar a condição humana à luz das mais novas experiências e dos temores mais recentes.⁸

Assim, tais direitos estabelecem uma tensão todo o tempo, na expectativa de materialização por parte do Estado, que pode conviver com eles de forma pacífica, visto não mais ser o velho Leviatã de Hobbes⁹, mas a resposta constitucional aos anseios dos cidadãos. O Direito Constitucional, portanto, passou a ser o modo de olhar, pensar e desejar o mundo de forma mais humanística, o que corroborou o seu ingresso definitivo no imaginário da população.

À época do Iluminismo já se pensava assim, conforme bem ressalta Rousseau acerca da Constituição, sob o aspecto de ser instrumento de consolidação dos interesses de uma coletividade com o sistema legal:

O que torna a constituição de um Estado verdadeiramente sólida e duradoura é o fato de as conveniências serem de tal forma observadas que as relações naturais e as leis estão sempre de acordo nos mesmos pontos, e estas últimas não fazem, por assim dizer, senão assegurar, acompanhar e retificar as outras. Mas, se o legislador, enganando-se em seu objeto, tomar um princípio diferente daquele que nasce da natureza das coisas, um tendendo para a servidão e o outro para a liberdade, um para as riquezas e o outro para a população, um para a paz e outro para as conquistas, veremos as leis se enfraquecerem gradualmente, a constituição se alterar, e o Estado não deixará de agitar-se até ser destruído ou mudado e a invencível natureza recuperar o seu império.¹⁰

Mas em que pese a necessidade de constitucionalização dos direitos, o que então dá vida a uma Constituição? Sem dúvida, que é a Jurisdição Constitucional. Em alusão à teoria das idéias de Platão¹¹, é como se existem

⁸ ARENDT, Hannah, *A condição humana*, 1997, p. 13.

⁹ Hobbes mostrava que a condição frágil da vida humana era a causa determinante da associação em torno de um “homem artificial”, mais forte que todos e capaz de assegurar a paz necessária para que cada um pudesse se manter, sem a preocupação com a luta pela sobrevivência contra um rival semelhante.

¹⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *O contrato social*, 1996, p. 64.

¹¹ A teoria das idéias de Platão sugere duas realidades: uma visível, transitória; outra, transcendente, eterna, imutável.

dois mundos: o ideal (nos parâmetros da Constituição) e o real (moldado pela Jurisdição Constitucional).

Historicamente, as Constituições passaram a agregar no seu texto a concepção do Estado de Bem-Estar Social ou Estado-Providência (*Welfare State*). Segundo a concepção desse modelo, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ser fornecidos diretamente por meio do Estado ou, indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil.

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a reservar um título específico para a questão da ordem econômica, incluindo no seu corpo os direitos sociais. Na Constituição Cidadã de 1988, destinou-se um capítulo específico para os direitos sociais.¹² Isso porque os indivíduos passaram a cobrar do Estado não mais um comportamento de abstenção, mas sim uma participação ativa na sociedade civil, por meio de prestações positivas por parte dele. É a partir desse ponto que se começa a desenvolver o conceito de mínimo existencial.

Embora o Brasil tivesse adotado um modelo de Estado Intervencionista, ficou aquém do *Welfare State*. Isso porque o modelo de desenvolvimento econômico e a base de sustentação financeira das políticas sociais no Brasil têm sido organizados de forma incompatível com os ideais de universalização. Em outras palavras, a política social brasileira é inoperante para cobrir as necessidades da população de baixa renda, não somente em termos de quantidade, mas também de qualidade.

A Constituição, portanto, passou a ser o instrumento técnico para promover a justiça social, no sentido de uma melhor distribuição da renda. Só que esse aperfeiçoamento do texto constitucional ainda está sendo construído socialmente. É preciso superar definitivamente a dicotomia existente entre

¹² CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

esfera pública e esfera privada. Assim, entender o que diferencia essas duas esferas é o primeiro passo para concretizar a ordem social constitucional. É o que se segue.

O domínio privado, na concepção de Thompson, inclui organizações econômicas particulares operando em uma economia de mercado, orientadas primariamente em direção ao lucro, bem como um conjunto de relações pessoais e familiares. O domínio público, por sua vez, inclui as organizações econômicas estatais, tais como as indústrias nacionais e os serviços públicos do Estado, bem como um conjunto amplo de organizações estatais e paraestatais, incluindo as organizações de bem-estar que se expandiram rapidamente na maioria das sociedades ocidentais depois da Segunda Guerra Mundial. Paralelamente a esses dois domínios, surge um amplo conjunto de organizações intermediárias, como as entidades assistenciais, os partidos políticos, os grupos de pressão, as empresas corporativas, entre outros.¹³

Diante da complexidade cada vez maior das instituições e das relações sociais modernas, houve a necessidade de se repensar a distinção entre o público e o privado. Desse modo, o suposto fim dessa dicotomia foi o que deu margem para o surgimento de outras categorias de interesses, decorrentes da multiplicidade e da complexidade de relações entre os indivíduos na sociedade, o que leva, hoje, a múltiplas interpretações.

Nesse sentido, afirma Arendt:

A profunda conexão entre o privado e o público, evidente em seu nível mais elementar na questão da propriedade privada, corre hoje o risco de ser mal interpretado em razão do moderno equacionamento entre a propriedade e a riqueza, de um lado, e a inexistência de propriedade e a pobreza, de outro.¹⁴

Nesse processo de remodelagem, o Direito Constitucional veio para responder aos problemas e aos desafios da sociedade contemporânea. Entre esses desafios, como se verá em capítulos seguintes, está a formação de um

¹³ THOMPSON, John B., *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*, 1995, p. 312-313.

¹⁴ ARENDT, op. cit., p. 7.

discurso fortalecedor e emancipatório, que consolide as diversas instâncias da educação no Brasil. E isso faz parte mesmo da esfera pública, que é o local de discussão política e de tomada de decisões. Habermas fala em esfera pública como uma comunidade de indivíduos que, unidos em prol da sua participação em um debate racionalmente crítico, pode influenciar decisões políticas.¹⁵

Essa ampliação da esfera pública¹⁶ trouxe no seu bojo mudanças fundamentais na forma de pensar e na maneira de viver, de produzir, de consumir, entre outros. Além de questões ambientais, tecnológicas e econômicas, que vieram à tona com a mudança do modelo estatal, passou-se ao reconhecimento das dimensões social, cultural e política, exigindo a participação democrática na tomada de decisões. Em consequência disso, tentou-se formar na sociedade uma consciência crítica acerca de todos esses valores, principalmente os relacionados à educação.

É fato que todo esse contexto veio junto com a Constituição de 1998, marcada pelo resgate de princípios fundamentais, como liberdade, dignidade humana, solidariedade, todos envoltos no plano da vida comunitária. Para a solidificação desses princípios, a esfera pública (Governo, Judiciário, sociedade) teve de conviver pacificamente com a esfera privada (o empresariado, o indivíduo em si e por si).

Nesse sentido, a questão dos mínimos existenciais na ordem constitucional passa a ser parte integrante do debate público. Logo, a esfera pública volta o olhar para o âmbito das proteções devidas às pessoas que se movem em contextos de vulnerabilidade, pessoas precariamente incluídas ou mesmo excluídas¹⁷ das chamadas redes de segurança social oferecidas pelo mercado, pela sociedade e pelo Estado, de forma integrada.

¹⁵ HABERMAS, Jürgen, *Mudança estrutural da esfera pública*, 2003.

¹⁶ O *status* contemporâneo da esfera pública tem provocado inúmeras questões para debate, a maioria delas em torno da “crise” da esfera pública, seu caráter problemático nas sociedades contemporâneas, o que é veementemente rechaçado pela mídia (FAIRCLOUGH, Norman, *Analysing discourse. Textual analysis for social research*, 2003).

¹⁷ As pessoas excluídas seriam aquelas que se encontram desligadas da vida social não por culpa da natureza (idade, invalidez) nem por culpa sua (parasitismo), mas por culpa da sociedade em que vive e que não reconhece sua existência publicamente.

Em face das considerações ora feitas, fica mais claro situar o conceito de “mínimo existencial” no ordenamento constitucional. E o que seria? O mínimo é, antes de tudo, uma quantidade de um certo bem: um salário mínimo é uma certa quantidade de reais; um mínimo de educação é uma certa quantidade de anos de escolaridade; um mínimo de alimentação é uma certa quantidade de comida; um mínimo de moradia é um teto para morar; um mínimo de autonomia é um trabalho, entre outros.

Para Barcellos, o chamado mínimo existencial, formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica.¹⁸ Assim, para a autora, uma proposta de concretização do mínimo existencial, tendo em conta a ordem constitucional brasileira, deverá incluir os direitos à educação fundamental, à saúde básica, à assistência no caso de necessidade e ao acesso à justiça.

A Constituição da República, aliás, confere aos mínimos o *status* de direitos, o que os transforma em algo a que qualquer indivíduo deveria ter acesso, independentemente de possuir para tanto a simples condição de cidadão incurso em situações de risco tipificadas em lei. São direitos *erga omnes*.

Uma visão pragmática leva a pensar que o que está positivado, em termos de mínimos existenciais, por seu caráter histórico, não são imutáveis, porque são indivisíveis, uma vez que todos eles se complementam e são inerentes à pessoa. Entretanto, concebê-los como conquista política não é o mesmo que concebê-los como direitos, pois são passíveis de alterações advindas da dinâmica social. Assim, o mínimo existencial requer decisões.

Torres, em defesa à tese do mínimo existencial, sustenta que o jusfundamentalismo dos direitos sociais está circunscrito ao deferimento das necessidades básicas, não está sujeito à reserva do possível, podendo, inclusive, ser reclamado diretamente na via judicial. Ao afirmar que o mínimo

¹⁸ BARCELLOS, Ana Paula de, *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*, 2002, p. 248.

existencial é pressuposto para as condições iniciais da liberdade e fundamentado para a concretização do princípio da dignidade humana, alerta o autor que, no Estado Democrático de Direito, esse mínimo existencial é garantido em seu contorno máximo.¹⁹

Os mínimos existenciais, pelo seu caráter de imutabilidade, tendem a ser pressionados pela ação coletiva dos cidadãos, pelo avanço da ciência, pelo grau e perfil da produção econômica, pela forças políticas, entre outros. Desse modo, a variedade de mínimos existenciais depende da diversidade de situações particulares de carência. Essa diversidade, porém, além de existir de fato precisa chegar a ser identificada e reconhecida como merecedora de intervenção pública protetora, ainda que em níveis mínimos. Nessa perspectiva, os direitos sociais – que excederem do mínimo referido e que necessitem de previsão em orçamento –, deverão ser objeto de um sistema securitário-contributivo baseado no princípio da solidariedade.

Acrescenta-se que a abrangência de um determinado mínimo existencial está diretamente relacionada com o *status* a ele atribuído. Além disso, a existência de mínimos cria severos constrangimentos e responsabilidades inafastáveis, uma vez que os princípios republicanos, descritos na Carta Magna, pressupõem que as normas existentes sejam cumpridas à risca e que haja estrita observância de todas as implicações decorrentes de sua instituição. Nessa perspectiva, tais princípios conferem aos mínimos um poder de intervenção nas condições de funcionamento do sistema econômico vigente.

E o que representa o mínimo existencial para as sociedades pós-modernas? Pelo paradigma da essencialidade está relacionado não só ao enfoque existencial, como também ao caráter tutelar. Segundo Negreiros, o paradigma da essencialidade constitui um instrumento para se distinguirem os contratos à luz das diferentes funções que desempenham em relação às necessidades existenciais do contratante. A autora entende que deve ser

¹⁹ TORRES, Ricardo Lobo, *Teoria dos direitos fundamentais*, 2003, p. 27.

atribuída à hierarquia das necessidades humanas a função de estabelecer um padrão de diferenciação dos contratos.²⁰

Assim, o patrimônio deve submeter-se à pessoa, somente se legitimando enquanto meio de realização desta. É o que bem ressalta Arendt: “[...] a propriedade moderna perdeu seu caráter mundano e passou a situar-se na própria pessoa, isto é, naquilo que o indivíduo somente podia perder juntamente com a vida”.²¹

De certa forma, ainda se busca resgatar as bases do contrato social, aos moldes de Rousseau:

Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes. Este é o problema fundamental cuja solução é fornecida pelo contrato social.²²

[...]

O que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo quanto deseja e pode alcançar; o que com ele ganha é liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui.²³

O resgate do homem consegue-se por meio dos princípios constitucionais, como o princípio da dignidade da pessoa humana. Segundo Santos, a instituição do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito importa não apenas o reconhecimento formal da liberdade, mas a garantia de condições mínimas de existência, em que uma existência digna se imponha como fim da ordem econômica, não se tolerando profundas desigualdades entre os membros de uma sociedade.²⁴

²⁰ NEGREIROS, Teresa, *Teoria do contrato: novos paradigmas*, 2002, p. 31.

²¹ ARENDT, op. cit., p. 80.

²² ROUSSEAU, 1996, p. 20-21.

²³ Ibidem, p. 26.

²⁴ SANTOS, Fernando Ferreira dos, *Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*, 1999, p. 79.

Enfim, se por um lado tem-se a crise atual do *Welfare State*, que se caracteriza acima de tudo pela perda da capacidade de oferecer aos cidadãos a segurança propiciada por uma rede social de apoio, formada por diferentes tipos de proteção que funcionem de forma integrada, por outro lado, nesse contexto, a aplicação da dimensão da eficácia impõe-se por uma questão lógica, qual seja: os mínimos existenciais para ser o que são não podem ficar abaixo do nível que os delimita.²⁵

1.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO UM MÍNIMO EXISTENCIAL: A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

Como já visto no tópico anterior, o mínimo existencial é marco definidor e inderrogável do conteúdo mínimo dos direitos fundamentais. Logo, é proibido ao Estado tomar medidas, sejam elas de natureza legislativa ou material, omissivas ou comissivas, com o fim de impedir a sua concreção.

Apesar da sua inquestionável importância, o mínimo existencial necessita de condições materiais para a sua efetivação. No Brasil, por exemplo, o mínimo tem sido ignorado pelas autoridades estatais, como no caso do direito à educação fundamental, cuja parcela integrante do mínimo existencial não está somente para atender aos ditames da Constituição, mas porque a educação é pré-requisito para a concretização de outros direitos fundamentais.

E isso fica mais latente quando se constata que a Carta de 1988 elevou o direito à educação ao *status* de direito público subjetivo. Nesse contexto, o sentido de realização desse direito é forte a ponto de afastar qualquer recusa do Estado em efetivá-lo. E não basta só a garantia do direito à educação, fazem-se necessárias ações paralelas que permita à sociedade as condições

²⁵ Em linhas gerais, a eficácia é o produto que resulta da conjunção da eficiência (fazer mais com menos) com a efetividade (conseguir fazer aquilo que era para ser feito).

de chegar até a escola e manter-se nela, bem como a asseguaração de sua qualidade pelo Estado.

A Constituição Federal dispõe que as normas definidoras dos direitos e das garantias fundamentais têm aplicação imediata.²⁶ Isso mostra que o poder constituinte originário outorgou aos direitos fundamentais uma força normativa mais densa, de modo a não dispor a sua efetividade ao critério do legislador infraconstitucional.

Essa característica de norma-princípio aplica-se, inclusive, aos direitos elencados no capítulo da ordem social, como o direito à educação, e constitui uma diretiva para o Poder Público no sentido de atribuir a esses direitos o máximo possível de efetividade. Para tanto, um dos princípios constitucionais invocados é o da proibição do retrocesso social.

Por meio desse princípio, busca-se diminuir a margem de discricionariedade de que dispõe o legislador, principalmente quando certas normas constitucionais dependem, em maior grau, de leis infraconstitucionais para a efetivação dos direitos e das garantias fundamentais.

Segundo Canotilho, o princípio da proibição do retrocesso social pode ser assim caracterizado:

(...) o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estatais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial.²⁷

Em que pese tal princípio, Branco enfatiza que os direitos à prestação peculiarizam-se, sem dúvida por uma decisiva dimensão econômica. São satisfeitos segundo as conjunturas econômicas, segundo as disponibilidades do momento, na forma prevista pelo legislador infraconstitucional. Diz-se que

²⁶ CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 5º, § 1º.

²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 1998, p. 321.

esses direitos estão submetidos à reserva do possível. São traduzidos em medidas práticas tanto quanto permitam as disponibilidades materiais do Estado.²⁸

Gilmar et al. contextualizam de forma precisa o princípio da reserva do possível:

Embora operante no universo dos direitos sociais, em geral, como no âmbito da previdência social, em particular, o princípio da reserva do financeiramente possível tem especial incidência no terreno da saúde e da educação, cujas normas constitucionais – nisto particularmente influenciadas pelas idéias de constituição dirigente e de Estado provedor –, atribuíram sobretudo ao Poder Público o encargo de custear a satisfação dessas necessidades, consideradas inerentes a uma vida digna. Daí a similitude dos arts. 195 e 205 da nossa Constituição, a proclamarem que tanto a saúde quanto a educação são direitos de todos e deveres do Estado, normas-tarefas ou meramente programáticas cuja concretização fica a depender das forças do Estado, como diziam os clássicos das finanças públicas. De mais a mais, e nisso reside um aspecto crucial do problema, a alocação de recursos públicos para a implementação desses direitos pressupõe – além de uma economia forte –, a difícil decisão de ratear os poucos recursos disponíveis de modo a poder dispensar um mínimo de atendimento aos mais necessitados, situação crítica que nos países periféricos configura o que muitos denominam círculo vicioso da miséria, pois é precisamente aí, onde faltam recursos para atendê-las, que se mostram mais dramáticas as carências sociais.²⁹

1.3 O CARÁTER DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL EM FACE DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA

No primeiro tópico deste capítulo, mencionou-se que o ser humano foi gradualmente sendo reconhecido como “fim em si mesmo”, o que significa dizer que a pessoa humana possui um valor que lhe é inerente e que não pode

²⁸ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, “Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais”, *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*, 2002, p. 146.

²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira et al., *Curso de direito constitucional*, 2007, p. 1301.

ser relativizado, uma vez que é intrínseco à condição humana. É no pensamento de Kant, acerca da pessoa humana, que se encontra o fundamento e o significado do valor da dignidade, em razão de entender que ela (a pessoa) é um fim em si mesma.

Segundo Nunes, o conceito de dignidade foi sendo elaborado no decorrer da história e chega ao início do século XXI como um valor supremo, construído pela razão jurídica e pela prática social.³⁰

Desse modo, a categoria dignidade pode ser compreendida como qualidade daquele que é digno, superior, merecedor de respeito e de consideração. A dignidade humana não pode ser mensurada em valor monetário, não pode ser substituída por qualquer outra coisa. Apesar disso, há dificuldade em se dar uma densidade jurídica ao conceito de dignidade humana. Qual seria o conteúdo? Sem dúvida, respeito à vida, à integridade física e psíquica, à consciência, à intimidade, ao direito de ir e de vir, à liberdade de expressão, de pensamento, de criação, de associação, de opinião, entre outros.

Nesse contexto, a pessoa identifica-se como um ser que concentra valores morais. Portanto, para realizar-se como um ser moral, deve estar voltada para seu crescimento nos âmbitos intelectual, cultural e espiritual.

A própria Constituição da República de 1988, em seu art. 1º, direciona-se no sentido de implementação da dignidade no meio social, ao elevar a dignidade humana a fundamento da República, na busca de uma sociedade livre, justa e solidária. Além desse fundamento, pode-se verificar a coexistência dos princípios da liberdade e da igualdade, em idêntica hierarquia dentro do ordenamento jurídico, devendo ambos ser interpretados e aplicados tomando como norte a dignidade humana.

Assim, o princípio da dignidade humana é considerado a base de todo o ordenamento jurídico brasileiro, além do que, norteia a questão dos direitos fundamentais. Nesse sentido, vale lembrar Sarlet que defende: “[...] a dignidade

³⁰ NUNES, Luiz Antônio Rizzatto, *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*, 2002, p. 46.

da pessoa atua simultaneamente como limite dos direitos e limite dos limites, isto é, barreira última contra a atividade restritiva dos direitos fundamentais”.³¹

Por tudo isso é que o princípio constitucional da dignidade humana tem um impacto potencialmente forte com relação ao direito à educação, não só por voltar-se à tutela da dignidade humana, como também por preservar elementos culturais, da personalidade e da identidade social. Parte dos ganhos em matéria de direitos sociais deve-se ao princípio da dignidade humana, invocado na maioria das vezes como vetor de decisões.

A invocação recorrente desse e de outros princípios constitucionais é de suma importância, tendo em vista que se vive atualmente a época do apogeu do discurso acerca dos direitos fundamentais, a sua vitória racional, mas não a sua efetividade. A concretização dos direitos fundamentais e dos direitos sociais necessita da internalização das mudanças decorrentes do risco proveniente da instabilidade nos cenários nacional e internacional, os quais propiciam uma miscelânea de fatos sociais fora do alcance do Direito.

E como evitar que haja um retrocesso ante o desafio da sobrevivência dos direitos fundamentais neste ambiente de crise? A essa pergunta, busca-se ainda uma resposta. O que se pode adiantar é que há um sistema aprendiz dos direitos fundamentais, sistema esse que coloca o ser humano, em todas as suas dimensões, como o fim maior a ser tutelado pelo ordenamento jurídico.

É nesse sentido que se ressalta o papel do Estado para a preservação do princípio da dignidade humana, de modo que a lei não seja só a lei, mas a interpretação que se faz dela. Tal sentido pode ser entendido como uma forma de proteger o indivíduo das arbitrariedades advindas das relações com o Estado e com os particulares.

E aqui vale lembrar Rousseau:

Quando, porém, o vínculo social começa a afrouxar e o Estado a debilitar-se, quando os interesses particulares começam a se fazer sentir e as pequenas sociedades a influir sobre o grande, o interesse comum se altera e encontra oponentes, a unanimidade já não reina nos votos, a vontade geral deixa de

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2003, p. 120.

ser a vontade de todos, levantam-se contradições, debates, e o melhor parecer não é admitido sem disputas.³²

Para Arendt, a pessoa humana é o ambiente de cada uma das atividades humanas, da qual depende a existência do mundo em que se vive. Afirma a autora que o ser humano é um animal social. A vida humana, em sua visão, depende dos demais, e ação constitui uma prerrogativa exclusiva do homem, pois somente ele é capaz de ação, e esta depende da constante presença dos outros.³³

A seguinte passagem traduz muito bem a concepção de “animal social”:
“Nenhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita em meio à natureza selvagem, é possível sem um mundo que, direta ou indiretamente, testemunhe a presença de outros seres humanos”.³⁴

Nessa seara de contextualização, o direito à educação mantém íntima relação com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, principalmente com o princípio da dignidade humana. Isso porque a educação promove o desenvolvimento da personalidade do indivíduo e da cidadania e contribui para construir a identidade social.

De maneira mais ampla, o acesso à educação propicia o desenvolvimento de uma sociedade livre, mais justa e solidária. É o retorno que o indivíduo “educado” formalmente dá para a sociedade, pois passa a ter consciência de sua individualidade, atrelado a forte sentimento de solidariedade social.

A leitura que se faz dessas conexões é que o direito à educação, além de guardar forte conexão com o princípio da dignidade humana, ainda estreita os laços com o direito de liberdade, pois sem consciência crítica e livre determinação não há falar em pessoas realmente livres em um Estado Democrático de Direito, conforme discussão anterior acerca das idéias de Kant.

³² ROUSSEAU, op. cit., p. 126.

³³ ARENDT, op. cit., p. 31.

³⁴ Ibidem, loc. cit.

Nessa perspectiva, a Carta de 1988 não deixou dúvidas de que o direito à educação, mais especificamente ao ensino fundamental, é parte da condição de dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

É o que bem esclarece Medeiros ao distinguir direito à educação de direito subjetivo público ao ensino fundamental:

O direito genérico à educação serve bem para ilustrar o tema dos direitos sociais, mas não se deve confundi-lo com o direito subjetivo público à educação. Isso porque o direito à educação, declarado constitucionalmente, não tem a mesma efetividade do direito subjetivo público ao ensino fundamental, o qual é munido de ação protetória.³⁵

[...]

A interpretação do texto constitucional, no entanto, deve ser feita sob dois prismas: em primeiro lugar, quanto ao direito à educação propriamente dito e, em segundo lugar, quanto ao direito subjetivo público ao ensino fundamental.³⁶

Como direito público subjetivo, portanto, está amparado tanto por sua orientação finalística quanto por uma sanção explícita quando de sua negação ao indivíduo-cidadão. É o que acentua Bobbio:

É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos.³⁷

1.4 COLISÃO DE PRINCÍPIOS E DIREITO À EDUCAÇÃO

É de se notar que o legislador constituinte pretendeu eliminar atos de discricionariedade do administrador público com relação ao direito à educação das crianças e dos adolescentes, realizando, a priori, a ponderação entre os

³⁵ MEDEIROS, Mônica Jaqueline Sifuentes Pacheco de, *O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento*, 2001, p. 53-54.

³⁶ *Ibidem*, p. 55.

³⁷ BOBBIO, op. cit., p. 61.

princípios que julgou serem os mais relevantes para a sociedade. Todavia, uma questão não pode deixar de ser aqui comentada, trata-se do problema da colisão de princípios em face do direito à educação.

Como se sabe, os princípios elencados na Constituição sucessivamente entram em colisão, o que advém da falta de limites exatos acerca do conteúdo e alcance de cada um deles. Nos casos em que se verificam os conflitos, a técnica de ponderação de Alexy³⁸ poderá ser instrumental eficiente para a solução desses embates.

O juízo de ponderação a ser exercido liga-se ao princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja útil para a solução do problema, que não haja outro meio menos danoso para atingir o resultado desejado e que seja proporcional em sentido estrito, isto é, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução.³⁹

Qualquer análise que se faça deve ser orientada por critérios racionais, os quais apontarão para o princípio que, em determinada situação, possui maior valor, depois de verificadas as condições específicas que integram tal ponderação. Esse sistema de ponderação constrói uma lei de colisão, por via da qual as condições que levam à preferência de um princípio sobre o outro formam o pressuposto fático de uma regra que justifica a consequência jurídica do princípio precedente.⁴⁰

Assim, quanto mais desprestigiado for um princípio, maior deverá ser a importância do outro princípio a ser satisfeito. Resumidamente, esta seria a técnica de ponderação de Alexy, que serve para solucionar situações de colisão entre princípios, principalmente daqueles que tratam de direitos fundamentais.

Moreira Júnior trata do embuste conceitual firmado a partir da distinção entre princípios e regras. Essa distinção visa eliminar qualquer foro normativo

³⁸ ALEXY, Robert, *Teoria dos direitos fundamentais*, 2008.

³⁹ MENDES et. al., op. cit., p. 277.

⁴⁰ ALEXY, op. cit.

que transcenda a Constituição, forjando uma suposta tensão entre uma instância ideal (princípios) a partir de um arranjo conceitual, de caráter universal, e uma instância concreta (regras), de caráter estruturante.⁴¹

Em sua explicação, Moreira Júnior enfatiza as teses de Alexy e de Dworkin. Alexy trata os direitos fundamentais como direitos constitucionais positivos, ao passo que princípios são normas jurídicas que estabelecem deveres de otimização, aplicáveis segundo possibilidades normativas e fáticas. Já as regras são normas jurídicas com validade restrita a determinado ordenamento. A tese de Alexy mostra que a distinção entre princípios e regras tem caráter estrutural (forma de organização do sistema constitucional como ordenamento).⁴²

Em caso de colisão, segundo Alexy, os princípios têm sua validade compartilhada, enquanto que com as regras a obrigatoriedade de uma resulta no afastamento da outra, seja pela introdução de uma exceção ou pela revogação da outra. Quanto à *obrigatoriedade*, os princípios conferem obrigações *prima facie*, acessíveis pelo princípio da ponderação, e as regras instituem obrigações absolutas.⁴³

Outra perspectiva é a de Dworkin. Sua distinção entre princípios e regras tem em vista um ataque geral ao positivismo. Dworkin o faz, articulando um caráter de aplicação na base do “tudo ou nada” (*all-or-nothing*) às regras, de modo que, havendo colisão entre elas, uma deve ser necessariamente considerada inválida; no caso dos princípios, a eles seria reservada a esfera dos fundamentos, sendo a decisão sobre qual princípio prosperar, em caso de colisão, alcançada pelo recurso à dimensão do peso (*dimension of weight*), sem que qualquer um deles perca, no entanto, a sua validade.⁴⁴

O direito à educação, como pertencente à ordem dos direitos fundamentais, é essencial à ordem jurídica nacional. É um tipo de direito que ultrapassa o próprio sistema nacional. Essa superação do sistema nacional

⁴¹ MOREIRA JR., Luiz, *A Constituição como simulacro*, 2007.

⁴² ALEXY, 1994, *apud* MOREIRA JR., *op. cit.*

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ DWORKIN, Ronald, *O império do direito*, 1999.

diferencia-se em dois aspectos: um substancial e outro sistemático. Os direitos fundamentais ultrapassam o sistema nacional de forma substancial porque, se eles devem fazer jus às exigências que lhes são estabelecidas, não de contemplar os direitos humanos.⁴⁵

Uma concepção mais ampla permite considerar as colisões de direitos fundamentais com outras normas ou princípios que tenham por objeto a proteção de interesse comum. É o conceito de colisão de direitos fundamentais em sentido amplo. Os tipos de colisão são temas centrais da dogmática dos direitos fundamentais.⁴⁶

A maioria das Constituições tem hoje catálogos de direitos fundamentais escritos. A questão é que não existe um catálogo de direitos fundamentais sem colisão. A primeira tarefa da teoria dos direitos fundamentais como disciplina jurídica é uma interpretação desse catálogo. Nesse contexto, aplicam-se as regras tradicionais de interpretação jurídica. Todavia, elas esbarram rapidamente em determinados limites. Uma razão fundamental aqui parece decorrer das chamadas colisões de direitos fundamentais. No caso dos direitos sociais, como o direito à educação, é muito comum a colisão entre os princípios constitucionais e as políticas orçamentárias, por exemplo.

Assim, a título de ilustração, ressalvada a total inexistência de recursos (o que depende de prova por parte do Poder Público, sendo insuficiente a mera alegação), será plenamente possível a emissão de provimento jurisdicional. Tal medida tem o fim de determinar o contingenciamento ou a realocação de dotações orçamentárias para o atendimento dos direitos prestacionais que congregam os valores inerentes à dignidade da pessoa humana, como é o caso do direito à educação fundamental.

Enfim, caso exista oferta irregular dos serviços incumbidos ao Estado, decorrente, por exemplo, da colisão de princípios, a força subordinante do direito social violado conduz à necessidade de prestação jurisdicional, de modo

⁴⁵ Palestra proferida por Robert Alexy na Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, em 10.12.98. Tradução informal de Gilmar Ferreira Mendes.

⁴⁶ *Ibidem*.

que a ordem social violada pelo Poder Público, notadamente por meio do Poder Executivo, possa ser restaurada pelo Poder Judiciário.

Este capítulo tratou do reconhecimento da educação como um direito fundamental e as conseqüências de sua violação. No próximo capítulo, tem-se uma visão de como está estruturado o direito à educação na Constituição e na legislação infraconstitucional, por meio da divisão das competências, e as perspectivas do federalismo cooperativo.

CAPÍTULO 2

FEDERALISMO COOPERATIVO E DIREITO À EDUCAÇÃO

O objetivo deste capítulo é mostrar a Constituição Federal como símbolo do pacto federativo e determinante das competências da União e dos entes federativos. O ponto central é trazer à tona a idéia de que, no exercício das competências estabelecidas, a União, pela própria organização e sentido do Estado federal, representa a unidade dos interesses genéricos e exclusivamente nacionais.

Nessa perspectiva, o federalismo figura como um instrumento de manifestação da soberania popular para a concretização dos direitos fundamentais, como o direito à educação. Além da Constituição Federal, outros diplomas legais são invocados para traçar uma visão geral do sistema educativo brasileiro. Discute-se o caráter dialógico e intertextual da Constituição Federal e o sentido do federalismo para a construção da identidade dos sujeitos de direitos.

Busca-se, também, mostrar que o Direito, no equacionamento e na solução dos problemas complexos da sociedade brasileira, pode ser estudado à luz do federalismo cooperativo. Essa vinculação remonta ao fato de que a democracia de cunho representativo, sozinha, não pode garantir a efetividade do processo democrático, há que se entender a relação entre sistema e ambiente.

Da mesma forma, é o capítulo introdutório das bases teóricas e principiológicas do Capítulo 4, em que se destaca o modelo da educação sistêmica pela subsunção dos princípios e das regras do ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional, a partir do federalismo cooperativo e na perspectiva do Plano de Desenvolvimento da Educação.

2.1 O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS

A relação entre federalismo e cooperação, como bem lembra Horta, surge na etimologia da palavra “federal”, que deriva de *foedus*, a qual significa pacto, ajuste, convenção, tratado, e entra na composição de laços de amizade (*foedus amicitiae*). Assim as idéias de união, aliança e cooperação seriam inseparáveis à associação das partes componentes que está na origem do Estado federal, sendo a solidariedade uma característica intrínseca ao federalismo.⁴⁷

Os Estados assumem a forma federal tendo em vista razões de geografia⁴⁸ e de formação cultural da comunidade. Um território amplo é propenso a ostentar diferenças de desenvolvimento de cultura e de paisagem geográfica, recomendando, ao lado do governo que busca realizar anseios nacionais, um governo local atento às peculiaridades existentes. Ainda é uma resposta à necessidade de se ouvirem as bases de um território diferenciado quando da tomada de decisões que afetam o país como um todo. A fórmula opera para reduzir poderes excessivamente centrípetos.⁴⁹

Nesse sentido, Horta afirma que o Brasil, desde 1891, percorreu trajetórias constitucionais no sentido de assegurar o federalismo, que evoluiu de um modelo centrífugo, vigente em 1891, para um federalismo cooperativo, ou federalismo de equilíbrio, o qual teve surgimento embrionário na Carta de 1946, pela figura dos órgãos federais incumbidos de promover o desenvolvimento de determinadas regiões.⁵⁰ Horta ainda salienta que a evolução do federalismo constitucional brasileiro percorre uma oscilação

⁴⁷ HORTA, Raul Machado, “Tendências atuais da federação brasileira”, *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, 1996, p. 15.

⁴⁸ A federação brasileira não constitui uma divisão territorial dura e estanque entre União Federal e Estados-Membros, mas uma conjugação de competências entre os entes federativos: União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios (SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta, *Estudos sobre federalismo*, 2007, p. 216).

⁴⁹ MENDES & ÁVILA, op. cit., p. 757

⁵⁰ HORTA, Raul Machado, *Direito Constitucional*, 1999, p. 470-472.

pendular e encontra seu momento de estabilização na Constituição Federal de 1988.⁵¹

Assim a soberania (poder de autodeterminação plena, não condicionada a nenhum outro poder, externo ou interno), no federalismo, é atributo de Estado federal como um todo. Os Estados-membros dispõem de outra característica – a característica da autonomia (capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano).⁵²

O modo como se repartem as competências⁵³ indica que tipo de federalismo é adotado em cada país. A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado centrípeto); uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo).⁵⁴

No caso brasileiro, o princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse. Segundo tal princípio à União cabem aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocam as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.⁵⁵

De modo a instrumentalizar o alcance dos objetivos gerais do art. 3º, a Lei Maior tratou das competências (material e legislativa) dos entes federados. A competência material refere-se às matérias das quais os entes federados

⁵¹ A oscilação pendular, que percorre a evolução do federalismo constitucional brasileiro, marcada por fases de plenitude e períodos de queda e de negação, de alternância do federalismo hegemônico e centrípeto e do federalismo centrífugo e dualista atingiu, afinal, o seu momento de estabilização na Constituição Federal de 1988. Sob o ângulo da forma federal de Estado, a Constituição de 1988 é o coroamento da evolução secular e assinala o ponto de equilíbrio que se atingiu o estágio do amadurecimento das instituições federais (HORTA, 1999, p. 450).

⁵² MENDES et al., op. cit., p. 754.

⁵³ Competência é aqui compreendida como “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções (SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional*, 1997, p. 455).

⁵⁴ MENDES et al., op. cit., p. 755.

⁵⁵ SILVA, op. cit., p. 454.

devem cuidar, sendo distribuídas em competência material exclusiva⁵⁶ e material comum, cumulativa ou paralela,⁵⁷ com atribuição do encargo a mais de um dos entes. A competência legislativa, por sua vez, é entendida como o poder juridicamente estabelecido para criar normas (ou efeitos jurídicos) por meio e de acordo com certos temas, podendo ser classificada como exclusiva, privativa, concorrente e suplementar.

Silva resume as competências:

[...] quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade [...] a competência se distingue em: (a) *exclusiva*, quando é atribuída a uma entidade com a exclusão das demais (art. 21); (b) *privativa*, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação e de competência suplementar [...]; a diferença entre a exclusiva e a privativa está nisso, aquela não admite suplementariedade nem delegação; (c) *comum, cumulativa ou paralela* [...] que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente [...]; (d) *concorrente*, cujo conceito compreende dois elementos: possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; primazia da União no que tange à fixação de normas gerais [...] (e) *suplementar*, que é correlativa da competência concorrente, e que significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípio ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas [...].⁵⁸

Outra classificação dos modelos de repartição de competências cogita das modalidades de repartição horizontal e de repartição vertical.

Na repartição horizontal não se admite concorrência de competência entre os entes federados. Esse modelo apresenta três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; outra, discrimina a competência da União deixando aos Estados-membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última,

⁵⁶ Art. 21, CF/88.

⁵⁷ Art. 23, CF/88.

⁵⁸ SILVA, op. cit., p. 457.

discrimina os poderes dos Estados-membros, deixando o que restar para a União.⁵⁹

Na repartição vertical de competências realiza-se a distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados-membros. Essa técnica, no que tange às competências legislativas, deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados-membros afeiçoar a legislação às suas peculiaridades locais. A técnica da legislação concorrente estabelece um verdadeiro condomínio entre União e Estados-membros.⁶⁰

Em síntese, na Constituição Federal de 88, a repartição de competências, dá-se da seguinte forma: competência geral da União (art. 21); competência legislativa privativa da União (art. 22); competência relativa aos poderes reservados dos Estados (art. 25); competências concorrentes administrativas (art. 23); competência legislativa concorrente (art. 24); competência dos Municípios (art. 29).

A sistemática de distribuição e a organização dos sistemas de ensino⁶¹ no Brasil são decorrentes do princípio federativo, que é norteador da Constituição e determinante da forma do Estado brasileiro. Assim, no Estado federativo brasileiro⁶², os diversos entes – União, Estados-membros e Municípios – devem desenvolver suas atividades com o intuito específico de

⁵⁹ MENDES et al., op. cit, p. 756.

⁶⁰ Ibidem, p. 756.

⁶¹ Sistema de ensino como realidade educacional complexa e diversificada, que adquire unidade, coerência e sentido na medida em que, trabalhada pelas normas fixadas pela autoridade competente, deixa-se conduzir em direção aos fins a que o país julga que deva atingir por meio da educação. É nesse sentido que a lei brasileira, constitucional e ordinária, emprega o termo “sistema de ensino”, ou seja, para significar os grandes conjuntos organizados pela União (sistema federal de ensino) e pelos Estados e Distrito Federal (sistemas estaduais de ensino), tendo em vista o atendimento das respectivas necessidades educacionais (FERRAZ, Esther de Figueiredo, *Estudos jurídicos em homenagem a Vicente Ráo*, 1976, p. 171).

⁶² O Estado Federal expressa um modo de ser do Estado em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativamente quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão (MENDES et al., op. cit., p. 757).

cooperação mútua⁶³, de atingir os objetivos da República,⁶⁴ os quais constituem princípios gerais norteadores do ordenamento jurídico brasileiro.

Desse modo, de acordo com o art. 22, inciso XXIV, “[...] compete privativamente à União legislar sobre: [...] diretrizes e bases da educação nacional”; sendo “[...] competência (material) comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência [...]”, conforme art. 23, inciso V; e, por fim, “[...] compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] educação, cultura, ensino e desporto [...]”, nos moldes do art. 24, inciso IX.

Destaca-se, pois, que à União compete legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional, podendo os Estados, mediante autorização constante em Lei Complementar, desempenhar a atribuição legislativa a questões específicas.⁶⁵

Do mesmo modo, a União detém a competência legislativa concorrente, que se limita a estabelecer normas gerais⁶⁶ e não exclui a competência suplementar dos Estados. Só em caso de não existirem normas gerais da União é que os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, de maneira a atender as suas peculiaridades e independente de qualquer

⁶³ Art. 221, § 1º, CF/88: *A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.*

⁶⁴ Art. 3º, CF/88: *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁶⁵ Parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal.

⁶⁶ As normas gerais devem ser compreendidas como aquelas que têm abrangência nacional, global, total, sem se circunscrever ao âmbito de qualquer integrante do Estado federativo, mas de modo a transcendê-lo.

autorização. Todavia, na superveniência de legislação geral da União, ficará suspensa a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.⁶⁷

Em síntese, na área da educação, a Constituição Federal promove a repartição de competências materiais entre os entes federados, combinando atribuições privativas e atribuições comuns, que tendem a atuar no sistema constitucional na qualidade de princípios norteadores da atividade educacional. A não-atribuição de encargos exclusivos para a União, em favor de uma atuação supletiva e redistributiva de âmbito nacional, reforça o seu papel de coordenação, diversamente do que faz em relação a Estados e Municípios, que têm encargos específicos.⁶⁸

Há, portanto, um federalismo cooperativo em que a coordenação das ações é preponderantemente para atingir os objetivos comuns, traçados no Plano Nacional de Educação (competência material da União). Além disso, busca-se com esse modelo uniformizar aspectos que ultrapassem interesses específicos de unidades periféricas, em razão de tópicos comuns a todos ou porque, sendo específicos de alguma delas, dificultaria o intercâmbio e a abrangência nacional.

Tal generalidade, contudo, como já visto, não exclui a ação material e legislativa das unidades periféricas para editar normas de organização interna, de modo a atender interesses regionais e locais. Esse modo de atuação reflete a aplicação do princípio da subsidiariedade, pelo qual as decisões legislativas devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas.⁶⁹

O fortalecimento do poder local, a partir de uma lógica coordenada com os demais espaços decisórios, demonstra o processo de (re)territorialização⁷⁰

⁶⁷ É o que dispõe o art. 24, §§ 1º a 4º, da Constituição Federal.

⁶⁸ RANIERI, Nina Beatriz, *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases*, 2002, p. 107.

⁶⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira, *Direito administrativo e políticas públicas*, 2002, p. 252-255.

⁷⁰ Conceitos como o de “(re)territorialização”, de “desterritorialização” e de “deslocalização”, serão tratados com mais acuidade no Capítulo 5.

do poder. Nesse contexto, assume relevância a aplicação do princípio da subsidiariedade, seja no tocante à ampliação de competência dos entes locais, sem, contudo, superar a esfera nacional, seja em relação ao próprio relacionamento entre espaço estatal local e sociedade. De fato, a lógica relacional entre as esferas decisórias, ou mesmo entre os entes locais estatais e a sociedade, supera uma abordagem amparada no conflito por uma articulação alicerçada na coordenação.⁷¹

Diante disso, é imprescindível que a (re)definição de competências, a partir da idéia de subsidiariedade, esteja coadunada com uma nova correlação de forças entre Estado e sociedade, porque a simples autonomização da esfera local, com a ampliação de atribuições, não significa a concretização de uma nova relação entre sociedade e Estado, esta igualmente amparada numa ótica subsidiária.⁷²

Enfim, a organização dos sistemas de ensino é reflexo do princípio federativo, de cunho cooperativo, e a atuação tem por guia o princípio da subsidiariedade, que permite a vinculação entre a proposta defendida de direito social com a idéia de descentralização.

No âmbito das competências compartilhadas, salienta-se que a exploração das suas potencialidades adotada pelo constituinte representa uma alternativa válida para o alcance de uma maior descentralização. O modelo de repartição de competências da Constituição de 1988 demonstra que se evoluiu nesse objetivo, ainda que persista uma acentuada concentração de poderes na União. Contudo, nota-se que a competência legislativa concorrente é uma das formas de fortalecer o federalismo, sendo um fator de equilíbrio entre as esferas autônomas de poder e diminuindo esta, ainda presente, concentração.⁷³

A propósito, Ferraz Júnior destaca que o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da

⁷¹ HERMANY, Ricardo, *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*, 2007, p. 272.

⁷² *Ibidem*, p. 279.

⁷³ SOUZA JÚNIOR & ÁVILA, *op. cit.*, 364.

colaboração. Assim, toda matéria que extravasa o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União, ou municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse), ou porque envolve conceitos que, se particularizados num âmbito autônomo, engendram conflitos no intercâmbio nacional, o que constitui matéria de norma geral.⁷⁴

2.2 A EDUCAÇÃO NA ORDEM SOCIAL CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 dedicou parte de seu texto ao direito à educação no Título VIII (Da Ordem Social), Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), artigos 205 a 214. Como introduzido no capítulo anterior, o direito à educação integra os chamados direitos sociais e passou a ser dever precípua do Estado.⁷⁵

Antes da Carta de 1988, havia por parte do Estado pouca preocupação em garantir uma educação de qualidade a todos os brasileiros, pois o ensino público era tratado de forma assistencial, à disposição daqueles que não tinham condições de arcar com as despesas. Hoje, portanto, o Estado precisa ir mais além, o direito à educação deve pautar-se em uma formação humanística e, concomitantemente, profissional, fixando-se, ainda, os princípios⁷⁶ que a devem reger, entre outros já tratados no Capítulo 1, como o da dignidade humana, o da igualdade e o da solidariedade.

⁷⁴ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio "Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 1995, p. 245-251.

⁷⁵ Art. 205, CF/88: *A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

⁷⁶ Art. 206, CF/88: *O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

Esse último princípio, o da solidariedade, inclusive, consiste em possibilitar a integração entre Estados ou entre regiões (de um mesmo Estado ou de Estados diferentes), visando ao desenvolvimento social e econômico, de forma equilibrada e harmônica, para a aferição e distribuição de riquezas, garantindo a subsistência da comunidade, o bem-estar dos indivíduos e o fortalecimento dos entes estatais. Tal aspecto do federalismo será abordado em capítulos futuros.

Embora dever do Estado, a educação não é uma atividade exclusiva deste, conforme afirma Bastos:

[...] quando a Constituição estabelece, no caput do artigo 209 (que diz respeito à Ordem Social), que o ensino é livre à iniciativa privada atendidas as condições impostas nos incisos I e II desse mesmo dispositivo [...], a liberdade de iniciativa privada a que esse artigo alude é a liberdade de o particular, observadas as exigências do Estado quanto ao ensino sob o aspecto educacional, ministrá-lo paralelamente ao ensino público, o que implica dizer que ele, embora dever do Estado, não é monopólio deste, mas constitui atividade aberta à iniciativa privada, sem se levar em conta qualquer conotação econômica.⁷⁷

Todavia, segundo Medeiros, o fato de a Constituição consignar que o ensino será livre à iniciativa privada não significa que ele poderá ser organizado com a liberdade de iniciativa que caracteriza o exercício das atividades econômicas (art. 170, parágrafo único). Ao contrário, trata-se de uma atividade que é fiscalizada pelo Poder Público e por ele avaliada, devendo ter autorização prévia para o seu funcionamento. Ademais deverá obedecer às normas constitucionais protetoras do ensino, bem como se submeter à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que estabelece, dentre outras obrigações, a

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

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

⁷⁷ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra, *Comentários à Constituição do Brasil*, 1988, p. 580.

obediência aos conteúdos mínimos e a obrigatoriedade de ser o ensino ministrado em língua portuguesa (art. 209, § 2º).⁷⁸

A importância do ensino fundamental, tornado um direito imprescindível do cidadão e um dever do Estado, impôs a gratuidade como modo de torná-lo acessível a todos. De acordo com Medeiros, a gratuidade envolve, na atual Constituição brasileira, não só o não-pagamento de quaisquer aportes, como também o fornecimento de material escolar, transporte, alimentação e tudo o que for necessário ao estudo (art. 208, VII, CF/88). Envolve, até mesmo, atribuição de bolsas de estudos aos estudantes carentes, naqueles locais onde não houver escolas públicas (art. 213, § 1º, CF/88).⁷⁹

A intervenção torna-se mais concreta quando da associação entre gratuidade e obrigatoriedade. A obrigatoriedade é um modo de sobrepor uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito civil. O art. 208, I, c/c o § 1º da Constituição vigente, não deixa a menor dúvida a respeito de ter qualquer brasileiro o direito subjetivo de acesso ao ensino obrigatório e gratuito, oponível ao Estado, não tendo este nenhuma possibilidade de negar a solicitação protegida por expressa norma jurídica constitucional.⁸⁰

Com relação aos demais níveis de ensino, somente aponta, em relação ao ensino médio gratuito, a “progressiva universalização” e, no que se refere ao ensino superior, o acesso “segundo a capacidade de cada um” (art. 208, II e V, CF/88).

O caráter de obrigatoriedade está vinculado ao fato de que o direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança freqüentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. Não se olha, pois, o presente, mas o futuro.

⁷⁸ MEDEIROS, op. cit., p. 73.

⁷⁹ Ibidem, p. 35.

⁸⁰ Ibidem, p. 54.

Bobbio esclarece um dos sentidos que presidiram a imposição da obrigatoriedade escolar:

Esta tentativa de escolher as reformas que são ao mesmo tempo liberadoras e igualitárias deriva da constatação de que há reformas liberadoras que não são igualitárias, como seria o caso de qualquer reforma de tipo neoliberal, que oferece ampla margem de manobra aos empresários para se desvencilharem dos vínculos que advêm da existência de sindicatos e comitês de empresa, ao mesmo tempo em que se destina a aumentar a distância entre ricos e pobres; por outro lado, existem reformas igualitárias que não são liberadoras, como toda a reforma que introduz uma obrigação escolar, forçando todas as crianças a ir à escola, colocando a todos, ricos e pobres, no mesmo plano, mas por meio de uma diminuição da liberdade.⁸¹

Embora a Constituição de 1988 tenha trazido uma nova perspectiva para o direito à educação, melhorar a qualidade de ensino não depende apenas da Carta. Sobretudo, depende de fatores econômicos, políticos, engajamento da sociedade, de estruturas que de fato levem o direito à educação a ser prioridade política do país.

Assim, a questão é que a sustentabilidade desse modelo depende de um aparato estatal, em outras palavras, o direito à educação requer a alocação de recursos materiais e humanos. Para ilustrar, com a edição da Lei nº 9.424/96⁸² e do Decreto Federal nº 2.264/97⁸³, introduziram-se mudanças no que diz respeito, por exemplo, ao ensino fundamental, determinando legalmente como a partilha de recursos deverá ser feita e em que medida, conforme o disposto no artigo 70⁸⁴ da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

⁸¹ BOBBIO, Norberto, "Reformismo, socialismo e igualdade", *Novos Estudos*, 1987, p. 3.

⁸² Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

⁸³ Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências.

⁸⁴ Art. 70, Lei nº 9.394/96: *Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:*
I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

Em face disso, a Constituição atribuiu a cada um dos entes federativos atribuições de ordem material, em que determinou a cada um deles o dever de contribuir, anualmente, com um percentual mínimo estabelecido em lei, proveniente das suas receitas: a União com 18% (dezoito por cento) e os Estados, Distrito Federal e Municípios com 25% (vinte e cinco por cento).⁸⁵

Além disso, como já ressaltado, cuidou também o constituinte de regular a competência legislativa dos entes da Federação. Desse modo, à União compete legislar, de maneira privativa, sobre as diretrizes e bases da educação em todo o Brasil.⁸⁶ Poderá, ainda, legislar de maneira concorrente com os Estados e o Distrito Federal.⁸⁷

Acresce-se, ainda, que o constituinte tratou de enumerar as obrigações do Estado com relação à educação no artigo 208 da Carta Magna⁸⁸.

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

⁸⁵ Art. 212, CF/88: A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁸⁶ Art. 22, inciso XXIV, CF/88: Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.

⁸⁷ Art. 24, inciso IX, CF/88: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino e desporto.

⁸⁸ Art. 208, CF/88: O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

Ressalta-se que o constituinte originário, mais do que simplesmente enumerar, tratou de afirmar que o ensino obrigatório, mais do que uma norma programática, trata-se, como já visto, de um direito público subjetivo.

No âmbito do ordenamento infraconstitucional, em 13 de julho 1990, foi editada a Lei nº 8.069, que estabeleceu o Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa lei veio para dar efetividade ao que já preconizava a Constituição sobre o direito à educação, ao prever a imediata exigibilidade desse direito (quando de sua inobservância) perante o Poder Judiciário.⁸⁹

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

⁸⁹ ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, LEI Nº 8.069/90, Arts. 53-59:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.

No mesmo sentido, a Lei nº 9.394/96, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 5º, faz questão de ressaltar a garantia de intervenção junto ao Poder Judiciário como meio de dar efetividade aos direitos nela consagrados.⁹⁰ Do mesmo modo, o artigo 227, *caput*, da Constituição, tratou de assegurar às crianças e aos adolescentes vários direitos, entre eles, o da educação, em que eles terão absoluta prioridade com relação ao seu gozo.⁹¹

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela freqüência à escola.

Art. 55. Os pais ou responsável têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino.

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

I - maus-tratos envolvendo seus alunos;

II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III - elevados níveis de repetência.

Art. 57. O poder público estimulará pesquisas, experiências e novas propostas relativas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório.

Art. 58. No processo educacional respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura.

Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

⁹⁰ Art. 5º, Lei 9.394/96: O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

⁹¹ Art. 227, CF/88: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

2.3 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL SOB O PRISMA DO FEDERALISMO COOPERATIVO

Como já demonstrado em tópico anterior, a Constituição de 1988 menciona a existência do princípio federativo quando, explicitamente, ressalta que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal organizarão, em regime de colaboração seus sistemas de ensino.⁹²

Com isso, não há um sistema nacional de ensino, mas este se concretiza no mundo dos fatos por meio da coordenação exercida pela União, que integra as políticas públicas, as ações e as exigências comuns a todos os integrantes dos demais sistemas, com o fim de atingir os objetivos nacionais traçados no Plano Nacional de Educação.

Ao detalhar em outros artigos os encargos prioritários de cada ator federado, o texto constitucional parece tomar o conceito de rede de ensino como o mais apropriado para o conceito de sistema. Assim, o princípio de colaboração entre os entes federados surge como impositivo para o desenvolvimento de ações tendentes a cumprir os objetivos fixados para a educação de todos os brasileiros.

O surgimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), prevista no art. 23, XXI, da CF/88, serviu para detalhar ainda mais as ações a serem empreendidas, configurando, assim, as atribuições solidárias que devem reger as atividades de cada instância de poder educacional público.⁹³ Segundo expressão de Ranieri, é o “eixo jurídico da organização do ensino no País”.⁹⁴

⁹² Art. 211, CF/88.

⁹³ Os grandes eixos da LDB, segundo Carneiro, são: (a) o conceito abrangente de educação; (b) vinculação da educação com o mundo do trabalho e com as diferentes práticas sociais; (c) padrões mínimos de qualidade de ensino, como forma de ensejar o cumprimento da obrigatoriedade de ensino; (d) pluralidade de formas de acesso aos diversos níveis de ensino; (e) avaliação da qualidade do ensino pelo Poder Público; (f) definição da responsabilidade da União, dos Estados, dos Municípios, das escolas e dos docentes; (g) configuração dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino; (h) mapa conceitual preciso da educação escolar e básica; (i) requisito de relação adequada entre o número de alunos e professores, a carga horária e as condições materiais da escola; (j) construção da identidade do ensino médio; (l) resgate da natureza e da finalidade da educação profissional; (m) precisão conceitual

As ações de configuração do novo quadro educacional estão em plena fase de implementação com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tende a adotar certas medidas sugeridas pelo processo de globalização econômica, haja vista a necessidade (ou imposição) de medidas que tendem a unificar procedimentos nas políticas econômica e fiscal, com evidente incidência nas políticas sociais.

Na política educativa, os impactos estão sendo sentidos, razão pela qual não se pode afirmar categoricamente que seus efeitos serão definitivos. De qualquer modo, algumas medidas já têm servido para mensurar a atuação dos poderes públicos. Entre elas, destacam-se: os parâmetros curriculares, a avaliação de estudantes, o repasse de recursos diretamente às escolas, entre outras. Tais medidas, quando tomadas de forma isonômica, sem respeitar as peculiaridades e características de desenvolvimento de cada sistema, provocam efeitos desiguais. A consequência são sistemas de ensino mais pobres e escolas menos preparadas para inovações.

Na verdade, o desenvolvimento dos sistemas de ensino básico no País, por exemplo, exige um efetivo exercício de articulação política. Atualmente essa articulação está mais visível, haja vista maior estímulo pelo governo federal, cujas políticas educacionais são pensadas a partir dos princípios constitucionais vigentes.

Mesmo com a existência de políticas educacionais pontuais, o acesso aos recursos financeiros ainda continua dependente de um conjunto de fatores: regionalismo, nível de riqueza, vinculação política, entre outros. Todos esses fatores são excludentes quando se trata das necessidades sociais.

Historicamente, as tentativas de repartir competências e encargos, sob a égide do princípio federativo vigente no Brasil tiveram poucos resultados, pois

para os elementos de despesas no âmbito da manutenção e do desenvolvimento do ensino; (n) fortalecimento das fontes e dos canais de financiamento da educação, incluída a fixação dos prazos de repasses de recursos para Estados e Municípios; e, (o) reconfiguração da base curricular tanto na educação básica como um todo, como do ensino médio em particular (CARNEIRO, M. A., *LDB fácil: leitura crítica-compreensiva artigo a artigo*, 1998. p. 14).

⁹⁴ RANIERI, op. cit., p. 25.

sempre exigiram a implantação de um exercício de busca comum, visto que situações radicalmente distintas eram tratadas de forma igual, quando deveriam ser tratadas de forma desigual, visto que são desiguais os sistemas educativos do País. Só para ilustrar, o governo federal, ao baixar normas que, na maioria das vezes só funcionam a título de sugestões, porque muitas questões relativas ao funcionamento do ensino básico são de competência de Estados e de Municípios, foi sempre um complicador institucional.

Via de regra, a instância federal age como determinante sobre a estadual e esta sobre a municipal, quando na realidade todas deveriam estar em pé de igualdade em face do objetivo comum de desenvolver e melhorar a educação pública. O modelo de colaboração ajuda muito mais a desarticular que a sedimentar novas práticas e a instaurar uma nova cultura do gerenciamento educacional. Todo o tempo há a substituição de um programa (política) por outro, sem uma avaliação dos seus aspectos positivos e negativos.

E críticas a esse modelo não faltam, conforme discutem Souza Jr. e Ávila:

É corrente a crítica ao federalismo consagrado na Constituição de 1988, uma vez que não foi assegurado equilíbrio nas relações federativas, já que, em verdade, persiste excessiva concentração de poderes na União, pouco restando aos Estados e Municípios no tocante a sua capacidade legislativa. É certo, nesse aspecto, que as relações entre as diversas instâncias deveriam ser orientadas pelo princípio da subsidiariedade, princípio enunciador da lógica de que sempre que uma certa função puder ser exercida pela instância inferior, não deverá ser assumida pela que está acima. Assim, governo federal não deveria arcar com responsabilidades que os estados estão preparados para desempenhar, e eles não deveriam exercer funções que o Município seja capaz de fazer. Em outros termos: o Município prefere ao Estado e à União.⁹⁵

Só para ilustrar, em muitas situações, os programas vinculados ao ensino básico, originários da esfera federal, podem ser ou não aceitos pelas demais instâncias federadas. Conseqüentemente, os procedimentos são

⁹⁵ SOUZA JÚNIOR & ÁVILA, op. cit., 291.

diferenciados e de acordo com o interesse em jogo. O caso dos parâmetros curriculares⁹⁶ é notório. Os padrões são referenciais e ignorados pelos professores, o que supostamente fere o princípio da isonomia, uma vez que, sob a ótica do desenvolvimento regional, tais iniciativas não seriam a priori adaptáveis às redes de ensino estaduais e municipais de forma homogênea.

Desse modo, o principal objetivo das leis, mais especificamente leis em matéria de educação, é a garantia de direitos iguais e a composição das reivindicações sociais mais preeminentes. Em vez de se prestar a alguma idealização que imponha um padrão único de ação sobre a totalidade, o ordenamento jurídico deve estar determinado por uma estrutura capaz de fazê-lo melhor se adaptar às realidades específicas, garantindo-o para o desafio colocado pela sociedade pluralista mais complexa e diversificada.⁹⁷

Um das propostas de Mangabeira Unger é flexibilizar o federalismo, associando os governos federal, estaduais e municipais em órgãos colegiados, incumbidos de definir os mínimos, de supervisionar sua execução, de intervir corretivamente quando deixassem de ser satisfeitos e de suplementar os recursos financeiros e humanos dos estados e dos municípios mais pobres. Para ele, o ponto decisivo é a negociação de pacto federativo que distinga entre duas situações. Quando as faltas se originarem na incompetência dos governos locais, a solução é seqüestrar, sob a vigilância dos tribunais, a parte pertinente do orçamento estadual ou municipal e usá-la para fazer cumprir os mínimos. Quando as faltas resultarem da pobreza das populações e dos

⁹⁶ Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) são referências para o trabalho dos professores das diversas disciplinas e áreas do ensino fundamental e médio, cujo objetivo é garantir que todas as crianças e jovens brasileiros possam usufruir dos conhecimentos básicos necessários para o exercício da cidadania. Os PCNs têm como função subsidiar a elaboração ou a revisão curricular dos Estados e dos Municípios, de modo a dialogar com as propostas e experiências já existentes, incentivar a discussão pedagógica interna das escolas e a elaboração de projetos educativos, bem como servir de material de reflexão para a prática de professores. Embora aponte um conjunto de conteúdos e de objetivos para as diversas disciplinas, os PCNs não são uma diretriz obrigatória. Suas propostas devem ser adaptadas à realidade de cada comunidade escolar, servindo como eixo norteador na revisão ou elaboração de propostas curriculares próprias.

⁹⁷ ZIMMERMANN, Augusto, *Teoria geral do federalismo democrático*, 1999, p.179.

governos locais, a solução é redistribuir recursos dos estados ou municípios mais ricos para os mais pobres.⁹⁸

Faz sentido federalizar o ensino básico, tirando as escolas das mãos de prefeitos e governadores? A federalização pura não é factível ou conveniente. Para Mangabeira Unger, deve-se fortalecer a responsabilidade da União para que, trabalhando em conjunto com os Estados e os Municípios, assegure mínimos de investimento por aluno e de desempenho por escola em todo o Brasil. Segundo ele, o FUNDEF e o FUNDEB são pontos de partida. Faltam mecanismos para intervir quando os mínimos deixarem de ser atendidos. Flexibilizar o federalismo, sim; suprimi-lo, não.⁹⁹

Hoje, como se verá em capítulos posteriores, busca-se, como objetivo político maior, uma educação voltada para a construção de um modelo de sociedade mais aberta, mais democrática e eqüitativa. Os processos de reformulação do papel do Estado, a privatização de empresas públicas, o deslocamento dos eixos de decisão da política, com a ingerência de instâncias de decisão externas nos assuntos do País, têm contribuído para a redefinição dos papéis ocupados pelos atores públicos em relação às políticas educacionais.

A realidade é que hoje, em face do descontrole das contas públicas, o qual exige ajustes permanentes nos orçamentos, o governo federal transformou-se no condutor da política educativa, especialmente diante dos Estados e dos Municípios mais dependentes da transferência de recursos federais, quer seja por intermédio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)¹⁰⁰, ou de outros mecanismos previstos na legislação.

A expressiva presença do governo federal na ocupação dos espaços, em face dos demais entes federados e dos mais de 150 pontos da LDB que requerem algum tipo de regulamentação, configura o federalismo educativo, com seus inevitáveis reflexos sobre todo o arcabouço da educação no Brasil.

⁹⁸ MANGABEIRA UNGER, Roberto, "Ensino já", *Folha de São Paulo*, 2003.

⁹⁹ Idem, "Educação: escolhas", *Folha de São Paulo*, 2006.

¹⁰⁰ Lei nº 9.424/96. O FUNDEF atualmente foi substituído pelo FUNDEB.

Até aqui, este capítulo sinaliza para algumas conclusões acerca da reconfiguração do sistema educativo e que serão retomadas nos próximos capítulos, tais como:

- (1) a escassez de recursos;
- (2) o uso do *marketing* e da propaganda como instrumentos construtores de uma metarrealidade (metanarrativa)¹⁰¹, como se não existissem problemas e todas as dificuldades já estivessem definitivamente superadas;
- (3) os programas assistenciais de governo, como o Bolsa-Escola, que representa um excelente meio de manipulação política, ao apresentar como solução do problema educativo um recorte que se faz da realidade escolar, justamente sobre o grupo menos assistido e mais esquecido da sociedade desigual.

De qualquer sorte, em que pese tais aspectos, o sistema federativo foi criado e desenvolvido para dar cabo de um rol de contingências variáveis existentes em uma grande Nação. O que se observa é que essa miscelânea de distorções do sistema é decorrente da pluralidade e complexidade dos sistemas (político, econômico, social), conforme será abordado no Capítulo 5.

¹⁰¹ Metanarrativa aqui é usada em contraposição à *grand narrative* – o “enredo” dominante por meio do qual os indivíduos são inseridos na história como seres que têm um passado definitivo e um futuro predizível (GIDDENS, Antony, *As conseqüências da modernidade*, 1991). Thompson, ao descrever o *modus operandi* da ideologia, critica a narrativização, cujas exigências estão inseridas em histórias que contam o passado e tratam o presente como parte de uma tradição eterna e aceitável (THOMPSON, op. cit., p.83).

2.4 O PAPEL DO FEDERALISMO NA CONSTRUÇÃO DA DIMENSÃO SOCIAL DOS SUJEITOS

A educação, como um direito fundamental, sempre apareceu atrelada a modelos construídos como se garantidores fossem do cumprimento da democracia. A real democracia não se garante apenas com a oferta de ensino público, mas com a oferta de ensino público de qualidade. E não são os modelos de avaliação escolar que garantirão ou que sustentarão a suposta qualidade, até porque os dados quantitativos não condizem com a realidade, mas o modelo que seja sistêmico e abranja todo o território nacional.

Em face dessa visão sistêmica, Mangabeira Unger percebe o Direito como oportunidade para o grandioso ideal do que nomina de “construção institucional”. Ensino público, federalismo educativo, modelos de avaliação escolar, redistribuição razoável de vagas, são exigências que não podem submeter-se ao constrangimento de noções imprecisas de “blocos constitucionais sensíveis”, de “cláusulas pétreas”, ou de mecanismos de escravização ao passado, embora concebidos como fórmulas garantidoras da democracia. Não há mais espaço para a idealização da “proibição do retrocesso” ou de percepções não menos metafísicas de “constituições dirigentes”.¹⁰²

Segundo o mesmo autor:

Seria necessário flexibilizar o federalismo, associando a União federal, os estados federados e os municípios em órgãos conjuntos capazes de intervir de forma corretiva e temporária para assegurar ao cidadão a sua condição de capacitação mínima. E os cidadãos deveriam ter recurso ao judiciário enquanto este mecanismo transfederal malograr em suas responsabilidades. E o juiz, portanto, poderes para seqüestrar recursos orçamentários e nomear gestores independentes do sistema escolar local. É um pequeno exemplo de uma primeira

¹⁰² MANGABEIRA UNGER, *apud* GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes, “O direito no fortalecimento da democracia no pensamento de Roberto Mangabeira Unger”, *Jus Navegandi*, 2008.

etapa da reconstrução institucional do federalismo para resolver um problema prático do país.¹⁰³

O Direito, nesse sentido, é instrumento para a realização das grandes tarefas institucionais que o momento nos impõe. Deve instrumentalizar a democratização do mercado e a verticalização da democracia. O Direito tem função indiscutivelmente reguladora.¹⁰⁴

Mangabeira ressalta que o aprofundamento democrático não nascerá da boa disposição de grupos dominantes:

A segunda grande tarefa é a tarefa do aprofundamento da democracia. Alternativas econômicas como essa não surgirão como dádiva de uma elite esclarecida e desprendida à população passiva. Surgirão só nas condições de uma democracia de alta energia que consiga fazer com que a mudança não dependa, necessariamente, da crise. Para isso, teremos, no futuro, de organizar uma democracia com cinco grandes atributos. O primeiro atributo é organizar, de forma elevada e institucional, a participação cívica, a mobilização política do cidadão. O segundo é conter rapidamente os impasses entre os poderes do Estado, inclusive por eleições antecipadas. O terceiro é radicalizar o sentido experimental do federalismo, permitindo a setores ou a lugares dentro do País sair do regime geral e construir, com outros modelos, as soluções dominantes. O quarto é assegurar que todo mundo tenha uma herança social básica em que exista um procedimento para resgatar as pessoas de situação de exclusão ou de subjugação da qual não possam escapar pelos próprios meios. E o quinto é, gradativamente, enriquecer a democracia representativa com aspectos de democracia direta e participativa.¹⁰⁵

Ele também ressalta que a melhora da qualidade do ensino básico deve-se ao monitoramento constante, à ajuda federal aos Estados e Municípios em troca de compromissos e resultados e à intervenção corretiva quando necessária, bem como a multiplicação em todos os níveis do sistema

¹⁰³ MANGABEIRA UNGER, Roberto, Palestra proferida no Instituto Brasiliense de Direito Público, IDP, 12 de abril de 2008 (*apud* GODOY, op. cit., 2008).

¹⁰⁴ Idem, *apud* GODOY, op. cit., 2008.

¹⁰⁵ Idem, Palestra, IDP, (*apud* GODOY, op. cit., 2008).

educacional, inclusive no ensino universitário, de modelos de excelência e de oportunidades especiais para os alunos mais talentosos.¹⁰⁶

Atualmente a luta pela conquista de um espaço democrático tem trazido reflexões acerca dos problemas dos sujeitos. E isso é um desafio para o federalismo. O exemplo mais catedrático é o da expansão da influência de outras áreas do conhecimento na construção do sujeito das sociedades democráticas modernas, cujo conteúdo traz idéias de liberdade, de igualdade, de integridade física e psicológica, de bioética, de biodireito.

Assim, a dimensão do sujeito passa a ter contornos próprios, pois ele é posicionado nos mais diversos contextos, os quais estão vinculados a mudanças fundamentais na forma de pensar e na maneira de viver, de produzir e de consumir. Além das questões ambiental, tecnológica, econômica, social, tem-se uma dimensão cultural e política que exige a participação democrática na tomada de decisões.

É nesse contexto que, para a análise dos problemas relacionados ao federalismo, faz-se necessário ter em mente a dimensão social dos sujeitos, sob o prisma da ideologia e da hegemonia, como mecanismos de dominação que se baseiam em alianças, na incorporação de grupos subordinados e na geração de consentimentos.¹⁰⁷ Com o federalismo não é diferente, pois o fortalecimento da democracia requer a revisão das práticas institucionais pelos entes federados em prol da concretização do direito à educação.

¹⁰⁶ MANGABEIRA UNGER, “Eixo de uma estratégia”, *Folha de São Paulo*, 2007.

¹⁰⁷ FAIRCLOUGH, Norman, *Discurso e mudança social*, 2001a.

2.5 A EXPANSÃO DO SENTIDO DO FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 88: O DIÁLOGO PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM UMA SOCIEDADE PLURAL

A Constituição da República, ao abordar o direito à educação, prima pela busca de efeito social, qual seja, a produção de mudanças sociais de forma mais efetiva, pelo intercâmbio entre o conteúdo da Carta com outros diplomas legais.

A fundamentação dos direitos fundamentais tem sua base teórico-discursiva nas regras do discurso prático. Esta base teórico-discursiva dos direitos fundamentais necessita enfrentar duas tarefas: em primeiro lugar, encontrar o próprio fundamento das regras do discurso e, em segundo lugar, justificar, sob essa base, os próprios direitos fundamentais.¹⁰⁸

O diálogo do federalismo com os direitos fundamentais concretiza-se por meio de uma perspectiva intertextual. A intertextualidade é uma categoria de análise da Teoria Social do Discurso cuja problemática envolve a forma como os textos são criados, incorporados, contextualizados e a forma como dialogam com outros textos. O que se diz em um texto pode estar ligado com algo implícito, o qual não é dito.

Tal processo é perfeitamente compreensível quando se tem em mente que as sociedades modernas complexas envolvem a formação em rede de diferentes práticas sociais, por meio de diferentes domínios ou campos da vida social, e perpassam diferentes escalas da vida social – global, regional, nacional e local. Os textos, aliás, são uma parte crucial dessas relações em rede – as ordens do discurso associadas com redes de práticas sociais especificam relações particulares em cadeias e tessituras entre tipos de textos.¹⁰⁹

¹⁰⁸ DUARTE, Écio Oto Ramos, *Teoria do discurso e correção normativa do direito: aproximação à metodologia discursiva do direito*, 2004, p. 255.

¹⁰⁹ Os textos são elementos de eventos sociais, que são ambos moldados por estruturas sociais duráveis e abstratas e pela prática social.

Segundo Fairclough, há três instâncias de atuação: a produção do texto, o texto propriamente dito e a recepção do texto.¹¹⁰ Em matéria de Direito, a produção do texto – entendendo texto como qualquer diploma legal –, coloca em foco os legisladores, doutrinadores, entre outros. A recepção do texto, por sua vez, coloca em foco os operadores do Direito e a própria sociedade.

Com o advento da Constituição da República, o significado de certos termos precisou ser construído ao longo dos anos. Isso porque os sentidos passaram a ser produzidos ao longo da interação entre os sujeitos, pois deve-se levar em conta a posição institucional, os interesses, os valores, as intenções, os desejos, a relação entre os elementos em diferentes níveis de negociação, a posição institucional, o conhecimento, as propostas e os valores sociais, a pós-modernidade, entre outros.

Assim, partindo do pressuposto de que o mundo social é textualmente construído, as leis, por exemplo, nada mais são que a sistematização de aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos, de uma dada sociedade. Assim, é povoado de metáforas pré-construídas, oriundas de discursos ideológicos. Logo, a importância da lei não está apenas em ser identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Às leis cabem, portanto, acompanhar o desenvolvimento contextualizado da cidadania sob todos os prismas.

As leis são uma dimensão da própria luta, mais especificamente da luta hegemônica,¹¹¹ luta pela concretização da democracia, da justiça social. Tanto é assim, que o avanço da educação escolar foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula, entre outras coisas, a igualdade de condições sociais.

O dialogismo entre a Constituição da República e a legislação infraconstitucional é de suma importância para trazer à tona princípios substanciais (dignidade humana, igualdade, legalidade) e conceitos

¹¹⁰ FAIRCLOUGH, op. cit., 2001a.

¹¹¹ Os conceitos de “hegemonia” e de “luta hegemônica” serão melhor desenvolvidos no Capítulo 3.

importantes (transparência, eqüidade , confiança). Tais princípios e conceitos provam que a coletividade está acima do indivíduo.

De maneira geral, toda e qualquer interpretação deve ser respaldada constitucionalmente, pois nenhuma legislação infraconstitucional deve ser vista em sua particularidade, mas conforme a Constituição, que representa uma conquista em relação ao exercício de direitos, ao estabelecimento de patamares mínimos de respeito e, sobretudo, uma ferramenta para a resolução dos conflitos, pois estabelece garantias mínimas para os sujeitos de direitos.

A democracia simplesmente não pode e não deve admitir que a Constituição se converta em reserva crítica, em monumento à transcendência, em subordinação material de legitimidade das normas. A Constituição, como obra do Direito, é simplesmente posta como reguladora, como estrutura do sistema jurídico.

E para que a Constituição tenha essa configuração o federalismo tem um papel relevante. Ele, à sua peculiar maneira, é o sistema modelar das instituições políticas descentrais, defensor constitucional da liberdade e dos direitos das partes. Por isso, os objetivos democráticos, além de poderem ser realizados no quadro da sistemática federativa, são até mesmo aperfeiçoados por intermédio da mesma.¹¹²

Essa visão plural encontra-se no próprio alicerce do federalismo, porque, para almejar um Estado mais atento aos seus justos desígnios, é necessário aumentar a diversidade e desenvolver um espaço racionalmente eficaz de distribuição das competências conferidas à multiplicidade de unidades federativas.¹¹³

Desse modo, um dos aspectos essenciais do federalismo brasileiro traduz-se na existência da esfera local de competências autônomas, oriundas da Constituição Federal de 1988. Isso porque a Carta Constitucional em vigor inseriu o Município como ente federativo, o que pode contribuir para a

¹¹² ZIMMERMANN, op. cit., p.185.

¹¹³ Ibidem, p. 187-188.

estratégia de descentralização e conseqüente democratização das decisões públicas, fundamental na efetivação do direito social condensado.¹¹⁴

Em decorrência, a discussão sobre a efetividade do federalismo recai sob o campo hermenêutico, reafirmando a importância da atribuição de sentido ao texto constitucional. Nesse contexto, os princípios assumem um papel informativo basilar, especialmente em se tratando, *in casu*, da noção de subsidiariedade.¹¹⁵

À Constituição Federal, consubstanciação do pacto federativo, compete uma imperiosa tarefa de determinar o enquadramento jurídico dentro do qual os entes federados desenrolam os seus relacionamentos recíprocos com um grau minimamente satisfatório de efetividade autônoma, de maneira a salvaguardar as condições primárias da comunidade nacional democrática, alicerçada sob uma relativa igualdade entre as partes formadoras da unidade pluralista nacional. No ambiente das federações, enfim, esta autonomia das partes se implanta por meio da Constituição, onde o poder estatal está a serviço da liberdade em geral, especialmente garantindo a livre manifestação de vontade a todos os indivíduos da Nação.¹¹⁶

Neste capítulo, mostrou-se a importância da divisão de competências no modelo do federalismo para a promoção dos diferentes valores locais e regionais (da sociedade plural), os quais, de maneira dialógica, foram recepcionados pela Constituição e pela legislação infraconstitucional. Todavia, são muitos os desafios a serem superados, haja vista os rumos do federalismo no Brasil.

No Capítulo 4, tem-se uma abordagem mais específica sobre a repercussão do federalismo cooperativo na educação brasileira, ao se tratar das ações governamentais a partir da exposição das idéias explicitadas no Plano de Desenvolvimento da Educação.

¹¹⁴ HERMANY, op. cit., p. 272.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 288.

¹¹⁶ ZIMMERMANN, op. cit., p.185.

CAPÍTULO 3

DIREITO À EDUCAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL: UTOPIA OU PROJETO DE ESTADO?

O foco deste capítulo é abordar a questão do direito à educação em uma perspectiva para além do texto constitucional. Não basta o Estado só dá o direito à educação, é preciso que o ensino público seja de qualidade, igual para todos, formador de cidadãos e, principalmente, sintonizado com a inovação científico-tecnológica.

Os sistemas de ensino, nos moldes em que hoje se encontram, não têm incorporado essa nova dimensão do desenvolvimento dos sujeitos, como cidadãos, a partir da construção, via Constituição, do conceito de cidadania. O direito à educação, para além de uma exigência contemporânea ligada aos processos produtivos e de inserção profissional, exige uma resposta para os valores da cidadania social e política, a qual requer uma reinterpretação do sentido de inclusão social que transcenda o sentido dado pelo Direito, a partir da perspectiva do desenvolvimento social, qual seja: a informação constrói a cidadania. É uma análise que passa, necessariamente, pela leitura da construção hegemônica das ordens de discurso.

Ao longo do capítulo, o tema da inclusão social é tratado como um *devir*. O seu processo de construção conceitual é constante, caminha em paralelo com a concretização do próprio direito à educação e com desenvolvimento técnico-científico. A idéia parte do fato de que a verdadeira inclusão social exige a superação da racionalidade técnica, hoje presente nos discursos sobre a educação, e a reconfiguração do sentido do federalismo cooperativo, a partir da discussão das hegemonias que o perpassa.

3.1 EDUCAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL

O mundo hoje tem apenas um lado: o do capital. O utilitarismo lucrativo passou a ser a única “ética” prezada e reverenciada. De escravo a servo, de servo a súdito, de súdito a cidadão, de cidadão a consumidor. Quem não consome não tem direitos, pois deixa de ser útil a um sistema em que a utilidade está voltada ao lucro. O não-consumidor é um excluído, e o excluído “não tem” direitos.

É como bem assinala Bittar:

Numa sociedade marcadamente influenciada pelo ideal do capital (lucro como meta de vida), pelo valor do material (ter no lugar de ser), pela dimensão da vantagem pessoal na organização das relações humanas (reificação das relações interpessoais), sem dúvida alguma será o despossuído a nova figura a ser demonizada. Então, o despossuído será o desviante, por não ter condições de estar incluído nas múltiplas dimensões da vida socioeconômica contemporânea, carecendo de acesso ao emprego, a condições dignas de vida, informação e participação nas decisões sociais. Estar fora do mercado é o decreto suficiente dado pela sociedade para o princípio do processo de degradação da pessoa humana, nisso envolvido seu esquecimento, seu desprezo, a diminuição de sua liberdade, a castração de seu acesso a bens etc. Estar fora do mercado é sinônimo de estar fora da dimensão de inclusão social e, portanto, tornar-se um convidado a participar da divisão do grande bandeirão da miséria social, do refugio do que a própria sociedade é capaz de produzir, exatamente porque é incapaz de distribuir adequadamente.¹¹⁷

A educação, como um dos pilares da ideologia¹¹⁸ liberal, incorre em grave perigo de transformar-se em mais uma mercadoria no setor de serviços. Assim, a educação está na iminência de perder o seu caráter de bem social para se transformar apenas em um serviço do setor terciário. Cabe, portanto,

¹¹⁷ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca, *Ética, educação, cidadania e direitos humanos: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social*, 2004, p. 23.

¹¹⁸ Por ideologia costuma-se entender o conjunto mais ou menos coerente de crenças que o grupo social invoca para justificar seus atos e respaldar suas opiniões, isto é, as crenças que funcionam como motivadoras ou racionalizadoras de determinados comportamentos sociais. Por tal razão a ideologia constitui-se de representações estritamente vinculadas ao exercício do poder social (WARAT, Luís Alberto, *Introdução geral ao direito. Interpretação da lei: temas para uma reformulação*, 1994, p. 116).

ao Estado, porque o Direito Constitucional já o estatui, pensar a educação como um valor social, um bem intangível, sob pena de ela tornar-se equivalente a qualquer outro tipo de serviço e atentar contra a soberania nacional, o desenvolvimento e a cultura do país.

Como visto no Capítulo 2, a Constituição ressalta que a educação é dever de todos e do Estado e visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205) com padrão de qualidade (art. 206, VII). Logo, não basta só o direito à educação, é preciso que haja qualidade na educação pública. É um princípio constitucional e um requisito da sociedade da informação.

Há uma dificuldade político-filosófica para definir “qualidade no ensino”, e, na mesma proporção, a emergente necessidade de parâmetros, formas de promoção, legitimação e avaliação dessa polissêmica expressão, para alinhá-la com os modernos princípios e concepções advindos da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases.¹¹⁹

O processo de inclusão social passa necessariamente pelo desenvolvimento tecnológico, econômico e social. E a base desse desenvolvimento, sem dúvida, está na inovação tecnológica, que influencia a capacidade de geração de riqueza e de acumulação de poder. Quanto mais se conhece, mais possibilidade se tem de ultrapassar a linha dos mínimos existenciais.

Na atualidade, o maior problema não é encontrar a informação, mas ter acesso à informação de qualidade, que potencialize o desenvolvimento dos indivíduos, para que se tornem menos distantes da exclusão social. E a exclusão social, aliás, tem como um dos seus mais importantes ingredientes a falta de informação. Muitas vezes, o acesso aos direitos não custa nada, mas as pessoas que precisam não são beneficiadas. E quem mais perde é o país, pois a falta de desenvolvimento está atrelada à desinformação social. Isso

¹¹⁹ DUARTE, Clotildes Fagundes, *Relações de ensino e o Código do Consumidor*, 2003, p. 23.

porque o direito à informação não alcança apenas a produção, mas o direito às políticas sociais (normas e regras legítimas).

Na contemporaneidade, em que vai se constituindo a chamada “sociedade do conhecimento”, a distância entre pobres e ricos aumenta também por causa do acesso aos conhecimentos disponíveis e às novas formas de linguagem que necessitam de uma socialização própria. Essa distância também tem aumentado a distância entre países ricos e pobres, no momento em que o conhecimento tem-se constituído em mais-valia intelectual e base para o desenvolvimento auto-sustentado dos países.

Os sistemas informacionais, como os sistemas de ensino, cujos critérios de produtividade estão vinculados à noção de uma racionalidade técnica, tendem, segundo Ianni, a se organizar com base na razão instrumental, técnica, nos princípios da produtividade, da lucratividade, e da quantidade.¹²⁰ E isso é perfeitamente visível no mundo atual, em que a produtividade é um divisor de águas em matéria de agregação de recursos e de pessoas.

Essa racionalidade técnica, portanto, é a racionalidade da dominação, que se configura em uma hegemonia, como se verá mais adiante. Tal constatação, sem dúvida, tem um sentido lógico, pois quem produz mais (informação, conhecimento) detém mais poder (de barganha). Essa é a lógica do Mercado que, aos poucos, vem sendo incorporada aos outros setores da sociedade, como o setor da educação, por exemplo.

Portanto, dar aos indivíduos um ensino de qualidade é papel da escola, assegurado constitucionalmente, como um dos pressupostos do direito à educação e ao desenvolvimento social. Educar cientificamente é preparar para o futuro, é formar cidadãos participantes e com consciência crítica. Todavia, não são poucos os obstáculos para a implementação de políticas públicas voltadas para a democratização do conhecimento científico. Só para citar alguns, tem-se: deficiências na formação de professores; escassez de recursos; fragmentação de políticas públicas que contemplem a complexidade

¹²⁰ IANNI, Octavio, *A sociedade global*, 1997.

do sistema educacional brasileiro e que permitam uma interferência efetiva na realidade.

Para isso, é preciso dominar mais metodologias e linguagens, estar em rede. Já não é mais possível manter um modelo que reserve a educação científica apenas a uma elite. É primordial que amplos setores da população tenham acesso ao conhecimento científico para que estejam preparados para compreender o mundo em que vivem e desfrutar de melhor qualidade de vida.

Medeiros vê o direito à educação fundamental como uma ferramenta para se atingir o desenvolvimento econômico e social, bem como erradicar a pobreza e as desigualdades. Segundo ela, pode-se dizer estar ele intimamente ligado e vinculado às políticas sociais e econômicas que vierem a ser adotadas pelos governos.¹²¹

Desse modo, o direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação.

Para alcançar o objetivo constitucional de preparar o cidadão para o exercício da cidadania e para o trabalho, deve-se reconhecer que a necessidade do ensino não se encerra no âmbito do aprimoramento pessoal. É preciso que se dê ao fundamental do ensino um sentido mais abrangente, como sendo fundamental também para o Estado, que necessita do indivíduo para alcançar a sua meta de desenvolvimento.¹²²

Assim, o acesso de todos a uma escola de qualidade amplia a competência do país para operar transformações e cria um clima favorável para mudanças. É um meio de abertura que dá ao indivíduo uma chave de autoconstrução e de se reconhecer como capaz de opções. O direito à

¹²¹ MEDEIROS, op. cit., p. 110.

¹²² *Ibidem*, p. 111.

educação, nesta medida, é uma oportunidade de crescimento cidadão, um caminho de opções diferenciadas e uma chave de crescente estima de si.

Ademais, a melhoria na qualidade do ensino das ciências impacta na qualidade de todas as aprendizagens, pois contribui para a aquisição de competências e ferramentas que facilitam a construção do conhecimento em outras áreas do saber. Já se vê nitidamente os impactos que a ciência e a tecnologia têm sofrido e as implicações trazidas para a sociedade, como alterações no modo de se organizar e de interagir. É preciso todo o tempo estar simultaneamente conectado ao presente e preparado para o futuro.

Apesar das diferenças cultural e regional (que é o desafio do federalismo cooperativo atualmente), a toda essa racionalidade técnica, a todo esse discurso técnico, é possível perceber os benefícios que a inovação técnico-científica pode vir a trazer para a sociedade. Isso porque pensar cultural e regionalmente exige, sem dúvida, a construção de projetos multidisciplinares vinculados a uma miscelânea de áreas do conhecimento, que surgem da necessidade de desenvolvimento social e local.

No capítulo seguinte, há um retorno a esse tema quando for tratada a questão do desenvolvimento como um dos pilares do Plano de Desenvolvimento da Educação e das novas competências da CAPES.

3.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A EMANCIPAÇÃO DOS SUJEITOS DE DIREITOS

A perspectiva de desenvolvimento dos sujeitos, como meta constitucional para a concretização do direito à educação, assume uma dimensão social, porque diz respeito aos valores culturais, às relações sociais e às expectativas da sociedade, e parte da idéia de que o desenvolvimento deve melhorar a vida dos sujeitos envolvidos e o seu meio social.

E como os atores sociais sabem da importância que o saber tem na sociedade, o direito à educação passa a ser politicamente exigido como uma arma não violenta de reivindicação e de participação política. Desse modo, o direito à educação se converte em instrumento de redução das desigualdades e das discriminações e possibilita uma aproximação pacífica entre os povos no mundo inteiro. Assim, a inclusão social tem forte ligação com a identidade social dos sujeitos-cidadãos construída de forma coletiva.

Quando se fala em identidade, não há como não pensar no aspecto da comunicação. A identidade e o papel do sujeito na sociedade são mediados pela linguagem. Parte-se da noção de que a sociedade é um sistema de comunicação com vivências concretas. Segundo Maturana, o ser humano é um observador na experiência, ou no suceder do viver na linguagem. O discurso que explica algo se dá na linguagem. Assim, experiências que não estão na linguagem são representativas do nada.¹²³

Para ele, a identidade de um sistema, isto é, o que define um sistema como um sistema de um tipo particular, não é uma característica intrínseca a ele. A identidade de um sistema – e aqui se enfatiza os sistemas de ensino no Brasil –, é constituída e conservada como uma maneira de funcionar como um todo nas interações recursivas do sistema no meio que o contém.¹²⁴

Nesse sentido, as redes sociais fazem parte da estrutura comunicativa da sociedade, no que nela encontra a sua base identitária. Isso está bem delineado em Arendt:

[...] a esfera dos negócios humanos consiste na teia de relações humanas que existe onde quer que os homens vivam juntos. A revelação da identidade através do discurso e o estabelecimento de um novo início através da ação incidem sempre sobre uma teia já existente, e nela imprimem suas conseqüências imediatas.¹²⁵

Portanto, a noção de sociedade só se constrói na dupla contingência, ou seja, na possibilidade de novas comunicações. De acordo com Luhmann, é a

¹²³ MATURANA, Humberto, *Cognição, ciência a vida cotidiana*, 2001, p. 27-28.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 180.

¹²⁵ ARENDT, *op. cit.*, p. 196.

comunicação que faz surgir a sociedade, não a ação. Desse modo, a estrutura de uma sociedade vincula-se a expectativas de comportamento. Linguagem figura como uma esfera de liberdade de escolha. É por meio da linguagem que o mundo se constitui como um campo complexo e congruente de escolhas.¹²⁶

Assim, o sujeito não deve ser concebido como um meio de reunificar os elementos fragmentados da modernidade: a vida, a nação, o consumo e a empresa. Contudo, é ele que os religa entre si, tecendo de um a outro uma malha cerrada de relações de complementaridade e de oposição.¹²⁷

A identidade, portanto, é construída dentro dos inúmeros sistemas sociais, como os sistemas de ensino. Isso mostra que há várias identidades, pois há vários papéis assumidos pelos sujeitos. Logo, os papéis sociais são definidores na construção da identidade social. Chega-se, portanto, à conclusão de que a identidade é relacional, pois a sua construção se processa por meio da interdependência entre os sujeitos sociais e as instituições, e intermediada por um processo comunicativo de construção de sentido.

É o que também entende Foucault no que tange à idéia de genealogia:

É preciso se livrar do sujeito constituinte, livrar-se do próprio sujeito, isto é, chegar a uma análise que possa dar conta da constituição do sujeito na trama histórica. É isto que eu chamaria de genealogia, isto é, uma forma histórica que dê conta da constituição dos saberes, dos discursos, dos domínios do objeto, etc., sem ter que referir a um sujeito, seja ela transcendente com relação ao campo de acontecimentos, seja perseguindo sua identidade vazia ao longo da história.¹²⁸

Assim, o Direito não consegue assegurar-se dos fundamentos de sua legitimidade apenas por meio de uma legalidade, o Direito moderno nutre-se de uma solidariedade concentrada no papel do cidadão que surge, em última instância, do agir comunicativo, orientado por instituições e por processos jurídicos, ou seja, pelo procedimento democrático, mas sem restrições que venham substituir totalmente o exercício das liberdades comunicativas por um

¹²⁶ LUHMANN, Niklas, *Sociologia do direito*, 1983, v. 1, pp. 120-121

¹²⁷ TOURAINE, Alain, *Crítica da modernidade*, 1997, p. 232.

¹²⁸ FOUCAULT, Michel, *Microfísica do poder*, 1993, p. 7.

Direito coercitivo. As liberdades subjetivas precisam ser complementadas por meio de direitos dos cidadãos que não visam apenas à liberdade de arbítrio, mas à autonomia.¹²⁹

Com efeito, o conhecimento, com suas leis racionais, supõe a sua atualização nos seres racionais, de modo a poder realizar o interesse de todos em cada qual. A realização do interesse de cada um, interesse esse racional e oposto ao universo passional, é tido como um valor que impulsiona a ação do indivíduo tendo em vista o princípio da responsabilidade individual. De acordo com esse princípio, cada pessoa, cada cidadão deveria ser capaz de garantir-se a si mesmo e a seus dependentes, não cabendo a intervenção do Estado.¹³⁰

Só que não é essa a realidade que se vive. Uma das condições para essa independência dá-se por meio da instrução, à medida que ela abre espaço para a garantia dos direitos subjetivos de cada um. E como nem sempre o indivíduo pode sistematizar esse impulso, como nem sempre ele é, desde logo, consciente desse valor, cabe a quem representa o interesse de todos, sem representar o interesse específico de ninguém, dar a oportunidade de acesso a esse valor que desenvolve e potencializa a razão individual.

É no contexto da dialética da reflexão e ação – em que se busca superar as falácias e contradições do Direito Educacional, transformando-o em função da emancipação e do desenvolvimento crítico dos atores sociais a partir de um processo participativo, de questionamentos radicais, de busca por verdades consensuais – que serão construídos e afirmados os fundamentos e direcionamentos de um direito novo, fruto do acordo entre sujeitos históricos comprometidos, criticamente conscientes.¹³¹

No caso do direito à educação, portanto, a construção de um discurso fortalecedor e emancipatório parte, inicialmente, da necessidade de se dar voz

¹²⁹ HABERMAS, Jürgen, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, 1997, v. 1, p. 54.

¹³⁰ OLIVEIRA, I. A. R. “Sociabilidade e direito no liberalismo nascente”, *Revista Lua Nova*, 2000, p. 160.

¹³¹ CABRAL, Guilherme Perez, “Direito Educacional à Luz do Pensamento Crítico”, *Revista Jurídica*, 2007, p. 86.

aos sujeitos envolvidos no processo educacional, rompendo com relações de poder subjacentes. A conscientização crítica a partir da educação deve servir a propósitos sociais, como a emancipação dos sujeitos. Isso porque o discurso emancipatório nada mais é que o uso da linguagem paralelamente a outros aspectos da prática social, de maneira a servir para a busca de maior liberdade e de respeito para com todos.

Esse caráter emancipatório vincula-se ao princípio da solidariedade¹³² que, no Estado Federado e na moderna integração de Estados, como já assinalado no Capítulo 2, exige a sua efetiva aplicação/concretização como forma de cooperação, redenção e de tratamento igualitário entre todos os entes, nos aspectos econômicos e sociais. Assim, a importância atribuída à lógica discursiva e, conseqüentemente, ao entendimento entre os atores sociais desloca a discussão para a questão da solidariedade social como fundamento de um novo contexto.

3.3 INCLUSÃO SOCIAL COMO UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO NA LUTA HEGEMÔNICA

O Estado federado reconfigura-se a partir das técnicas de comunicação, as quais têm construído o mundo do futuro, o mundo da pós-modernidade. Assim, os discursos buscam revelar se há de fato uma metanarrativa, cuja noção semântica gire em torno de fato dos valores da cooperação e da solidariedade, ao passar pela atitude de incredulidade decorrente da pós-modernidade, no sentido de Lyotard.¹³³ Isso porque uma atitude pós-moderna é incrédula em relação aos metarrelatos.

¹³² A solidariedade é a expressão mais profunda da sociabilidade que caracteriza a pessoa humana. No contexto atual, a Lei Maior determina, exige, que todos se ajudem, mutuamente, a conservar a humanidade, porque a construção de uma sociedade livre, justa e solidária cabe a todos e a cada um de nós.

¹³³ LYOTARD, op. cit.

De acordo com Lyotard, o princípio de uma metalinguagem universal é substituído pelo da pluralidade de sistemas formais e axiomáticos capazes de argumentar enunciados denotativos, sendo esses sistemas descritos em uma metalíngua universal, mas não consistente.¹³⁴

Os discursos sobre o direito à educação, por exemplo, revelam crenças, preocupações, preconceitos, visões de mundo de uma sociedade pluralista. Portanto, os conceitos de fragmentação e de desfragmentação são aqui abordados a partir de um sentido hermenêutico de desconstrução, passando pela descontinuidade, pela efemeridade, pelo caos, pelo pluralismo (vozes legítimas), no sentido pós-moderno de ler os textos legais que se voltam contra eles mesmos, que se auto-constroem, em prol da construção plural de verdade.

Para Derrida, a desconstrução é um instrumento, é tática para se demonstrar a instabilidade da linguagem. Mesmo quem fala não escapa da fragilidade do discurso: “(...) o que se denomina o sujeito falante, já não é aquele mesmo ou só aquele que fala”.¹³⁵

É nesse processo, de construção e de reconstrução, que a sociedade se diferencia em vários sistemas funcionais, que também são comunicacionais, mas de comunicações especializadas (como os sistemas de educação), voltadas para uma perspectiva pragmático-funcional. Desse modo, a autonomia dos sistemas e dos subsistemas sociais é construída pela dicotomia entre termos que se contrapõem dialeticamente em um mundo hipercomplexo. A questão é ver a possibilidade de esses processos de construção e de desconstrução se concretizarem no interior dos sistemas em uma perspectiva transdisciplinar.¹³⁶

Um dos paradigmas da pós-modernidade é a subjetividade, que toma o sujeito como padrão simbólico. Foi com base nesse padrão que os direitos fundamentais tomaram o escopo de direitos subjetivos públicos. Em outras

¹³⁴ LYOTARD, op. cit., p. 79.

¹³⁵ DERRIDA, Jacques, *A escritura e a diferença*, 2002, p. 120.

¹³⁶ A transdisciplinaridade visa articular uma nova compreensão da realidade entre e para além das disciplinas especializadas. É uma abordagem que passa entre, além e através das disciplinas, em uma busca de compreensão da complexidade.

palavras, foram incorporados socialmente a partir da construção de um sujeito plural, construído metaforicamente.

Esse sentido metafórico atribuído ao sujeito vincula-se a contextos ideológicos. Thompson trata a metáfora como uma estratégia de construção simbólica no modo de operação ideológica da dissimulação. Para ele, a metáfora pode dissimular relações sociais por meio de sua representação, ou da representação de indivíduos e de grupos nelas implicados, como possuidoras de características às custas de outras e impondo sobre elas um sentido positivo ou negativo.¹³⁷

Para Ricoeur, a metáfora é uma fenômeno vivo que serve de sustentáculo à interpretação:

A metáfora está viva não apenas na medida em que vivifica uma linguagem constituída. A metáfora vive em virtude do facto de introduzir a centelha da imaginação num “pensar mais” a nível conceptual. Esta luta no sentido de “pensar mais”, guiada pelo “princípio vivificador”, é a “alma” da interpretação.¹³⁸

Tratar o direito à educação no Estado federado passa, necessariamente, pelo conceito de hegemonia, que é uma forma particular de conceituação do poder e da luta pelo poder em sociedades capitalistas, enfatizando o modo como o poder depende do consentimento e da aquiescência de todos. Assim, ela não é apenas um tipo bem-sucedido de ideologia,¹³⁹ mas pode ser decomposta em vários aspectos ideológicos, culturais, políticos e econômicos.

Para van Dijk, a atuação do papel (re)produtor da dominação acontece no exercício do poder social das elites, das instituições ou grupos, que resulta em desigualdade social, na qual estão incluídas a desigualdade política, a

¹³⁷ THOMPSON, op. cit., p. 85

¹³⁸ RICOEUR, Paul, *Ideologia e utopia*, 1986, p. 60.

¹³⁹ A ideologia refere-se especificamente à maneira como as lutas de poder são levadas a cabo no nível da significação, e, embora tal significação esteja envolvida em todos os processos hegemônicos, ela não é em todos os casos o nível dominante pelo qual a regra é sustentada. Em suma, o conceito de hegemonia expande e enriquece a noção de ideologia e, também, empresta a esse termo um corpo material de cume político (EAGLETON, Terry, *Ideologia: uma introdução*, 1997, p. 106.)

desigualdade cultural e a desigualdade advinda da diferenciação e da discriminação de classe, de raça, de sexo.¹⁴⁰

Para Fairclough, hegemonia é o poder sobre a sociedade como um todo, o poder de uma das classes economicamente definidas como fundamentais em aliança com outras forças sociais. Ela (a hegemonia) atua com tranqüilidade em ambiente de “equilíbrio estável”. Desse modo, o discurso, como representativo da dominação e da naturalização de certas representações, é um aspecto significativo da hegemonia e da disputa pelo poder na luta hegemônica.¹⁴¹

É com Gramsci que há um salto no sentido da transição de ideologia como “sistema de idéias” para a ideologia como prática social vivida. Ele ressalta que o poder nas sociedades capitalistas modernas se caracteriza pela hegemonia. Ambas, a hegemonia e a luta hegemônica se formam nas práticas discursivas das instituições e das organizações, as quais são representativas do modo do discurso. As convenções do discurso podem encerrar ideologias naturalizadas, que as transformam em um mecanismo muitíssimo eficaz de preservação de hegemônias.¹⁴²

Hall acentua que a hegemonia não é exercida apenas nos campos econômico e administrativo, mas engloba os domínios críticos da liderança cultural, moral, ética e intelectual.¹⁴³

Assim, o conceito de hegemonia, como geração de consenso no exercício do poder, define muito bem a relação entre a ordem de discurso e a ordem social: uma ordem de discurso configura um domínio hegemônico, uma vez que as práticas discursivas contribuem para a conformação da organização do poder, o estabelecimento do senso comum, em que as ideologias se tornam naturalizadas ou automatizadas. Uma ordem de discurso é uma faceta discursiva do equilíbrio contraditório e instável que constitui uma hegemonia.

¹⁴⁰ VAN DIJK, Teun A., *Ideology. A multidisciplinary study*, 1998.

¹⁴¹ FAIRCLOUGH, 2001a, p. 122

¹⁴² GRAMSCI, Antonio, *Obras escolhidas*, 1974.

¹⁴³ HALL, Stuart, *Da diáspora: identidades e mediações culturais*, 2006, p. 296.

Portanto, a articulação e a rearticulação de ordens de discurso são, conseqüentemente, um marco definidor na luta hegemônica.

Um dos aspectos da hegemonia, portanto, é a construção cultural e ética, a reestruturação de subjetividades ou de identidades. E a tecnologização do discurso é um dos aspectos desse processo¹⁴⁴. O próprio discurso é uma esfera da hegemonia e a hegemonia de uma classe ou grupo sobre toda a sociedade, ou sobre determinadas seções da mesma, dependendo, em parte, da sua capacidade de moldar práticas discursivas e ordens de discurso.

Para Vieira, as tecnologias do discurso atuam como uma forma de poder, como um recurso de fiscalização, de policiamento e de dominação. Mas, tais procedimentos podem ser aceitos de modo passivo, ou recebidos com resistência, ou ainda podem ser rejeitados. Desse modo, a tecnologização do discurso influencia a construção de novos gêneros, pois a sua atuação passa pela prática social e pelas práticas discursivas.¹⁴⁵

As tecnologias discursivas, que dominam o mundo moderno, são, na verdade, ordens de discurso modernas, as quais estão vinculadas ao controle sobre a vida das pessoas. Habermas descreveu essa tendência em termos da colonização do “mundo da vida” pelos sistemas do Estado e da economia. Para ele a ideologia é um modo de comunicação distorcida, ou seja, a distorção sistemática da relação dialógica.¹⁴⁶

Fairclough ressalta a importância da teoria de Habermas, quando este desenvolveu um cálculo da modernidade centrado sobre a comunicação.¹⁴⁷ Basilar ao processo de modernização é a separação de sistemas, como o

¹⁴⁴ O termo tecnologia remete à análise feita por Foucault da aliança entre as ciências sociais e as estruturas de poder (FOUCAULT, Michel, *Vigiar e punir: nascimento da prisão*, 2002).

As tecnologias discursivas são cada vez mais adotadas em locais institucionais específicos por agentes designados. Elas têm seus próprios tecnólogos especialistas: pesquisadores que cuidam de sua eficiência, especialistas que trabalham em seu aperfeiçoamento à luz da pesquisa e da mudança nas exigências institucionais e treinadores que transmitem as técnicas (FAIRCLOUGH, 2001a, p. 264).

¹⁴⁵ VIEIRA, Josenia Antunes, “O Discurso Mercantilista do Ensino Brasileiro”, *International Conference on Critical Discourse Analysis*, 2004.

¹⁴⁶ HABERMAS, Jürgen, *The theory of Communicative Action. Reason and Rationalization of Society*, 1984.

¹⁴⁷ HABERMAS, 1984, *apud* FAIRCLOUGH, 2003.

Estado e o Mercado, do “mundo da vida”. A especialização de sistemas, por meio da tecnologização do discurso, depende do desenvolvimento e do refinamento de uma racionalidade instrumental, na qual pessoas agem estrategicamente de maneira a atingir resultados, maior efetividade ou eficiência. A ação estratégica, portanto, é contrastada com a ação comunicativa, orientada a atingir entendimento (consenso), o modo de ação proeminente ao “mundo da vida”.

Segundo Habermas, o agir instrumental é um modo de ação orientado por regras técnicas, ou seja, direcionado à obtenção de determinados fins do agente mediante a utilização de objetos. O agir estratégico, por sua vez, implica a escolha racional de meios para influenciar um adversário. O agir instrumental é, em princípio, “não social”, podendo, porém, estar vinculado a interações sociais. O agir estratégico constitui em si mesmo ação social. Ambos são orientados para o êxito do agente e, portanto, avaliados respectivamente conforme o grau de eficácia sobre situações e acontecimentos ou de influência sobre as decisões do adversário. O agir comunicativo, ao contrário dos dois anteriores, não é direcionado pelo cálculo egocêntrico do êxito, mas sim coordenado por atos de entendimento entre os participantes.¹⁴⁸

Portanto, a tecnologização do discurso, fruto de uma identidade pós-moderna – se é que se pode definir dessa forma –, como modelo de negociação, é representativa do significado identificacional, pois constitui o moderno “biopoder”, que traz a vida e os seus mecanismos ao domínio dos cálculos explícitos (agir estratégico, no sentido de Habermas), tornando o conhecimento-poder um agente transformador da vida humana. Logo, o processo de identificação envolve efeitos constitutivos do discurso, que deve ser visto como um processo dialético no qual discursos são inculcados em identidades.

De maneira geral, busca-se construir uma identidade social, para que os indivíduos possam assumir papéis sociais, mas personificando-os, investindo-os de sua própria personalidade (ou identidade pessoal), e

¹⁴⁸ HABERMAS, op. cit., 1984.

desempenhando-os de modo diferenciado. Assim, o desenvolvimento completo das pessoas, como agentes sociais, está dialeticamente interconectado com o desenvolvimento completo de suas personalidades, nenhum dos quais é garantido.

A discussão sobre o discurso hegemônico no Estado federado, tendo a União como a centralizadora das diretrizes e das políticas, deve passar pela discussão acerca da tecnologização do discurso, como um discurso engajado, voltado para uma política governamental e desenvolvimentista. A faceta por trás dessa hegemonia é entender porque se segue um caminho prático em detrimento de outro. As escolhas, sem dúvida, são políticas.

De qualquer modo, o processo de escolha dá-se por adesão dos sujeitos. De acordo com Arendt, sempre que a relevância do discurso entra em jogo, a questão torna-se política por definição, pois é o discurso que faz do homem um ser político, conseqüentemente imbuído de poder. É bem interessante a sua concepção de poder:

O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades.

[...] o poder humano corresponde, antes de mais nada, à condição humana da pluralidade.¹⁴⁹

3.4 REPENSAR O ESPAÇO DO ESTADO FEDERADO PARA PENSAR O ESPAÇO DA INCLUSÃO SOCIAL

As sociedades pós-modernas, por serem hipercomplexas, precisam todo o tempo buscar soluções rápidas para conflitos que surgem de uma hora para outra. Isso acontece por haver uma grande diversidade na base de

¹⁴⁹ ARENDT, op. cit., p. 212-213.

pensamento – até mesmo a atualização e a renovação da informação se dão por processos complexos.

Os sistemas possuem critérios próprios de rigidez. No caso dos sistemas de ensino no Brasil, há toda uma legislação protetiva, um domínio público ao qual o Estado e a sociedade devem prestar contas. Contudo, os sistemas ainda procuram mecanismos para transitar fora do limite dos seus próprios códigos de comunicação.

Esse contexto revela que, no mundo da pós-modernidade, traçar um plano/programa de governo,¹⁵⁰ por exemplo, requer a análise de critérios de tempo e de espaço. Situar um plano/programa no tempo é entender os anseios sociais e a prática social (ideologia) de acordo com as circunstâncias do momento. Situar um plano/programa no espaço é ver como a sua ideologia atua localmente.

Segundo Fairclough, espaço e tempo não são apenas estabelecidos naturalmente. Ambos constituem combinações sociais, sendo que as diferentes ordens sociais os constroem de forma diversa e suas construções estão dialeticamente interconectadas a outros elementos da sociedade na construção de uma ordem de discurso como redes de práticas discursivas.¹⁵¹ Além disso, uma ordem social cria relações entre diferentes espaços e tempos (por exemplo, entre o local e o global na sociedade contemporânea), sendo essas relações um ponto de debate e de conflito.

Em continuidade, segundo Fairclough, as relações e as identidades, portanto, precisam ser cada vez mais negociadas por meio do diálogo, uma abertura que envolve possibilidades maiores que as relações e as identidades fixas das sociedades tradicionais, o que contribui para assunção de riscos em grande escala. O mesmo autor enfatiza que uma consequência da natureza

¹⁵⁰ No caso específico deste trabalho, o plano de governo a ser discutido é o Plano de Desenvolvimento da Educação.

¹⁵¹ FAIRCLOUGH, op. cit., 2003.

cada vez mais negociada das relações é que a vida social contemporânea demanda capacidades dialógicas altamente desenvolvidas.¹⁵²

Isso porque a identidade coletiva opera em conjunto com questões de cidadania (direito de interagir com a esfera pública) e com a própria esfera pública. Segundo Fairclough, a cidadania efetiva e o espaço público efetivo (o diálogo dos cidadãos reside em interesse social) dependem de dialogicidade (ambiente igualitário),¹⁵³ como já mencionado anteriormente. Habermas também acentua o papel da esfera pública, que é uma comunidade de indivíduos que, unidos em prol da sua participação em um debate racionalmente crítico, pode influenciar decisões políticas.¹⁵⁴

A definição de políticas públicas para a educação no Brasil parte de um modelo de interação entre diversos sistemas: político, econômico, jurídico, entre outros. Dentro de cada sistema há a negociação e a intermediação de interesses e de visões de mundo atreladas aos entes federados e aos diversos grupos sociais. É uma tentativa de fazer prevalecer o discurso hegemônico de grupos minoritários (como é o caso da União) que detêm o poder, principalmente, o poder decisório.

Historicamente, esse processo de negociação, no âmbito do federalismo cooperativo, tem propiciado a consolidação da democracia e da prática da cidadania, as quais têm contribuído para aumentar a participação da sociedade nas intervenções do Governo, exigindo dos entes federados *accountability*¹⁵⁵ e transparência na implementação das ações e de seus resultados.

A leitura que se faz é que proceder administrativamente desse modo é uma forma de controle não só do dinheiro público, como também das metas

¹⁵² FAIRCLOUGH, “A análise crítica do discurso e a mercantilização do discurso público: as universidades”, *Reflexões sobre a análise crítica do discurso*, 2001b, p. 42.

¹⁵³ FAIRCLOUGH, op. cit., 2003.

¹⁵⁴ HABERMAS, op. cit., 2003.

¹⁵⁵ É entendida como a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre seus atos e uso de recursos. Este conceito será retomado no Capítulo 4, quando da exposição das ações governamentais na perspectiva do Plano de Desenvolvimento da Educação.

exigidas pelos programas governamentais. É a típica função controle,¹⁵⁶ que figura nas ordens de discurso modernas, as quais estão vinculadas ao controle sobre a vida das pessoas, principalmente pelo Estado e pela Economia.

E todo esse redimensionamento do papel de prestar contas é decorrente da demanda crescente da sociedade, pois o Estado tem enfrentado desafios para cumprir as suas funções precípuas. A escassez de recursos é uma constante e, quando se trata de oferecer educação de qualidade, sabe-se que há uma demanda vultosa de investimentos e prazos longos para se transformar em benefícios para a sociedade. Não é raro ver governos proclamarem sua incapacidade administrativa de expansão da oferta do ensino, por exemplo, perante a obrigação jurídica expressa, mesmo que se fira o princípio da proibição do retrocesso social.

O reconhecimento desse princípio é capaz de oferecer aos cidadãos alguma proteção em face do turbilhão de transformações que assola o mundo nos dias de hoje. Particularmente no caso do Brasil, é absolutamente necessário que se vislumbre, na Constituição, princípio que permita a proteção dos patamares já alcançados e consolidados na diária missão de cumprimento do projeto social¹⁵⁷ delineado pela Constituição – que, por isso – devem ter a sua disciplina infraconstitucional minimamente preservada das constantes e bruscas modificações que atualmente acometem a realidade política, econômica e social no país e no mundo.¹⁵⁸

No panorama constitucional brasileiro, tal princípio, ao invés de servir de simulacro jurídico para um programa de governo, poderá representar

¹⁵⁶ A função controle será abordada no Capítulo 4, ao se tratar dos instrumentos avaliativos da qualidade do ensino público, a partir do direcionamento dado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação.

¹⁵⁷ A propósito, Locke adverte que o caminho que leva à construção desta sociedade implica um processo gigantesco de educação, e não apenas a educação entendida no sentido da transmissão do conhecimento, mas no sentido da formação da cidadania (LOCKE, John, *apud* OLIVEIRA, op. cit., p. 181).

¹⁵⁸ DERBLI, Felipe, *O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988*, 2007, p. 290.

exatamente o contrário: um mecanismo de defesa dos indivíduos em face do exercício do poder político e das cambiantes plataformas de governo.¹⁵⁹

Outro problema decorrente do papel do Estado e dos que recebem recursos públicos diz respeito à gestão.¹⁶⁰ A inexistência por parte dos entes federados de uma estrutura administrativa previamente preparada e de uma política institucional compromissada, por exemplo, tem trazido dificuldades para a operacionalização de qualquer programa. Aliada a esses fatores, tem-se a falta de capacitação dos gestores públicos.

Atualmente, a ausência de gestão eficiente de programas governamentais implica a responsabilidade do gestor pela falta de zelo para com a coisa pública. O papel de gerir cabe a todos, Estado, sociedade. Há a emergência da implantação de um modelo de gestão estratégica que possa lidar com os contingenciamentos a que estão sujeitas as sociedades pós-modernas.

O futuro do federalismo cooperativo face ao direito à educação, partindo de uma visão sistêmica, requer como mecanismo de autodefesa a antecipação de riscos. Por isso, as organizações que produzem a comunicação dependem de suposições relativas a exigências desmedidas do público e da aceitabilidade das mesmas.¹⁶¹

Os sistemas de educação no Brasil são abstratos, não materializados fisicamente, mas criados conceitualmente. Nesse sentido, à medida que os conceitos mudam dentro do sistema, o sistema também muda. O sentido, portanto, é atribuído internamente, não externamente. Logo, o horizonte de significação é estreito se o sistema não possui mecanismos suficientes de adaptação às interferências de outros sistemas.

¹⁵⁹ DERBLI, op. cit., p. 290.

¹⁶⁰ Gestão é palavra de ordem. Aqui o termo figura com um discurso metafórico, pois se enquadra no novo modelo de Estado (o gerencial), cujo foco é a eficiente prestação do serviço público ao cliente (destinatário final).

¹⁶¹ LUHMANN, Niklas, *A realidade dos meios de comunicação*, 2005, p. 17.

Isso porque a complexidade implica contingência, sendo esta o lado qualitativo da complexidade, segundo Morin.¹⁶² A contingência é uma qualidade de sistemas com sentido, necessitando dos elementos expectativa e vivência para existir. Em Luhmann, a contingência pode ser definida como o fato de que, entre as possibilidades que se mostram no sistema ou para o sistema, pode sempre ocorrer que as expectativas esperadas naquelas relações sejam frustradas.¹⁶³

Apesar do nível de abstração, o sistema de educação brasileiro é de experimentação concreta. Esse tipo de sistema tende tipicamente a vínculos fortemente temáticos em um horizonte relativamente estreito, o qual delimita um mundo cuja complexidade é indeterminada e indeterminável.¹⁶⁴ Isso porque o que consolida o sistema são os discursos implícitos e explícitos nos programas e nos projetos institucionais e governamentais. E a história brasileira bem mostra que não há um *continuum*, mas a fragmentação dos planos/programas governamentais.

Outro aspecto a ser abordado diz respeito à ausência de integração do sistema federal de ensino com os sistemas estaduais, por exemplo, como já enfatizado no Capítulo 2. Às vezes, o problema reside na falta de regulamentação ou no excesso de regulamentação.

Nesse processo, a decisão cabe ao sistema político. Isso porque qualquer regulamento tende a fechar fronteiras comunicacionais porque trabalha com o código binário “permitido/não-permitido” em termos financeiros, orçamentários, econômicos, humanos, técnicos, todos esses atrelados ao sistema político que é o responsável pelo repasse dos recursos públicos. Todos os sistemas estão, de certa forma, atrelados ao sistema político, que é um sistema que interfere nas decisões de outros sistemas.

¹⁶² MORIN, Edgar, “Por uma reforma do pensamento”, *O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade*, 2001.

¹⁶³ LUHMANN, 1983, p. 45.

¹⁶⁴ Idem, 2005, p. 179.

O presente capítulo mostrou que, no campo do Direito, verifica-se atualmente, a hegemonia de um pensamento lógico-formal, que se afasta e adquire autonomia em relação à realidade histórico-social da qual emerge e da qual constitui instrumental.

Para entender esse processo, foram trazidos à discussão conceitos básicos como o de ideologia e o de hegemonia, no sentido de mostrar a tecnologização do discurso e os discursos sobre o poder como fomentadores da desigualdade e da exclusão social, enquanto não reveladas as ordens de discurso subjacentes. Tudo isso para se ter em mente que a inclusão social é um processo em marcha, não vinculado, aqui, necessariamente, ao direito à educação, como se um fosse consequência do outro.

Discutiu-se, também, o papel do conhecimento (científico) e das redes comunicacionais como forma de ascensão social do indivíduo e do país. Para tanto, é preciso que se criem, dentro do espaço de atuação do Estado federado, mecanismos que promovam uma melhor qualificação do ensino e eleve o sujeito da categoria de mero espectador para a categoria de cidadão. A discussão leva em conta a preparação do espaço de discussão, que, indubitavelmente, deve se dar na esfera pública de atuação do próprio Estado com a participação democrática dos sujeitos de direitos.

No capítulo seguinte, faz-se um levantamento das principais iniciativas hoje adotadas pelo governo federal para pôr em prática as diretrizes traçadas no Plano de Desenvolvimento da Educação, que têm nitidamente um viés no federalismo cooperativo. O capítulo é o ponto de convergência entre os aspectos teóricos até aqui abordados e as ações governamentais, principalmente as relacionadas às novas competências da CAPES.

CAPÍTULO 4

CONSTITUIÇÃO, FEDERALISMO E AÇÕES GOVERNAMENTAIS: O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO COMO PONTO DE CONVERGÊNCIA

Este capítulo retoma o conteúdo dos anteriores de forma prática, mostrando as principais ações do governo federal em matéria de educação. Para tanto, o instrumento que se invoca é o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que contém os princípios e as diretrizes do Ministério da Educação como política de melhoria da qualidade do ensino no Brasil.

O PDE pode ser entendido como um conjunto de programas que objetivam dar conseqüência às metas quantitativas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE). O Plano compreende mais de 40 programas que podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. No eixo da educação básica, um documento que merece destaque para as finalidades do PDE é o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação¹⁶⁵. Ao todo são 28 diretrizes a serem implementadas, com auxílio da União, nos Estados, Distrito Federal e Municípios que o assinarem.

Toda a discussão converge para a relação entre este instrumento de orientação governamental e a Constituição Federal de 88, no sentido de mostrar quais os princípios constitucionais são invocados no PDE. Além disso, como o PDE é instrumento de ação do governo federal, a ser aplicado em todo o território nacional, a discussão também traz à tona as possibilidades do PDE em face do modelo do federalismo cooperativo.

Ao final, discute-se o papel da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), como um novo ator social chamado a contribuir, a partir de ações bem sucedidas em sua trajetória como agência de

¹⁶⁵ Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

fomento, com a melhoria da qualidade da formação de professores da educação básica entre outros papéis.

Nas linhas a seguir, tem-se a concepção do Plano de Desenvolvimento da Educação com as devidas adaptações e acréscimos para melhor leitura.¹⁶⁶

4.1 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: RAZÕES, PRINCÍPIOS E PROGRAMAS

De acordo com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a concepção de educação que inspira o Ministério da Educação e que perpassa a execução de todos os seus programas reconhece na educação uma face do processo dialético. Processo esse que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa e que tem como objetivo a construção da autonomia, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo.

A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. A escola pública e, em um nível mais geral, a política nacional de educação exigem formas de organização que favoreçam a individuação e a socialização voltadas para a autonomia. O PDE é mais um passo em direção à construção de uma resposta institucional amparada nessa concepção de educação. Os programas que compõem o Plano expressam essa orientação.

Além disso, o objetivo da política nacional de educação deve-se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela

¹⁶⁶ O texto foi retirado do sítio do Ministério da Educação (www.mec.gov.br) e aqui inserido (no lugar dos anexos), não só pela sua importância, como também para que adaptações pudessem ser feitas e informações pudessem ser inseridas para melhor esclarecimento do leitor.

Constituição Federal de 1988: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹⁶⁷

Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade.

O PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil. Esse alinhamento exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade.

O enlace entre educação e ordenação territorial é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Clivagens essas reproduzidas entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País.

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir

¹⁶⁷ Constituição Federal de 1988, art. 3º.

desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder a esse desafio por meio de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace.

O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado. Não importa a abrangência do território considerado, o bairro ou o país. A relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos mútuos. Desse movimento de busca de sintonia das políticas públicas entre si depende a potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional, que passam, nesses termos, à condição de exigência do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes.

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar conseqüência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade.

Se de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que se designa por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social.

Diferentemente da visão sistêmica que pauta o PDE, predominou no Brasil, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar mutuamente. Tal visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal.

Criaram-se falsas oposições. A mais indesejável foi a oposição entre educação básica e educação superior. Diante da falta de recursos, alegava-se que caberia ao gestor público optar pela primeira. Sem que a União aumentasse o investimento na educação básica, o argumento serviu de pretexto para asfixiar a rede federal de educação superior, cujo custeio foi reduzido em 50% em dez anos, e inviabilizar uma expansão significativa da rede.

Nesse particular, é forçoso lembrar a revogação, em 1996, do parágrafo único do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelecia: “Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional”.

O resultado para a educação básica foi o seguinte: falta de professores com licenciatura para exercer o magistério e alunos do ensino médio desmotivados pela insuficiência de oferta de ensino gratuito nas universidades públicas. Era uma oposição, além de tudo, irracional. Como se pode pensar em reforçar a educação básica se a educação superior, debilitada, não lhe oferecer suporte mediante formação de bons professores em número suficiente?

A segunda oposição não foi menos danosa e se estabeleceu no nível da educação básica, formada pela educação infantil e os ensinos fundamental e médio. A atenção quase exclusiva ao ensino fundamental resultou em certo descaso, por assim dizer, com as outras duas etapas e prejudicou o que

supostamente se pretendia proteger. Sem que se tenha ampliado significativamente a já alta taxa de atendimento do ensino fundamental, verificou-se uma queda no desempenho médio dos alunos dessa etapa. Sendo a educação infantil e o ensino médio sustentáculos do ensino fundamental, este, sem eles, não avança.

Todos os estudos recentes sobre educação demonstram inequivocamente que a aprendizagem e o desenvolvimento dos educandos no ensino fundamental, principalmente dos filhos de pais menos escolarizados, dependem do acesso à educação infantil.¹⁶⁸

A terceira oposição estabeleceu-se entre o ensino médio e a educação profissional. Nos anos 90, foi banida por decreto a previsão de oferta de ensino médio articulado à educação profissional e proibida por lei a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, nos seguintes termos: “A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos estabelecimentos de ensino”.¹⁶⁹

A União até poderia construir novos estabelecimentos, mas custeio e pessoal seriam responsabilidade de Estados, Municípios ou instituições privadas. O Congresso Nacional inseriu no projeto um dispositivo que relativizava a regra geral, excepcionando as unidades de ensino da União com obras já concluídas. O dispositivo foi vetado. Com isso, as experiências mais virtuosas de articulação do ensino médio com a educação profissional, desenvolvidas na rede federal, foram desprestigiadas.

Uma quarta oposição pode ser mencionada: alfabetização dissociada da educação de jovens e adultos (EJA). As ações de alfabetização sob

¹⁶⁸ Segundo estudo elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a chance de uma criança concluir o ensino médio aumenta em 32% se ela tiver acesso à educação infantil.

¹⁶⁹ Cf. art. 3º, § 5º, da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, com a redação dada pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

responsabilidade da União nunca estiveram sob a alçada do Ministério da Educação e jamais foram articuladas com a EJA. Promoviam-se campanhas, não programas estruturados de educação continuada em colaboração com os sistemas educacionais. Além disso, perdia-se de vista a elevada dívida educacional com grupos sociais historicamente fragilizados. Nesse sentido, a exclusão da EJA do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi simbólica: significou o repúdio, por parte do Estado, da dívida social com aqueles que não exerceram a tempo, por razões inteiramente alheias a sua vontade, seu direito de aprender – direito adquirido tomado por direito alienado.

Por fim, uma quinta oposição. Essa visão fragmentada também intensificou a oposição entre educação regular e educação especial. Contrariando a concepção sistêmica da transversalidade da educação especial nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, a educação não se estruturou na perspectiva da inclusão e do atendimento às necessidades educacionais especiais, limitando o cumprimento do princípio constitucional que prevê a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e a continuidade nos níveis mais elevados de ensino.

O PDE procura superar essas falsas oposições por meio de uma visão sistêmica da educação. Com isso, pretende-se destacar que a educação, como processo de socialização e individuação voltado para a autonomia, não pode ser artificialmente segmentada, de acordo com a conveniência administrativa ou fiscal. Ao contrário, tem de ser tratada com unidade, da creche à pós-graduação, ampliando o horizonte educacional de todos e de cada um, independentemente do estágio em que se encontre no ciclo educacional.

A visão sistêmica da educação, dessa forma, aparece como corolário da autonomia do indivíduo. Só ela garante a todos e a cada um o direito a novos passos e itinerários formativos. Tal concepção implica, adicionalmente, não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de

política pública disponíveis. Visão sistêmica implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente.

A formação inicial e continuada do professor exige que o parque de universidades públicas se volte para a educação básica. Assim, a melhoria da qualidade da educação básica depende da formação de seus professores, o que decorre diretamente das oportunidades oferecidas aos docentes. O aprimoramento do nível superior, por sua vez, está associado à capacidade de receber egressos do nível básico mais bem preparados, fechando um ciclo de dependência mútua, evidente e positiva entre níveis educacionais.

A Constituição, contudo, não apenas organiza o território sob a forma federativa, como também organiza as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em matéria educacional, de modo a sobrepor à forma federativa os níveis e as etapas da educação.¹⁷⁰ Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração¹⁷¹ um imperativo inexorável. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido, como se verá adiante.

Nesse sentido, a concretização do mandamento constitucional segundo o qual a União deve exercer “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”,¹⁷² implicou revisão da postura da União, que a partir do PDE assumiu maiores

¹⁷⁰ Ver sobre o federalismo cooperativo no Capítulo 2.

¹⁷¹ Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

¹⁷² Constituição Federal de 1988, art. 211, § 1º.

compromissos – inclusive financeiros – e colocou à disposição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instrumentos eficazes de avaliação¹⁷³ e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública.

Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*¹⁷⁴) e mobilização social. Se a educação é definida, constitucionalmente,¹⁷⁵ como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado.

Como se vê, o PDE está sustentado em seis pilares: 1) visão sistêmica da educação; 2) territorialidade; 3) desenvolvimento; 4) regime de colaboração, 5) responsabilização; e, 6) mobilização social; – que são desdobramentos conseqüentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro.

¹⁷³ Avaliar é uma palavra usual e uma prática constante no cotidiano da sociedade. Originária do vocábulo latino “*valore*” (valor), possui o sentido de mensurar, avaliar, especificar o valor real, verificar o mérito, ou seja, de forma mais ampla emitir um parecer sobre uma situação, um assunto, um fato ou os resultados advindos da implementação de uma ação. Mais amplamente diz respeito a todas as formas de valorar uma atividade ou ação, assim como as políticas públicas orientadas para objetivos previamente estabelecidos (BELLONI, Isaura et al., *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*, 2001).

¹⁷⁴ Conceito já trabalhado no Capítulo 3.

¹⁷⁵ Constituição Federal de 1988, art. 205.

O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar conseqüência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação¹⁷⁶ na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional. Indo adiante, o PDE passa do conceito à ação.

4.2 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO COMO PROGRAMA DE AÇÃO

À luz dos elementos conceituais que subsidiaram a formulação do PDE, é preciso apresentá-lo como plano executivo. Seus programas podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

Segue, pois, a apresentação das conexões mais relevantes entre os programas do PDE, reciprocamente considerados, e os pressupostos mais relevantes dos programas já em curso no Ministério da Educação.

4.2.1 Educação básica

4.2.1.1 Formação de professores e piso salarial nacional

Um dos principais pontos do PDE é a formação de professores e a valorização dos profissionais da educação. A questão é urgente, estratégica e reclama resposta nacional. Nesse sentido, o PDE promove o desdobramento de iniciativas fulcrais levadas a termo recentemente, quais sejam: a distinção

¹⁷⁶ Essencialmente: Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e Plano Nacional da Educação – PNE (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).

dada aos profissionais da educação, única categoria profissional com piso salarial nacional constitucionalmente assegurado¹⁷⁷, e o comprometimento definitivo e determinante da União com a formação de professores para os sistemas públicos de educação básica (a Universidade Aberta do Brasil¹⁷⁸ – UAB – e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – PIBID¹⁷⁹).

¹⁷⁷ “O primeiro passo, que era o mais difícil, já demos: 40% dos professores ganhavam, até dezembro passado, menos do que o piso fixado a partir deste ano. Todos os estudos internacionais demonstram que o salário inicial é fundamental para atrair jovens talentos para a carreira e para motivar o professor. É essencial. Nunca vi, em lugar nenhum do mundo, alguém contestar essa tese. Um professor do interior de um estado de baixa renda que ano passado ganhava R\$ 415,00 agora passa a ganhar R\$ 950,00. Será muito mais fácil para o governador ou prefeito levar a juventude para o interior do estado dando condições para um jovem casal de professores se estabelecer dignamente, promovendo assim o desenvolvimento local por meio da educação. Hoje, isso passou a ser possível. O segundo passo é a questão da carreira. Estamos trabalhando as diretrizes nacionais de carreira para que não apenas o salário inicial seja convidativo, mas para que o professor tenha um horizonte profissional diante de si. O terceiro pilar é a formação inicial e continuada. Para isso, criamos, no âmbito do Ministério, um órgão exclusivo para essa missão - uma grande política nacional de formação de professor que nos anos passados fizemos recair sobre estados e municípios. Estamos recuperando essa prerrogativa da União.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou a respeito e pacificou o entendimento de como aplicar a lei em 2009. O professor da rede pública que ganhou, em dezembro, menos de R\$ 950 de salário receberá dois terços da diferença entre o salário de dezembro e os R\$ 950. Suponha que ele recebeu R\$ 800 de salário em dezembro. Ele terá que receber em janeiro no mínimo R\$ 900, que é dois terços da diferença de R\$ 150. Suponha que ele tenha recebido R\$ 650. A diferença é de R\$ 300. Ele tem que receber dois terços dessa diferença. Portanto, o salário dele em janeiro será de R\$ 850. O piso entrou em vigor em 1º de janeiro. Em 2010, o professor terá que receber integralmente R\$ 950, corrigindo-se pela variação da arrecadação do Fundeb” (Entrevista Ministro da Educação, Fernando Haddad, *Programa Bom Dia Ministro*, de 8/12/2008).

¹⁷⁸ Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006. O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem como prioridade a formação de professores para a Educação Básica. Para atingir este objetivo central a UAB realiza ampla articulação entre instituições públicas de ensino superior, Estados e Municípios brasileiros, para promover, por meio da metodologia da educação a distância, acesso ao ensino superior para camadas da população que estão excluídas do processo educacional.

¹⁷⁹ O objetivo do Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID) é contribuir para o aumento das médias das escolas participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). A ação atende ao plano de metas Compromisso Todos pela Educação, previsto no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), para elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nacional para 6, até 2022, ano do bicentenário da independência do Brasil. O programa vai unir as secretarias estaduais e municipais de educação e as universidades públicas a favor da melhoria do ensino nas escolas públicas onde os IDEBs estão abaixo da média nacional, que é de 3,8.

A Emenda Constitucional nº 53 estabeleceu a obrigação de que lei federal fixe o piso salarial nacional do magistério, resgatando compromisso histórico firmado no Palácio do Planalto, em 1994, entre o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e outros atores sociais.

A UAB e o PIBID, por seu turno, alteram o quadro atual da formação de professores, estabelecendo relação permanente entre educação superior e educação básica. É o embrião de um futuro sistema nacional público de formação de professores, no qual a União, por meio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)¹⁸⁰, assume enfim uma responsabilidade que, a rigor, sempre foi sua.

No caso da UAB, Estados e Municípios, de um lado, e universidades públicas, de outro, estabelecem acordos de cooperação. Por meio deles, os entes federados mantêm pólos de apoio presencial para acolher professores sem curso superior ou garantir formação continuada aos já graduados. As universidades públicas, da sua parte, oferecem cursos de licenciatura e especialização, especialmente onde não exista oferta de cursos presenciais. Quando instalados os pólos previstos, todos os professores poderão se associar a um centro de formação nas proximidades do trabalho.

A UAB dialoga, assim, com objetivos do PNE: “Ampliar, a partir da colaboração da União, dos estados e dos municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela LDB, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares” e “Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semipresenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior”.

¹⁸⁰ Lei nº 8.405, de 09 de janeiro de 1992, com a redação dada pela Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007.

Mais adiante neste capítulo, tem-se um tópico específico que trata das novas competências da CAPES.

Já o PIBID oferece bolsas de iniciação à docência aos licenciandos de cursos presenciais que se dediquem ao estágio nas escolas públicas e que se comprometam com o exercício do magistério na rede pública, uma vez graduados. As áreas prioritárias serão Física, Química, Biologia e Matemática, nas quais se nota a menor presença de professores em exercício com formação específica.

A CAPES passa a fomentar não apenas a formação de pessoal para o nível superior, mas a formação de pessoal de nível superior para todos os níveis da educação. Faz toda a diferença o que dispõe a LDB – “O Distrito Federal, cada estado e município e, supletivamente, a União, devem realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isso, os recursos da educação a distância” – e o que propõe o PDE: “A União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, inclusive em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, continuada, e a capacitação dos profissionais de magistério”.¹⁸¹ Para dar consequência a essas responsabilidades, a União necessita de uma agência de fomento¹⁸² para a formação de professores da educação básica, inclusive para dar escala a ações já em andamento¹⁸³.

4.2.1.2 Financiamento: salário-educação e FUNDEB

Ainda no que toca à educação básica, graças à ação coordenada dos dirigentes da educação dos três níveis de governo – municipal, estadual e federal –, foi possível elaborar uma agenda mínima de fortalecimento da educação básica. Os avanços até aqui obtidos merecem consideração.

¹⁸¹ Projeto de Lei nº 7.515, de 2006.

¹⁸² O PDE não poderia prescindir da CAPES para assumir essa nova tarefa sem deixar de considerar avanços no campo de sua missão institucional tradicional, como demonstram a ampliação do número e o reajuste do valor das bolsas de mestrado e doutorado (após nove anos de congelamento), o lançamento do Programa de Bolsas de Pós-Doutorado, a ampliação do Portal de Periódicos e a Lei de Incentivo à Pesquisa, que tem como propósito a tradução da produção científica brasileira em tecnologia (Lei nº 11.487, de 15 de junho de 2007).

¹⁸³ Como o Pró-Letramento e o Pró-Licenciatura, por exemplo.

O ensino obrigatório, em linha com a experiência internacional e com o PNE, passou de oito para nove anos. A arrecadação para repasses da União aos Estados e Municípios relativos ao salário-educação saltou de R\$ 3,7 bilhões em 2002 para R\$ 7 bilhões em 2006. As transferências voluntárias da União atingiram um número mais expressivo de Municípios, o que permitiu ampliar o acesso a projetos federais voltados para formação de professores, reforma e construção de escolas, equipamentos, material pedagógico entre outros.

O investimento mínimo por aluno do ensino fundamental, ainda na vigência do FUNDEF, teve reajuste de 26% acima da inflação. A merenda escolar, que teve seu valor reajustado em 70% após uma década sem reajuste, foi estendida à creche, enquanto o livro didático, pela primeira vez, foi oferecido aos estudantes do ensino médio. Programas de inclusão digital foram incrementados¹⁸⁴.

O FUNDEB, por sua vez, ao substituir o FUNDEF, trouxe pelo menos duas vantagens: 1) aumentou substancialmente o compromisso da União com a educação básica, ampliando o aporte, a título de complementação, de cerca de R\$ 500 milhões (média no FUNDEF) para cerca de R\$ 5 bilhões de investimento ao ano; e 2) instituiu um único fundo para toda a educação básica, não apenas para o ensino fundamental.

Trata-se, no que diz respeito à educação básica, de uma expressão da visão sistêmica da educação, ao financiar todas as suas etapas, da creche ao ensino médio, e ao reservar parcela importante dos recursos para a educação de jovens e adultos. É também a expressão de uma visão de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a

¹⁸⁴ Vale registrar o esforço do governo federal, no âmbito do PDE, para dinamizar o processo de ensino-aprendizagem, considerando todas as dimensões de acesso ao mundo digital: energia elétrica (Programa Luz para Todos na Escola), equipamentos e formação (Programa Nacional de Informática na Educação – Proinfo), conectividade (Programa Governo Eletrônico: Serviço de Atendimento ao Cidadão – GSAC e TV Escola) e produção de conteúdos digitais (Portal Domínio Público, Portal de Periódicos da CAPES e Programa de Conteúdos Digitais Educativos).

complementação da União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional.

Três inovações foram incorporadas ao FUNDEB: 1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do Fundo¹⁸⁵; e 3) a atenção à educação infantil é complementada pelo Pro-Infância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública.

4.2.1.3 Avaliação e responsabilidade: o IDEB

O PDE promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social.

Todo processo educacional reclama avaliação. Não há professor que não submeta seus alunos à avaliação. A avaliação do aluno individualmente considerado tem como objetivo a verificação da aquisição de competências e habilidades que preparam uma subjetividade, na relação dialógica com outra, para se apropriar criticamente de conhecimentos cada vez mais complexos. Caso bem diferente é o da avaliação da instituição de ensino. Nesta, o objetivo é verificar se os elementos que compõem a escola estão estruturados para a oferta de educação de qualidade.

Como indivíduos mudam mais celeremente que instituições, a periodicidade da avaliação de alunos e de instituições de ensino não precisa necessariamente coincidir no tempo, nem precisa ser a mesma. O

¹⁸⁵ A atual taxa de atendimento da educação infantil, em especial na creche, dadas as metas expressas no PNE, justifica, nesse caso, a parceria do Poder Público com o segmento comunitário.

desempenho do aluno pode se alterar num bimestre, enquanto o desempenho de uma instituição de ensino raramente se altera num biênio. Quando a avaliação de instituições de ensino toma por base o desempenho dos seus alunos, aplica-se o procedimento de avaliação externa a uma amostra representativa. Por exemplo, todos os alunos de uma série ou de um mesmo ano. O resultado é um indicador de qualidade.

Até 2005, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) era apenas um exame, aplicado a cada dois anos, a uma amostra de alunos de cada estado, acompanhado de um questionário. Apesar de limitado, tratava-se de ferramenta útil, que permitia acompanhar o desempenho médio dos alunos e estabelecer correlações estatísticas entre esse desempenho e um conjunto de variáveis apuradas pelo questionário.

O que se tomava por sistema de avaliação, contudo, além de restrito a um exame e a um questionário, apresentava outras limitações. Como a amostra não era representativa dos alunos de cada rede municipal ou de cada escola, ela não permitia à prefeita ou ao prefeito saber se a rede de ensino de sua cidade se desenvolvia adequadamente. Muito menos dava condições à diretora ou ao diretor da escola de saber se seus esforços para melhorar as condições de aprendizagem no seu estabelecimento de ensino produziam ou não os resultados esperados.

Em 2005, o SAEB foi reformulado, a partir da realização da primeira avaliação universal da educação básica pública. Mais de três milhões de alunos da quarta e da oitava séries das escolas públicas urbanas realizaram a Prova Brasil, graças à adesão de governos estaduais e municipais, cientes das dificuldades de construir um sistema próprio de avaliação¹⁸⁶ e da necessidade de um sistema nacional de avaliação que acompanhasse as condições de ensino e aprendizagem dos conteúdos que asseguram formação básica comum, sobretudo em Língua Portuguesa e Matemática. Registre-se que a LDB já determinava aos entes federados “integrar todos os estabelecimentos

¹⁸⁶ O ideal seria que os sistemas estaduais e municipais de educação vencessem as dificuldades e desenvolvessem sistemas próprios de avaliação complementares ao Sistema Nacional.

de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar”.¹⁸⁷

Os dados do SAEB, antes amostrais, passaram a ser divulgados também por rede e por escola, o que tem aumentado significativamente a responsabilização da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com o aprendizado. Aqui, responsabilização e mobilização social tornam a escola menos estatal e mais pública. A divulgação permite identificar boas práticas, que valem ser disseminadas, e insuficiências, o que torna possível enfrentá-las de forma efetiva.

O SAEB, inicialmente, não permitia uma visão clara da realidade de cada rede e menos ainda de cada escola que a integra. A Prova Brasil deu nitidez à radiografia da qualidade da educação básica. A percepção que se tinha anteriormente era de que nenhuma escola ou rede pública garantia o direito de aprender – um clichê injusto imposto à educação básica pública como um todo. A Prova Brasil revelou que isso não era verdade. Confirmou, sim, a existência de enormes desigualdades regionais, muitas vezes no interior do mesmo sistema. Mas, ao mesmo tempo, revelou boas práticas de escolas e redes de ensino que resultam em aprendizagem satisfatória.

O movimento implicava riscos. São graves os dados relativos à aprendizagem, mas não se pode esquecer que são igualmente preocupantes as altas taxas de evasão e repetência. A divulgação, por escola, dos dados relativos ao desempenho médio dos alunos poderia ensejar um movimento de retenção, visando à melhoria do indicador de qualidade relativo ao desempenho, o que prejudicaria ainda mais o fluxo. A avaliação poderia, no limite, produzir efeitos contrários aos pretendidos.

O PDE partiu do diagnóstico de que a “indústria da aprovação automática” é tão perniciosa quanto a “indústria da repetência”. Dessa

¹⁸⁷ No caso do ensino médio, a quase universalização do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) permitiu, com tratamento estatístico sofisticado e infelizmente ainda pouco conhecido no Brasil, divulgar as notas médias, escola por escola, do ensino médio, a exemplo do que se fez com a quarta e a oitava séries do ensino fundamental com a Prova Brasil.

preocupação nasceu a idéia de combinar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) num único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A criação do IDEB para avaliar as ações do PDE constitui, sem dúvida, uma proposta inovadora, vindo ao encontro de uma tendência no setor público de utilização de indicadores para auxílio de gestores na tomada de decisões. Os indicadores auxiliam a tomada de decisões nas diversas fases do ciclo das políticas públicas, assim como asseguram em muitos casos, maior transparência e *accountability* das ações de governo.

O IDEB foi construído com uma metodologia consistente que usa duas dimensões semelhantes, compostas por indicadores de resultado que se afetam mutuamente em sentidos opostos. Esse índice é de alta relevância para o PDE por ser constituído de dimensões que integram o foco do Plano, ou seja, a qualidade da educação básica. Sua escala de mensuração é de fácil compreensão não somente para os gestores, como para toda a população.

Por ser elaborado no Brasil, esse instrumento é adequado à realidade nacional, contemplando as dimensões consideradas relevantes para o desenvolvimento da educação. O IDEB goza tanto de forte legitimidade política, devido aos decretos que o colocam na agenda formal de governo, quanto de legitimidade técnica a partir das características metodológicas de sua construção e fontes de dados usadas.

Essa nova sistemática de avaliação exigiu uma providência adicional: uma alteração significativa na forma de realizar o censo escolar. O censo não poderia mais ser feito por escola, mas por aluno. A mudança permite que os dados de fluxo não mais sejam estimados por modelos matemáticos, mas baseados em dados individualizados sobre promoção, reprovação e evasão de cada estudante. Ou seja, uma sistemática tanto quanto possível à prova de erros e fraudes. O censo escolar feito a partir de pouco mais de 200 mil formulários preenchidos à mão transformou-se, com o Programa Educacenso,

em um banco de dados *online* com mais de 50 milhões de registros. No lugar do fluxo estimado, o fluxo real. Aluno por aluno.

Com a Prova Brasil e o Educacenso estavam dadas as condições para a criação do IDEB¹⁸⁸, expresso numa escala de zero a 10. Com o novo indicador, o PDE procura superar algumas dificuldades do PNE em torno desta questão central: o tratamento dado à qualidade. Ao se referir à qualidade do ensino, o PNE remete à necessidade de se estabelecer sistemas de avaliação e padrões de qualidade, mas mantém suas metas referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade. O PNE fixa meta para correção de fluxo escolar, mas quando se trata da aprendizagem propriamente dita, apenas determina que se assegure “a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do SAEB”, abstratamente. Somente para a educação especial, o PNE fixara prazo para a definição de “indicadores básicos de qualidade”.

¹⁸⁸ “Aprender é o que a escola tem que assegurar. Para isso, criamos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O Brasil é um dos poucos países no mundo que avalia a cada dois anos todas as escolas públicas urbanas e, a partir de 2009, as rurais com determinado número de alunos. Com esse indicador, é possível que os pais acompanhem a evolução do aprendizado dos filhos. Mais do que avaliar, fixamos metas para cada escola e para cada rede estadual ou municipal pública a cada dois anos até 2021. Esses dados serão divulgados em 2022, por ocasião do bicentenário da nossa independência. O objetivo é que nessa data o Brasil tenha em média uma educação em termos de proficiência de Matemática e Língua Portuguesa equivalente ao dos países mais desenvolvidos do mundo. É uma tarefa muito difícil de ser realizada em um espaço tão curto de tempo, mas penso que o País está maduro o suficiente para dar esse passo definitivo, porque é uma agenda que foi adiada por muitas vezes. Tivemos o papel decisivo do Governo nesta direção, que criou o FUNDEB, o ensino fundamental de nove anos; o Pró-Infância, para a ampliação da rede de creches e pré-escolas; o Caminho da Escola para a renovação da frota de veículos de transporte escolar, que ampliou a merenda para toda a educação básica e a aumentou em 70% per capita; que ofereceu livros didáticos não somente para o ensino fundamental mas também para o médio. Ou seja, o conjunto de programas que o MEC tem hoje com a educação básica é enorme, praticamente dobramos o orçamento voltado para ela. Tenho falado muito sobre a expansão da educação superior e profissional, mas não podemos esquecer que a prioridade do MEC tem sido a educação básica” (Entrevista Ministro da Educação, Fernando Haddad, *Programa Bom Dia Ministro*, de 8/12/2008).

A partir da criação do IDEB, calculado por escola, por rede e para o próprio País, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais.

O IDEB calculado para o País, relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8, contra uma média estimada dos países desenvolvidos de 6, que passa a ser a meta nacional para 2021. O desafio consiste em alcançar o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano em que o Brasil completará 200 anos de sua independência, meta que pode ser considerada ousada.

O que mais impressiona, contudo, é a enorme dispersão do IDEB¹⁸⁹ entre escolas e redes. Foram encontrados, nas redes, índices de 1 a 6,8. Nas escolas, a variação é ainda maior, de 0,7 a 8,5. Tornou-se evidente, uma vez mais, a imperiosa necessidade de promover o enlace entre educação, ordenação do território e desenvolvimento econômico e social.

Da mesma forma que as ações do PDE no âmbito da educação superior e profissional, como se verá, consideram o espaço geográfico e as desigualdades regionais como dimensões indissociáveis da reforma educacional, no âmbito da educação básica o mesmo conceito se impõe quando se trata de organizar os programas propostos no território do Município. Isso não significa restringir as ações do PDE aos âmbitos de atuação prioritária do Município, o que implicaria a retomada da visão fragmentada de educação.

Além disso, em cada Estado, é forte a correlação entre o IDEB das redes municipais e o IDEB da rede estadual em cada município, o que exige atenção às redes no seu conjunto. Vale notar, contudo, que a forte correlação observada não elide o fato de que, na grande maioria dos casos, o IDEB da rede estadual em cada município é superior ao IDEB da rede municipal. Isso

¹⁸⁹ Os dados divulgados referem-se à radiografia tirada em 2005.

sugere que o desejável processo de municipalização não foi acompanhado dos cuidados devidos.

Os dados divulgados deixam claro que o problema da qualidade só será resolvido se também for enfrentado o problema da equidade. E, da análise dos dados relativos às transferências voluntárias da União, percebe-se que os municípios que mais necessitam do apoio técnico e financeiro foram aqueles que, até hoje, menos recursos receberam.

O art. 211 da Constituição Federal estabelece: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Cabe à União exercer, “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”. Como dar conseqüência a esse comando sem um indicador como o IDEB?

O IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. O escopo é atender imediatamente os 1.242 municípios e as 7.085 escolas com os mais baixos indicadores e, em curto prazo, todos os que estejam abaixo da média nacional. Isso exigirá do Ministério da Educação uma mudança de postura radical no atendimento aos entes federados.

Em vez de aguardar as respostas às suas resoluções, selecionando os “melhores” projetos apresentados, muitas vezes elaborados por consultorias contratadas, trata-se de ir ao encontro de quem mais precisa, construindo o regime de colaboração na prática. O Ministério da Educação precisa sair de Brasília e conhecer seus parceiros. Só assim o relacionamento entre governos, mediado pelo tráfico de influência, pela pressão político-partidária ou pelo jogo de interesses, dará lugar ao relacionamento entre Estado nacional e os entes federados, mediado pelo direito de aprender do educando.

4.2.1.4 O Plano de Metas: planejamento e gestão educacional

Esse padrão de relacionamento requer instrumentos jurídicos que permitam inaugurar um novo regime de colaboração. Um compromisso fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, voltadas para a melhoria da qualidade da educação.

Logo após a divulgação dos resultados da Prova Brasil, em 2006, dois estudos foram realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas variáveis socioeconômicas. O objetivo central dos estudos era identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE¹⁹⁰. Tais diretrizes foram

¹⁹⁰ Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Diretrizes e iniciativas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação:

- I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;*
- II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;*
- III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;*
- IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;*
- V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;*
- VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;*
- VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;*
- VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;*
- IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;*
- X - promover a educação infantil;*
- XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;*
- XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;*
- XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;*

desdobradas de evidências empíricas que as legitimam. E a adesão ao Plano de Metas significa mais do que o reconhecimento dessas diretrizes. Significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local.

O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar conseqüência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos.

O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional.

Além da atuação na rede de ensino, o PDE permitirá uma incidência ainda mais específica: permitirá que o Poder Público, com base no IDEB, atue nas escolas mais fragilizadas. Trata-se do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), antiga ação do Ministério da Educação que, de abrangência restrita, ganhou escala nacional. É uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade.

No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto-avaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar.

Por fim, o SAEB ganhou contornos de sistema de avaliação, que se constitui, num primeiro momento, da combinação dos resultados da avaliação universal de desempenho escolar (Prova Brasil) com o rendimento escolar real (Educacenso). Não se compreende o novo desenho do SAEB, entretanto, se não se considera o Instrumento de Avaliação de Campo, formulado a partir das 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O SAEB, nos moldes atuais, ao estabelecer nexos entre seus três elementos constituintes, rompe com a visão fragmentada de avaliação e passa a orientar o apoio financeiro da União (transferências voluntárias) e o apoio técnico do Ministério da Educação aos sistemas educacionais (gestão educacional).¹⁹¹

Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República.

4.2.2 Educação superior

No contexto do PDE, a educação superior baliza-se pelos seguintes princípios complementares entre si: 1) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional; 2) garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade; 3) promoção de inclusão social pela educação, minorando o histórico de desperdício de talentos, considerando que se dispõe comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica; 4) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País; e 5) desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação.

Definidos esses princípios, o PDE pôs à disposição das instituições federais de educação superior um instrumento que, respeitada a autonomia

¹⁹¹ Daí a importância de organizar o Guia de Tecnologias Educacionais, composto por tecnologias desenvolvidas pelo Ministério da Educação ou por ele pré-qualificadas (e eventualmente certificadas), para que a sociedade possa acompanhar a efetividade de cada “insumo” no que concerne à aprendizagem.

universitária¹⁹², pode viabilizar uma reestruturação de grande alcance do parque universitário federal. Alguns antecedentes, contudo, são dignos de nota.

Foi enviado ao Congresso Nacional projeto de lei de reforma universitária¹⁹³, o qual prevê patamar mínimo de recursos para garantir o financiamento estável das universidades federais (recuperando dispositivo vetado do PNE), num sistema dinâmico que premia o mérito institucional – sem o que a autonomia universitária prevista na Constituição Federal e delineada na LDB não tem suporte material. Prevê, igualmente, a regulação do setor privado, o qual, sem marco legal estável, vive uma expansão caótica e um processo crescente de desnacionalização.

Paralelamente, as verbas de custeio das universidades federais foram integralmente recuperadas, os concursos públicos foram retomados, ao mesmo tempo em que foi restabelecida a capacidade de investimento das instituições, de forma a sustentar a expansão e a interiorização do ensino superior público, com dez novas universidades públicas federais e 48 novos *campi* universitários. Além disso, várias disposições normativas que inibiam o exercício da autonomia pelas instituições federais de educação superior (IFES) foram revistas ou revogadas.

¹⁹² “Desde a criação da Controladoria Geral da União (CGU), o MEC não fiscaliza mais suas autarquias autônomas, como é o caso das universidades. Na verdade, o papel do Ministério é manter e desenvolver suas instituições. A fiscalização deve caber a uma terceira parte, que no caso é a CGU, ou ao Tribunal de Contas, que é um braço de fiscalização do Poder Legislativo. Penso que as universidades, por conta da falta de autonomia que agora vem sendo garantida pela nova legislação, foram obrigadas, para se preservarem, a lançar mão de expedientes para não perderem receita. As próprias fundações de apoio foram criadas, em 1994, para dar condições para as universidades executarem seu próprio orçamento, o que é uma aberração. Se a universidade tem que executar seu próprio orçamento, o papel do Estado é oferecer condições para que ela assim proceda. A verdade é que o marco regulatório da autonomia vem sendo construído de dois anos para cá. Então, faz muito bem o Tribunal de Contas estabelecer, de forma definitiva, a autonomia administrativa das universidades. Se os reitores não tiverem autonomia administrativa, estarão de mãos atadas para poder desenvolver sua instituição (Entrevista Ministro da Educação, Fernando Haddad, *Programa Bom Dia Ministro*, de 8/12/2008).

¹⁹³ Projeto de Lei nº 7.200, de 2005.

4.2.2.1 Reestruturação e expansão das universidades federais: REUNI e PNAES

Recomposto o patamar de financiamento condizente com a oferta de matrículas, era preciso oferecer às instituições condições para que pudessem repensar sua estrutura acadêmica e seu desenho institucional. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)¹⁹⁴ tem como fim imediato o aumento das vagas de ingresso e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. Em linha com a proposta da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), feita em 1997, o REUNI, mediante investimento maciço na educação superior, pretende melhorar os indicadores das instituições federais de educação superior, projetando alcançar um milhão de matrículas de graduação.

O REUNI permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública. O desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil que, inclusive, dê sustentação à adoção de políticas afirmativas. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) consolida o REUNI.

Engana-se, não obstante, quem tomá-lo apenas como abertura de um espaço orçamentário para que cada instituição melhore seus indicadores quantitativos – embora essa seja uma resposta importante aos renitentes críticos da universidade pública e gratuita. É certo que, nesse aspecto, há como avançar, e o REUNI é o instrumento que permite expandir e defender a universidade pública. Contudo, mais do que isso, o REUNI propicia que cada instituição encontre, autonomamente, seu caminho de desenvolvimento no momento em que, em plena revolução científica, as fronteiras entre áreas do

¹⁹⁴ Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

conhecimento tornam-se tênues e novas possibilidades de formação vão se delineando.

A exata compreensão dos fins do programa, portanto, exige atenção quanto aos meios a serem empregados: a expansão dos cursos noturnos, a ampliação da mobilidade estudantil, a revisão da estrutura acadêmica e a diversificação das modalidades de graduação. Itinerários rígidos, desperdício de créditos, imobilidade e especialização precoce são incompatíveis com uma estrutura universitária à altura dos novos desafios da ciência. A reestruturação que se espera, portanto, é acadêmica e, como tal, qualitativa.

4.2.2.2 Democratização do acesso: PROUNI e FIES

No que diz respeito à expansão do acesso ao ensino superior privado, há que se considerar que o PDE promove inovações consideráveis no mecanismo de financiamento do estudante do ensino superior não-gratuito, por meio de uma alteração no funcionamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)¹⁹⁵, que se coadunam integralmente com o programa de bolsas de estudo consubstanciado no Programa Universidade para Todos (PROUNI)¹⁹⁶.

Sobre essa iniciativa, dado o persistente desencontro de informações, cabe um comentário. Com atraso de 16 anos, foram reguladas, pelo PROUNI, as isenções fiscais constitucionais concedidas às instituições privadas de ensino superior, garantindo acesso ao nível superior a mais de 300 mil jovens. De 1988 a 2004, as instituições de ensino superior sem fins lucrativos, que respondem por 85% das matrículas do setor privado, amparadas pelos artigos 150, inciso VI, alínea c, e 195, § 7º, da Constituição Federal, gozaram de isenções fiscais sem nenhuma regulação do Poder Público. Ou seja, sem

¹⁹⁵ Projeto de Lei nº 920, de 2007.

¹⁹⁶ Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

nenhuma contrapartida. Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁹⁷, de 1991, reconhecia a lacuna legislativa. Mas, por conta dessa omissão, garantia o gozo das isenções enquanto perdurasse a situação.

Até 2004, as instituições sem fins lucrativos concediam bolsas de estudos, mas eram elas que definiam os beneficiários, os cursos, o número de bolsas e os descontos concedidos. Resultado: raramente era concedida uma bolsa integral e quase nunca em curso de alta demanda. A isenção fiscal não resultava em uma ampliação do acesso ao ensino superior.

O PROUNI estabelece que as instituições beneficiadas por isenções fiscais passem a conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, sem exceção. Ficou estabelecido que só haveria dois tipos de bolsas – integral ou parcial de 50% – e que os beneficiários fossem selecionados pelo ENEM. A concessão da bolsa teria como único critério o mérito. Além disso, foi definido o perfil socioeconômico dos bolsistas: egressos de escola pública com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio para bolsa integral e de até três salários mínimos para bolsa parcial de 50%.

Os resultados são conhecidos, mas vale repeti-los: nos primeiros três anos do programa, foram concedidas aproximadamente 300 mil bolsas, 40% delas a afrodescendentes e indígenas, inclusive nos cursos de alta demanda, como Medicina, Direito, Engenharia, Odontologia, entre outros. Cerca de 60 mil bolsistas frequentam cursos de licenciatura, nas diversas áreas. Professores em serviço da educação básica pública têm acesso privilegiado ao programa.

Por sua condição, estão dispensados de preencher os requisitos socioeconômicos definidos para os demais bolsistas – um claro exemplo de uma política de acesso ao ensino superior com reflexos positivos na formação de professores para a educação básica. A nota mínima no ENEM para obtenção da bolsa foi fixada em 45 pontos, mas a nota média dos beneficiados atingiu marca superior a 60 pontos e se manteve sempre superior à pontuação

¹⁹⁷ Cf. Mandado de Injunção nº 2321/400-RJ, rel. min. Moreira Alves, in DJ de 27/3/1992.

obtida pelos alunos egressos de escolas privadas. Bolsistas matriculados em cursos de turno integral fazem jus à bolsa-permanência, já que não podem trabalhar enquanto estudam¹⁹⁸.

Por falta de regulamentação, no período entre 1988 e 2004, enquanto as isenções eram usufruídas, mais de um milhão de bolsas de estudo deixaram de ser concedidas. Hoje, a situação é outra. O avanço pode ser atestado pelo número de estudantes que passaram a fazer a prova do ENEM a cada ano – cerca de três milhões. O desempenho dos bolsistas do PROUNI no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), um dos componentes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)¹⁹⁹, é sistematicamente superior ao desempenho dos alunos pagantes, o que demonstra cabalmente que a questão do acesso foi tratada corretamente: os alunos não chegavam à educação superior por uma questão econômica, não por falta de méritos.

O impacto do PROUNI sobre a qualidade da educação superior não pára por aí. Outros efeitos positivos logo se farão notar. A lei que cria o PROUNI estabelece que os cursos que receberem conceito insatisfatório em duas edições do SINAES sejam descredenciados do programa e que as bolsas correspondentes, nos processos seletivos seguintes, sejam remanejadas para cursos com conceito satisfatório.²⁰⁰

O PDE, motivado pelo desempenho dos alunos bolsistas do PROUNI, tanto no ENEM quanto no ENADE, amplia o PROUNI por meio de sua articulação estrutural com o FIES. O PDE propõe uma reformulação do FIES²⁰¹ para contemplar a ampliação do prazo de amortização do financiamento, o aumento do percentual da anuidade que pode ser financiado (até 100%), a

¹⁹⁸ Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, art. 11.

¹⁹⁹ Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

²⁰⁰ Outro desafio levantado é a busca da equiparação do nível de qualidade dos cursos de mestrado e de doutorado brasileiros com os de graduação. A criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído em abril de 2004, deve impulsionar esses cursos. Espera-se que o Sinaes faça pela graduação brasileira, nos próximos anos, o que a CAPES tem feito pela pós-graduação desde 1970.

²⁰¹ Projeto de Lei nº 920, de 2007.

redução dos juros, a consignação em folha e o fiador solidário, inovações que, combinadas com o PROUNI, permitirão ampliar ainda mais o acesso ao ensino superior. Tanto quanto o PROUNI, o FIES também passa a ter como parâmetro as avaliações do SINAES, contribuindo para a consolidação desse inédito sistema de avaliação, em fase final de implantação.

4.2.2.3 Avaliação como base da regulação: SINAES

É preciso considerar, então, o que tem sido feito até agora nessa área. O SINAES consolida de maneira harmoniosa as três experiências anteriores de avaliação, extraindo delas o que tinham de melhor²⁰². Todos os instrumentos de avaliação foram discutidos, revistos ou reelaborados e aprovados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). O Banco de Avaliadores do INEP foi recomposto com base na experiência e no mérito acadêmico, de sorte que as comissões de avaliação *in loco* passaram a ser constituídas por sorteio (não mais por indicação), segundo critérios muito mais rígidos relativos ao perfil acadêmico dos avaliadores.

O ENADE, por sua vez, demonstra vantagens em relação ao Provão. O Provão era aplicado anualmente aos concluintes de determinados cursos de graduação. Em oito anos de existência, avaliou apenas um terço dos cursos. O ENADE, em três anos, avaliou todos. O Provão estava gradualmente se transformando no único indicador usado para avaliação de cursos e em instrumento de avaliação de alunos, papel para o qual não se presta. O ENADE se apresenta como um elemento, dentre outros, da avaliação de cursos e, ao medir o desempenho dos alunos ingressantes, permite o cálculo de indicador de valor agregado, que isola o efeito instituição sobre a formação geral e específica de seus alunos.

Aqui também, mais uma vez, rompeu-se com a visão fragmentada de avaliação. Os três componentes do SINAES (avaliação institucional, avaliação

²⁰² O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), as comissões de especialistas e o Exame Nacional de Cursos (Provão).

de cursos e avaliação de desempenho dos estudantes) dialogam entre si; a avaliação se tornou a base da regulação, em um desenho institucional que criou um marco regulatório coerente, assegurando ao Poder Público maior capacidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de supervisão sobre o sistema federal de educação superior, o que abre às boas instituições condições de construir sua reputação e conquistar autonomia²⁰³.

A ampliação do acesso ao ensino superior, bem como a possibilidade de reestruturar o sistema universitário federal, como ações do PDE, só adquirem plenamente sentido quando vislumbradas como elos adicionais de um conjunto de projetos no âmbito da educação superior que articulam, com um olho na educação básica e outro na pós-graduação, ampliação de acesso e permanência, reestruturação acadêmica, recuperação orçamentária, avaliação e regulação, concorrendo para que a universidade, para além da formação profissional e técnica, cumpra a função de criar, difundir e popularizar as ciências e as artes.

4.2.3 Educação profissional e tecnológica

Talvez seja na educação profissional e tecnológica que os vínculos entre educação, território e desenvolvimento se tornem mais evidentes e os efeitos de sua articulação, mais notáveis.

Antes, contudo, os respectivos antecedentes.

As verbas de custeio e de pessoal da rede federal de educação profissional e tecnológica foram recuperadas, à semelhança do que se fez com a educação superior. Em 1998, o orçamento do sistema atingiu cerca de R\$ 856 milhões, a valores de 2005. Naquele mesmo ano, o orçamento do sistema, já recuperado, atingiu mais de R\$ 1,2 bilhão. De 1995 a 1998, não foi autorizada a contratação de um único docente ou técnico para o sistema de

²⁰³ Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.

140 unidades. De 2003 a 2006, foi autorizada a contratação de 3.433 docentes e técnicos administrativos. Foi deflagrado o maior processo de expansão da rede.

Um dado simples dá a dimensão do que tem sido feito na educação profissional. De 1909 a 2002, quer dizer, em quase um século, foram autorizadas 140 unidades federais de educação profissional e tecnológica no País, pouco mais de uma por ano. De 2003 a 2010, serão autorizadas 214 novas unidades federais, ou seja, ter-se-á realizado uma ampliação de 150% do parque federal de educação profissional e tecnológica em apenas oito anos.

4.2.3.1 Educação profissional e educação científica: O IFET

Diante dessa expansão sem precedentes, a proposição dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs)²⁰⁴, como modelos de

²⁰⁴ Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007.

Recentemente, em 29.12.08, foi sancionada a Lei nº 11.892, que institui, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas instituições que enumera. Define que os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos da presente norma. Determina que os Institutos Federais terão autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites de sua área de atuação territorial, bem como para registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos, mediante autorização do seu Conselho Superior, aplicando-se, no caso da oferta de cursos a distância, a legislação específica. Estabelece que as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais são estabelecimentos de ensino pertencentes à estrutura organizacional das universidades federais, dedicando-se, precipuamente, à oferta de formação profissional técnica de nível médio, em suas respectivas áreas de atuação. Os institutos surgem da integração entre as escolas técnicas, agrotécnicas e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), que agora serão unidos sob uma política pedagógica comum. Os IFETs começam com 168 unidades e a meta é chegar a 2010 com 311 unidades, além de ampliar o número de vagas de 215 mil para 500 mil. Com os IFETs ocorrerá o aumento do número de vagas em cursos técnicos de nível médio, em licenciaturas e em cursos superiores de tecnologia. Metade das vagas dos institutos será destinada ao ensino médio integrado ao profissional, o que possibilitará ao estudante se formar profissionalmente durante essa etapa de ensino. Na educação superior serão incentivados cursos de Engenharia e bacharelados tecnológicos, que contarão com 30% das vagas. Outros 20% serão destinados para

reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica para uma atuação integrada e referenciada regionalmente, evidencia com grande nitidez os desejáveis enlaces entre educação sistêmica²⁰⁵, desenvolvimento e territorialidade.

A missão institucional dos IFETs deve, no que respeita à relação entre educação e trabalho, orientar-se pelos seguintes objetivos: ofertar educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, em todos os seus níveis e modalidades, sobretudo de nível médio; orientar a oferta de cursos em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais; estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo e o cooperativismo, apoiando processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir de processos de autogestão.

Quanto à relação entre educação e ciência, o IFET deve constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, voltado à investigação empírica; qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas escolas públicas; oferecer programas especiais de formação pedagógica inicial e continuada, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de Física, Química, Biologia e Matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional, e oferecer programas de extensão, dando prioridade à divulgação científica.

Trata-se de um arranjo educacional que articula, em uma experiência institucional inovadora, todos os princípios que informaram a formulação do PDE. Esse arranjo pode abrir excelentes perspectivas para o ensino médio, hoje em crise aguda. A combinação virtuosa do ensino de ciências naturais, humanidades (inclusive Filosofia e Sociologia) e educação profissional e tecnológica – o que deve contemplar o estudo das formas de organização da produção – pode repor, em novas bases, o debate sobre a politecnia, no

licenciaturas em ciências da natureza, com objetivo de reverter o déficit de professores nas áreas de Física, Química, Matemática e Biologia.

²⁰⁵ Com as novas competências da CAPES, a educação sistêmica vai desde a educação básica até a pós-graduação *stricto sensu*.

horizonte da superação da oposição entre o propedêutico e o profissionalizante.

Sem prejuízo do indispensável apoio da União à reestruturação das redes estaduais, os IFETs podem colaborar para recompor a espinha dorsal do ensino médio público: no aspecto propedêutico, o modelo acadêmico deve romper com o saber de cor – tão próprio ao ensino médio –, que nada mais é do que “conservar o que se entregou à memória para guardar”; no aspecto profissionalizante, deve romper com o ensino mecanicista e objetivante, que estreita, ao invés de alargar, os horizontes do educando, tomado como peça de engrenagem de um sistema produtivo obsoleto, que ainda não incorporou a ciência como fator de produção.

Visão sistêmica da educação, território e desenvolvimento se fundem nos IFETs de maneira plena. Uma rede com 354 unidades não pode manter as características do período anterior. A maturidade da rede federal de educação profissional e tecnológica e a escala e a dispersão das unidades por todas as mesorregiões do País exigem um novo modelo de atuação, que envolva o desenvolvimento de um arrojado projeto político-pedagógico, verticalidade da oferta de educação profissional e tecnológica, articulação com o ensino regular, aumento da escolaridade do trabalhador, interação com o mundo do trabalho e as ciências e apoio à escola pública. Mais uma vez, níveis e modalidades educacionais em estreita conexão²⁰⁶.

²⁰⁶ Os IFETs são elementos de articulação do arranjo educativo regional, da mesma maneira que a Escola de Altos Estudos da CAPES (Decreto nº 5.801, de 8 de junho de 2006) é elemento de articulação do arranjo educativo nacional, ao pensar o País como roteiro de cientistas estrangeiros de renome mundial. Ou, ainda, da mesma maneira que o Programa Mais Educação é elemento de articulação, no bairro, do arranjo educativo local, em conexão com a comunidade. Sobre o Programa Mais Educação (Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007), vale ressaltar que, mais do que um programa, a expressão “mais educação” traduz um conceito, ou melhor, traduz uma das dimensões do enlace entre a visão sistêmica de educação e desenvolvimento, que organiza, em torno da escola pública, ações na área da cultura, do esporte, dos direitos humanos e do desenvolvimento social, mediante ampliação da jornada escolar (Programa Mais Educação); na área da saúde, por meio de um programa de educação e saúde nas escolas (Programa Saúde na Escola); na área da ciência e tecnologia, através de uma importante iniciativa de fomento à produção de conteúdos digitais educacionais (Programa Conteúdos Digitais Educacionais); na área

4.2.3.2 Normatização

No plano legal, o PDE promove avanços consistentes na educação profissional e tecnológica.

A educação no ambiente de trabalho, com ou sem vínculo empregatício, ganhará força com a nova regulamentação da aprendizagem e a nova lei do estágio. O ato educativo foi valorizado em detrimento da precarização do trabalho formal. Tanto quanto possível, tem-se de incorporar as unidades produtivas aos arranjos educativos locais.

O estágio, como ato educativo supervisionado desenvolvido no ambiente de trabalho, deve fazer parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do estagiário. O estágio deve ainda visar ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional ou à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento para a vida cidadã e para o trabalho em geral.

Em oposição ao Decreto nº 2.208, de 14 de abril de 1997, que desarticulou importantes experiências de integração do ensino regular à educação profissional, o Decreto nº 5.154, de 23 de julho 2004, retomou a perspectiva da integração. O PDE propõe sua consolidação jurídica na LDB, que passará a vigorar acrescida de uma seção especificamente dedicada à articulação entre a educação profissional e o ensino médio, denominada “Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio”²⁰⁷. A educação profissional integrada em especial ao ensino médio é a que apresenta melhores resultados pedagógicos ao promover o reforço mútuo dos conteúdos curriculares, inclusive na modalidade a distância²⁰⁸.

No plano da regulação, os cursos superiores de tecnologia, importante fronteira de expansão da educação superior, ganharam um catálogo nacional

do transporte, com o inovador programa que subsidia a compra de veículos escolares (Programa Caminho da Escola) etc.

²⁰⁷ Projeto de Lei nº 919, de 2007.

²⁰⁸ Nesse sentido, cabe lembrar as experiências que motivaram o lançamento da Escola Técnica Aberta do Brasil (e-TEC Brasil), como programa do PDE.

que, nos moldes da experiência internacional, assumiu um papel decisivo na ordenação da oferta de cursos, antes desorganizada, na medida em que criou um padrão de referência para os estudantes que buscam formação profissional e para o mundo do trabalho – o que permite a avaliação desses cursos pelo SINAES. A partir do catálogo, ajustam-se as expectativas quanto à formação profissional e se projeta grande expansão da educação superior tecnológica no próximo período, essencial ao desenvolvimento do País. Prepara-se, na esteira desse processo, a elaboração de um catálogo de cursos técnicos de nível médio que permitirá ao estudante, já a partir desse nível, vislumbrar consistentes itinerários formativos.

4.2.3.3. EJA profissionalizante

A educação de jovens e adultos integrada à educação profissional também ganhou destaque. O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) orienta os sistemas estaduais e o sistema federal a oferecer educação profissional integrada ao ensino médio na modalidade educação de jovens e adultos, enquanto o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM) orienta os sistemas municipais nessa mesma direção quanto às séries finais do ensino fundamental. O bom resultado desses programas anima a proposta de, também nesse aspecto, incorporar a educação de jovens e adultos profissionalizante ao texto da LDB, nos seguintes termos: “A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional”²⁰⁹.

²⁰⁹ Projeto de Lei nº 919, de 2007.

4.2.4 Alfabetização, educação continuada e diversidade

No que toca à educação continuada e diversidade, as providências tomadas complementam a visão sistêmica da educação. Recapitulando o que foi dito – e feito: a educação de jovens e adultos (EJA) foi contemplada no FUNDEB, ao mesmo tempo em que a EJA dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio passou a ser integrada à educação profissional pelo PROJOVEM e pelo PROEJA, respectivamente. São passos de grande valor, mas ainda insuficientes. O Ministério da Educação tem ainda pela frente seu maior desafio: integrar o Programa Brasil Alfabetizado, remodelado no PDE, com a educação de jovens e adultos das séries iniciais do ensino fundamental.

Muitos educadores recomendam deixar de lado o problema do analfabetismo de jovens e adultos. A baixa efetividade dos vários programas brasileiros de alfabetização tem lhes dado razão até aqui (Mobral, Alfabetização Solidária e a primeira versão do Brasil Alfabetizado). Contudo, se tomar as taxas médias de analfabetismo na faixa de população de 15 a 29 anos, ela é de 2,6% nas regiões Centro-Oeste, Sul, Sudeste e Norte, enquanto na região Nordeste ela alcança 12,5%. Ou seja, quase cinco vezes a média das demais regiões. Sobre isso, o PNE já alertava: “Todos os indicadores apontam para a profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existentes no País. Cerca de 30% da população analfabeta com mais de 15 anos está localizada no Nordeste”. Dentre os mil municípios com os menores IDEBs, 80,7% estão no Nordeste e, destes, 86% têm taxa de analfabetismo superior a 30%.

Aqui, a questão territorial assume contornos críticos e talvez seja possível dizer que nenhum outro aspecto da educação brasileira é tão marcado pelos traços característicos da nossa formação nacional quanto este. No Nordeste, particularmente no Semi-Árido, os efeitos do fardo histórico – escravidão, patrimonialismo estatal e reacionarismo religioso – são mais

visíveis do que em qualquer outra região, embora ainda presentes, em diferentes medidas, em todas elas.

As cifras e as estatísticas, porém, não bastam para fundamentar o que está em jogo aqui. O Estado brasileiro tem o dever moral de explorar todas as possibilidades de superação do problema do analfabetismo. A saída que o PDE aponta com a nova versão do Programa Brasil Alfabetizado²¹⁰ é o aprofundamento da visão sistêmica da educação, integrando, em cada município, a alfabetização à EJA.

As salas de alfabetização, a cada formatura, devem ser transformadas em salas de educação continuada de jovens e adultos, o que ocorrerá com maior frequência se os equipamentos públicos e os professores da rede pública forem incorporados ao programa, sobretudo no campo – o que não significa prescindir da sociedade civil organizada, que pode desempenhar importante papel na mobilização da comunidade e na formação especializada dos alfabetizadores, concretizando as dimensões da transparência e da mobilização social, fundamentais ao PDE.

As diretrizes do PDE contemplam ainda o fortalecimento da inclusão educacional, reconhecendo que as formas organizacionais e as práticas pedagógicas forjaram historicamente uma cultura escolar excludente e que, portanto, há uma dívida social a ser resgatada. O PDE procura responder a esse anseio com várias ações²¹¹. Educação significa respeitar as especificidades de indivíduos e comunidades, incluir e preservar as diferenças, realizando a diversidade na igualdade como fundamento primeiro do ato educativo. Assim se permite considerar as turmas comuns de ensino regular nas quais haja inclusão, a reserva indígena, a comuna quilombola ou o

²¹⁰ Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007.

²¹¹ Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial, Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior, Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior, Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas, Programa Nacional de Informática na Educação do Campo (Proinfo Campo), Projovem Campo – Saberes da Terra e Programa Dinheiro Direto na Escola do Campo (PDDE Campo), entre outros.

assentamento como “territórios de cidadania” ou arranjos educativos específicos nos quais se promove o desenvolvimento humano de todos e de cada um.

As populações indígenas têm constitucionalmente garantido o direito a uma educação própria. Os conceitos que sustentam o PDE permitem que sejam construídos, com as comunidades indígenas, arranjos étnico-educativos em respeito à territorialidade das comunidades, ensejando um novo desenho do regime de colaboração, com as responsabilidades partilhadas entre os níveis de governo, participação ativa das comunidades e da sociedade civil organizada. Do mesmo modo, as populações de áreas remanescentes de quilombo terão condições de participar de uma educação que valorize suas tradições.

4.3 O Plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte do debate sobre o Sistema Nacional de Educação

Em todos os eixos norteadores do PDE (educação básica, superior, profissional e alfabetização), os enlaces entre educação sistêmica, território e desenvolvimento são explicitados. Em contrapartida, a visão fragmentada da educação retira a discussão do campo estratégico, concorrendo para a fixação de uma disputa entre etapas, modalidades e níveis educacionais. Ou seja, uma disputa da educação com ela mesma que resulta na falta de coerência e na ausência de articulação de todo sistema. A visão sistêmica da educação é a única compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação, não apenas porque organiza os eixos norteadores como elos de uma cadeia que devem se reforçar mutuamente, mas também porque fixa seus suportes institucionais: sistema nacional de avaliação, sistema nacional de formação de professores e regime de colaboração.

Duas questões correlacionadas merecem consideração final: financiamento e autonomia.

Estudiosos da educação, em especial economistas, têm defendido a tese de que o Brasil não precisa ampliar os investimentos em educação como proporção do Produto Interno Bruto. Alegam que o patamar atual, de 4%, aproxima-se da média dos países desenvolvidos, o mesmo valendo para a relação entre o investimento na educação básica e o investimento na educação superior, de cerca de quatro para um.

Esta abordagem, contudo, perde de vista dois aspectos: o baixo PIB *per capita* e a elevada dívida educacional. Se o Brasil quiser acelerar o passo e superar um século de atraso no prazo de uma geração, não há como fazê-lo sem investimentos na educação da ordem de 6% a 7% do PIB. Nesse esforço, que deve ser nacional, o PDE, considerada a complementação da União ao FUNDEB, acrescenta, a partir do quarto ano de seu lançamento, R\$ 19 bilhões anuais ao orçamento do Ministério da Educação, ou 0,7% do PIB, apenas como contrapartida federal.

Outro equívoco comum é a defesa de um sistema de incentivos composto de prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não metas de qualidade, em geral previamente estabelecidas. Essa perspectiva desconsidera o fato de que restringir o financiamento de escolas ou sistemas educacionais por queda de desempenho pode significar punir uma segunda vez aquele que já não viu respeitado seu direito de aprender – o educando.

O regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro. Em outras palavras, deve-se equalizar as oportunidades educacionais pelo aumento do financiamento, diferenciando-se apenas o caráter do apoio, de modo a garantir a ampliação da esfera de autonomia das escolas e das redes educacionais.

A autonomia das escolas e das redes, não obstante, não é originária, mas derivada da autonomia do educando conseqüente ao processo de socialização e individuação. Quando esta última é ameaçada pela primeira, entram em conflito o direito da escola e o direito do educando. Há, aqui, uma antinomia, direito contra direito. Em educação, tem precedência o direito do educando, caso em que uma ação reparadora se justifica.

O objetivo da educação pública é, portanto, promover autonomia. A regra vale tanto para instituições de ensino como para indivíduos. O conceito de autonomia, contudo, tem se prestado a equívocos, com conseqüências danosas para a aprendizagem. A compreensão do conceito de autonomia do indivíduo exige a percepção da natureza dialética da relação entre socialização e individuação.

Educar homens e mulheres autônomos é garantir a emergência de subjetividades críticas sobre o pano de fundo de uma tradição cultural gerada pela linguagem e pelo trabalho, o que só é possível pelo desenvolvimento de competências para se apropriar de conteúdos e da capacidade de tomar postura crítica frente a eles. O juízo crítico se desenvolve mais pela forma como se ensina do que pelo conteúdo do que se ensina. Mas a falta ou o excesso de conteúdo, por exemplo, contamina a forma.

A relação entre forma e conteúdo é igualmente dialética e é sua justa mediação que dá ao educando condições de, por um lado, aprender a agir autonomamente dentro de um marco de referência universalista para, por outro lado, habilitá-lo a se desenvolver na sua particularidade. É essa condição que permite ao indivíduo autônomo tanto sua autodeterminação quanto sua auto-realização, seja colocando-se da perspectiva ética de membro de uma comunidade em devir, seja pela afirmação de seu próprio valor por meio de atividades criativas, como as ciências ou as artes.

Em síntese, educação sistêmica, ordenação territorial e desenvolvimento são princípios do PDE. O enlace entre educação, território e desenvolvimento deve ser um de seus resultados. Qualidade, eqüidade 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 de desigualdades relativas às oportunidades educacionais – em outras palavras, o direito de aprender – são suas razões constitutivas.

4.4 NOVAS COMPETÊNCIAS DA CAPES: UM SALTO PARA A QUALIDADE?

4.4.1 CAPES: um pouco de história

A excelência atribuída à CAPES, hoje, procede de um longo percurso histórico vinculado à solidificação do Sistema Nacional de Pós-Graduação. Assim, para entender o seu papel atual de agência financiadora de projetos institucionais, é preciso fazer uma espécie de retrospectiva desde o seu surgimento até o momento presente.

Assim, na década de 50, em face do contexto de reformulação e de modernização do Estado brasileiro, o Decreto n.º 29.741, de 11 de julho de 1951, instituiu uma Comissão, na esfera do Ministério da Educação, para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Ensino Superior, conhecida desde então como CAPES. Na época, o professor Anísio Spínola Teixeira foi designado Secretário-Geral da Comissão.

De maneira geral, a CAPES sempre marcou presença no ensino e na pesquisa vinculados às instituições de ensino superior. Entre os seus objetivos pioneiros destacavam-se os seguintes: viabilização de recursos para treinamento e para programas de treinamento; promoção da instalação e da expansão de centros de aperfeiçoamento e de estudos pós-graduados; promoção de estudos sobre as necessidades do País em termos de pessoal

especializado; promoção de acordos, aproveitando oportunidades por meio de programas de assistência técnica, entre outros.

Na sua estrutura inicial, o Programa Universitário (1953), principal linha da CAPES, atuava junto a universidades e a institutos de ensino superior. O Programa permitia a contratação de professores visitantes estrangeiros, estimulava atividades de intercâmbio e de cooperação entre instituições, concebia bolsa de estudos e apoiava eventos de natureza científica. O Serviço de Bolsas de Estudos recrutava e selecionava bolsistas, além de coletar informações sobre movimentos de bolsas concedidas por outras instituições. Já o Programa de Quadro Técnico e Científico atendia à demanda de pessoal de nível superior por parte dos meios profissionais e culturais do País.

Em 1950, o contingente de profissionais de nível superior no Brasil era de 132 mil pessoas, o que não chegava a 1% da população economicamente ativa. Em 1953, foram concedidas 79 bolsas, sendo 2 para formação no País, 23 de aperfeiçoamento e 54 no Exterior. Em 1954, foram concedidas 155 bolsas, sendo 32 para formação no País, 51 de aperfeiçoamento no País e 72 no Exterior.²¹² Até que, em 1961, a CAPES passou a ser subordinada à Presidência da República.

Com o golpe militar de 1964, Anísio Teixeira deixou a direção da CAPES e a nova diretoria assumiu o órgão, que voltou a ser subordinado ao Ministério da Educação e Cultura. O ano de 1965 foi o ano-chave para a pós-graduação no Brasil, pois os estudos pós-graduados somavam 38 no País, sendo 27 classificados no nível de mestrado e 11 no de doutorado. Ressalta-se que a origem dos estudos pós-graduados no Brasil, no nível de doutorado em especial, estava fortemente vinculada à pesquisa. Os primeiros cursos surgiram antes de 1965, nas áreas de Matemática, de Física, de Química e de Biologia.

No mesmo período, foi convocado pelo Ministro da Educação do Governo Castelo Branco o Conselho de Ensino Superior, que se reuniu para

²¹² Fonte: Informativo *CAPES 50 Anos*.

definir e para regulamentar os cursos de pós-graduação nas universidades brasileiras. Tal Conselho era composto, à época, por Alceu Amoroso Lima, Anísio Teixeira, Antônio Ferreira de Almeida Júnior, Clóvis Salgado, Dumerval Trigueiro, José Barreto Filho, Maurício Rocha e Silva, Newton Sucupira (Relator), Rubens Maciel e Valnir Chagas.

A partir de 1966, mais especialmente depois do AI-5, o Governo explicita sua truculência de ditadura militar, acirrando a repressão política, ao mesmo tempo em que apresenta planos de desenvolvimento, notadamente o Programa Estratégico de Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974).

O Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, coordenado pelo Conselho Nacional de Pesquisa - CNPq, era parte da estratégia do crescimento econômico. No plano educacional, estava em curso a reforma universitária, a reforma do ensino fundamental e a consolidação da regulamentação da pós-graduação. Entre as finalidades da pós-graduação, estavam as seguintes: estimular a pesquisa científica formando pesquisadores; assegurar o treinamento de técnicos e de acadêmicos; formar professores para atender à expansão quantitativa do ensino superior.

Desse modo, no processo de reformulação e de atualização das políticas setoriais, com destaque para as políticas de ensino superior e de ciência e tecnologia, a CAPES ganhou novas atribuições e meios orçamentários para multiplicar suas ações e para intervir na qualificação do corpo docente das universidades brasileiras. Para tanto, foi instituído o Fundo de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior que operava recursos do Orçamento Geral da União, repasses de outros fundos, de prestação de serviços remunerados entre outros.

Com isso, a CAPES teve papel de destaque na formulação da nova política para a pós-graduação que estava em rápida expansão. Entre as novas atividades exercidas pela CAPES destacavam-se: a supervisão dos estabelecimentos mantidos pelo Governo em centros educacionais estrangeiros; o incentivo à implantação do regime de tempo integral para o

pessoal docente de nível superior; o início da concessão de quotas de bolsas e de programas de pós-graduação.

Embora o contexto geral fosse favorável, a CAPES passou por momentos difíceis. Em 1968, além da diminuição do número de bolsas concedidas no País e no Exterior, a CAPES não conseguia se transformar em fundação. Foi quase extinta à época, limitando suas atividades no âmbito da pós-graduação.

Em 1970, foram instituídos os Centros Regionais de Pós-Graduação. Em julho de 1974, a estrutura da CAPES foi alterada, passando a ser um órgão central de direção superior, o qual gozava de autonomia administrativa e financeira (Decreto n.º 74.299). No novo Regimento, constava ser finalidade precípua da CAPES colaborar com a direção do Departamento de Assuntos Universitários na política nacional de pós-graduação. Ainda naquele ano, a CAPES, até então sediada no Rio de Janeiro, transferiu-se para Brasília.

O decênio de 1975-1985 foi pleno de novidades para o Brasil e para a CAPES. Foram os últimos anos de repressão e o início da abertura política, que culminou com a eleição indireta, em 1984, de um Presidente civil, graças à grande mobilização da sociedade no movimento Diretas Já. Mudanças políticas e dificuldades econômicas no País caracterizaram o período.

Na CAPES, novos programas somaram-se aos já existentes. Em 1977, por exemplo, foram criados o Projeto Nordeste, o Projeto Educação, o Projeto Letras e Lingüística e o Projeto Enfermagem. Também foi criado o Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Superior para apoiar a capacitação de professores, visando à melhoria da qualidade do ensino superior. No final da década de 70, foi instituído o sistema de informações, responsável pela organização do banco de dados sobre cursos de pós-graduação no País.

A tarefa de coordenar a avaliação da pós-graduação fortaleceu o papel da CAPES. O Programa de Acompanhamento e Avaliação, além de contribuir decisivamente para a criação de mecanismos efetivos de controle de qualidade, aprofundou a relação da CAPES com a comunidade científica e acadêmica. Desde então, a evolução da pós-graduação orientou-se por

resultados da avaliação sistemática do desempenho de todos os cursos de mestrado e de doutorado no País. Essa avaliação era realizada por comissões de pares da própria comunidade científica.

Em dezembro de 1981, o Decreto n.º 86.971 reconheceu a CAPES como órgão responsável pela elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação. Foi também reconhecida como agência executiva do MEC junto ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, cabendo-lhe elaborar, acompanhar e coordenar as atividades relativas à pós-graduação.

Em 1985, houve a transição para a Nova República, o que não trouxe mudanças para a CAPES. Em 1986, o Conselho Técnico-Científico, que até então desempenhava tarefas de consultoria e de assessoria, passou a fundamentar as deliberações da diretoria da CAPES.

Até o início dos anos 90, a continuidade administrativa caracterizava a atuação do órgão. O II e o III Planos Nacional de Pós-Graduação (PNPGs) são referências fundamentais no período para a institucionalização e para a consolidação da pós-graduação nas universidades brasileiras. O II PNPG destacou a necessidade de apoio aos programas em termos de infra-estrutura, assegurando-lhes estabilidade e autonomia financeiras. Já o III PNPG, além de reiterar a necessidade de recursos para infra-estrutura e para manutenção das atividades de pesquisa científica e tecnológica, apontou para a importância da articulação entre instâncias governamentais, comunidade científica, agências de fomento e setor produtivo na elaboração das políticas e na instituição das atividades de pós-graduação.

Problemas orçamentários, oscilações e contenções de recursos fizeram parte do dia-a-dia da CAPES, especialmente a partir da segunda metade dos anos 80. A instituição das “verbas de bancada”, no início da década de 90, representou, em um contexto de crise geral do Sistema de Ciência e Tecnologia, um apoio financeiro fundamental para a manutenção dos programas de pós-graduação.

No ano de 1990, houve um novo problema para a CAPES, não de ordem financeira, como os que vinha enfrentando ao longo da década de 80, mas sua

própria extinção²¹³. A decisão de extingui-la, no início do Governo Collor, desencadeou uma intensa mobilização. Pró-Reitorias de Pesquisa e de Pós-Graduação mobilizaram a opinião acadêmica e científica que, com o apoio do Ministério da Educação, conseguiram reverter a MP que ainda seria apreciada pelo Congresso Nacional. Em 12 de abril do referido ano, a CAPES foi recriada pela Lei n.º 8.028.

No ano de 1991, ao completar 40 anos, a CAPES realizou, em Brasília, o Seminário Internacional “Tendências da Pós-Graduação”. Em 1992, a CAPES realizou o primeiro seminário no Brasil sobre as relações entre universidade e setor produtivo. Em 9 de janeiro de 1992, a Lei n.º 8.045 autorizava o poder público a instituir a CAPES como fundação pública. A recriação da CAPES conferiu novo vigor à instituição. Novos programas foram criados, sua situação financeira foi regularizada e o órgão foi transformado em fundação, realizando antigo projeto da comunidade acadêmica e científica.

Com a mudança de Governo, em 1995, a CAPES passou por uma reestruturação, em que foi fortalecido o setor responsável pelo acompanhamento e avaliação dos cursos de pós-graduação. Naquele ano, o sistema de pós-graduação ultrapassava a marca dos mil cursos de mestrado e dos 600 de doutorado, envolvendo nesses dois níveis mais de 60 mil alunos.

No período de 1995-2001, a CAPES reforçou características que contribuíram para seu sucesso na institucionalização da pós-graduação e para o seu reconhecimento público, entre elas: operou por meio de instituições e com o envolvimento de docentes e de pesquisadores, o que lhe conferiu um estilo ágil de funcionamento e refletiu na eficiência de seu trabalho; foi fiel a alguns poucos objetivos, sem jamais perder sua capacidade inovadora; atuou em várias frentes, diversificando apoios e programas em sintonia com o desenvolvimento da pós-graduação brasileira e com as novas demandas que esse desenvolvimento suscitava.

Em 1998, o sistema de avaliação dos cursos de pós-graduação passou por importantes mudanças: a adoção do padrão internacional como referência

²¹³ Medida Provisória n.º 150, de 15 de março de 1990.

de desempenho para cada área; a adoção da escala de notas de 1 a 7 em substituição à escala anterior de 5 conceitos; a atribuição de notas 6 e 7 exclusivamente para programas com nível de excelência internacional; o estabelecimento da nota 5 para programas que oferecem apenas o mestrado e da nota 3 como padrão mínimo de desempenho para programas de pós-graduação.

Nos últimos cinco anos desse período, foram criados 331 novos cursos de mestrado e 219 de doutorado. O contingente de alunos matriculados no mestrado aumentou em cerca de 20 mil; no doutorado, foram 11 mil novos alunos matriculados no período. Mas o salto maior ocorreu na titulação: quase dobrou o número de mestres e de doutores titulados entre 1996 e 2000.

De qualquer modo, resultados quantitativos foram indicadores diretos da evolução do sistema de pós-graduação. Para esses resultados, contribuíram os programas que a CAPES manteve nas áreas de avaliação, de bolsas, de fomento e de cooperação internacional.

No ano de 2001, foram avaliados mais de 1500 programas responsáveis pela oferta de mais de 2300 cursos de mestrado e/ou doutorado. Nessa tarefa, foram envolvidas 44 comissões de avaliação integradas por cerca de 600 pesquisadores e também por pesquisadores estrangeiros.

Nesse mesmo ano, a CAPES mantinha os seguintes programas no País:

- a) Programas institucionais de apoio aos cursos de pós-graduação: Programa de Demanda Social (DS); Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP); Programa de Fomento à Pós-Graduação (PROF); Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Superior Particulares (PROSUP);
- b) Programas institucionais de capacitação docente: Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica (PICDT); Programa de Qualificação Docente (PQD); Mestrado Interinstitucional (MINTER); Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD);

- c) Programas especiais: Programa de Treinamento de Professores de Ciências e Matemática do Ensino Médio (PROCIENCIAS); Programas de Formação e Capacitação em Áreas;
- d) Programa de Apoio à Aquisição de Periódicos (PAAP);

Fora do País, as modalidades previstas de fomento eram: o Estágio Pós-Doutoral; o Doutorado no Exterior; o Doutorado-Sanduíche; e, o Aperfeiçoamento em Artes (ApArtes).

Ainda no ano de 2001, no âmbito da cooperação internacional, ao lado da concessão de bolsas no Exterior com base em candidaturas individuais, a CAPES incrementou a oportunidade de cooperação internacional em base institucional. Desse modo, ampliaram-se e diversificaram-se os convênios de cooperação internacional com a França, Alemanha, Argentina, Portugal, Cuba, Estados Unidos e Chile.

Ao longo dos últimos anos, foram criados inúmeros programas no âmbito das agências nacionais de fomento, com o objetivo de promover a qualificação dos pesquisadores e dos docentes de ensino superior e de suprir a necessidade de capacitação de recursos humanos no País.

Avançando no tempo, no ano de 2006, a CAPES encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 7.569-D, que, em 11 de julho de 2007, transformou-se na Lei n.º 11.502. Essa Lei modifica as competências e a estrutura organizacional da CAPES de que trata a Lei n.º 8.405 de 1992. Além disso, autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

4.4.2 Novas competências da CAPES

A CAPES passa a subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o

desenvolvimento científico e tecnológico do País. À CAPES incumbe a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino.

No âmbito da educação superior, a CAPES tem como finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a pós-graduação, coordenar e avaliar os cursos desse nível e estimular, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores público e privado.

Já no âmbito da educação básica, a CAPES tem como finalidade induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas, observado, ainda, o seguinte: (a) na formação inicial de profissionais do magistério, é dada preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância; (b) na formação continuada de profissionais do magistério, são utilizados, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.

Hoje, o maior desafio da CAPES é fazer com que a qualidade da pós-graduação brasileira chegue às salas de aula da educação básica, dos cursos de graduação e ao setor produtivo. As deficiências da educação básica estão associadas tanto à qualidade quanto à quantidade. O grande objetivo, portanto, é a formação de professores em maior número e com maior qualidade.

A “nova CAPES” se prepara também para colaborar na criação de políticas cujos objetivos deverão ser alcançados em um futuro mais distante. Entre esses objetivos está a melhora das notas dos alunos brasileiros em exames nacionais, como a Prova Brasil, e internacionais, como o Programa de

Avaliação Internacional de Estudantes (PISA), realizado periodicamente pela Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD).²¹⁴

4.4.3 O papel da CAPES na visão sistêmica de educação

As estratégias da “nova CAPES” visam integrar os diferentes níveis da educação no país. Um dos pontos mais importantes para que esse objetivo seja alcançado é a criação do Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID). O programa prevê a oferta de bolsas de estágio no valor de R\$ 350,00 para alunos de licenciaturas, que passarão um período em uma escola pública realizando tarefas sob a orientação de um professor local. Esse professor, por sua vez, receberá uma bolsa de R\$ 600,00 e será supervisionado por um professor universitário, que coordenará os envolvidos no projeto em diversas escolas.

A “nova CAPES” também atuará na reformulação curricular dos cursos de formação de professores, no estabelecimento de diretrizes para a criação de planos de carreira e formação continuada desses profissionais. A CAPES fomentará, tendo em vista a capacidade de pagamento pelos Estados e pelos Municípios, apesar de o FUNDEB suprir parte dessa falta de recursos.

A relação entre as diferentes esferas do Governo envolvidas com a questão educacional muda com a “nova CAPES”. Isso porque o ensino fundamental esteve sob responsabilidade das prefeituras, e o ensino médio, sob a tutela do Estado. Agora, com o projeto, a esfera federal passará a atuar de maneira mais incisiva na busca da melhora da qualidade do ensino nesses níveis, estimulando a aplicação de uma visão sistêmica à educação.

Com base nisso, pode afirmar que o Ministério da Educação está promovendo a “federalização” do ensino básico por meio da aplicação de

²¹⁴ Na última prova do PISA, realizada em 2007, a qual teve como foco o conhecimento dos alunos nas disciplinas científicas, o Brasil obteve a 52ª colocação em 57 países avaliados (Fonte: Ministério da Educação).

modelos de fomento e apoio à educação fundamental e média, missão essa que não pertence diretamente ao MEC, a não ser como estimulador.

A questão que fica é a seguinte: Esse modelo de “federalização” do ensino fere o princípio do federalismo cooperativo?

Não se sabe ao certo. Os resultados das propostas da “nova CAPES” ainda demorarão para aparecer. Só para ilustrar, os alunos que começarem a graduação em 2009 – quando os projetos já estarão em funcionamento –, só ingressarão no mercado de trabalho em 2013. Além disso, conteúdos de novos currículos podem levar algum tempo até serem incorporados pelos professores já atuantes.

4.4.4 A responsabilidade social da CAPES

O tema responsabilidade social está muito em voga na atualidade. Qualquer instituição que leve a sério esse tema deve priorizar a ética como condutora de suas ações sociais. E com a CAPES não tem sido diferente. A Agência tem o compromisso de bem servir à comunidade acadêmica e à sociedade, partindo de sua função básica, que é a avaliação da pós-graduação *stricto sensu* nacional.

A CAPES, bem como o Sistema Nacional de Pós-Graduação, tem uma responsabilidade que advém do seu papel institucional, que é o de contribuir para o progresso da ciência e da tecnologia no País. Por esse papel determinante, a CAPES tem preocupações de diversas ordens: cultural, social, ambiental, política, econômica, jurídica, entre outras.

A CAPES, na sua avaliação da pós-graduação, desde 2006, decidiu que seria importante o impacto dos cursos de mestrado e de doutorado na educação, bem como na competitividade do setor produtivo, no resgate da dívida social e na contribuição para a cultura brasileira. Na avaliação de 2007, houve, assim, um quesito específico de inserção social dos programas.

Com a Lei nº 11.502, que criou a “nova CAPES”, o órgão, tradicionalmente envolvido com o fomento à formação superior e à pós-graduação, agora é também responsável por subsidiar a criação de políticas para a formação de professores para o ensino básico. Além disso, passa a oferecer bolsas de docência e atua na articulação entre as instituições de ensino básico e superior.

A fusão dessas duas vertentes da CAPES, a da avaliação da pós-graduação, agora levando em conta a inserção social dos programas, e a da formação de quadros para a educação básica, leva a Agência a promover o debate sobre o impacto social, realçando, assim, valores como a cooperação, a constituição de redes, a reflexão sobre os resultados da pós-graduação para a economia, a sociedade, a cultura e a educação, bem como o papel mais amplo que a comunidade acadêmica pode cumprir na construção de um Brasil mais justo.

Para bem exercer o papel que lhe é outorgado, a CAPES possui autonomia, sendo uma de suas preocupações básicas a inserção social. Em artigo publicado por Ribeiro, tem-se, a título de ilustração, quatro exemplos de impacto e as indicações que a CAPES formulou acerca da inserção social no País:²¹⁵

1. **Impacto tecnológico/econômico** - contribuição para o desenvolvimento microrregional, regional e/ou nacional destacando os avanços produtivos gerados; aumento da produtividade; disseminação de técnicas e de conhecimentos que melhorem o desempenho econômico, respeitando e considerando seus efeitos sociais e ambientais;
2. **Impacto educacional** - contribuição para a melhoria do ensino básico, médio, superior, técnico-profissional e para o desenvolvimento de propostas inovadoras de ensino;

²¹⁵ RIBEIRO, Renato Janine, “Inserção social”, CAPES, 2007

3. **Impacto propriamente social** - formação de recursos humanos qualificados para a administração pública ou para a sociedade civil que possam contribuir para o aprimoramento da gestão pública e para a redução da dívida social, ou para a formação de um público que faça uso dos recursos da ciência e do conhecimento;

4. **Impacto cultural** - formação de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento cultural e artístico, formulando políticas culturais e ampliando o acesso à cultura, às artes e ao conhecimento nesse campo.

No capítulo seguinte, tem-se um levantamento dos desafios a serem transpostos pelo federalismo e pelo Direito Constitucional, neste século, em face da reconfiguração da linguagem (a do constitucionalismo contemporâneo), a partir da análise dos conceitos de “pós-modernidade”, “globalização”, “sociedade em rede”, com foco no direito à educação. Qualquer iniciativa governamental, como o Plano de Desenvolvimento da Educação pela sua amplitude e densidade, deve levar em consideração esse contexto de mudanças.

CAPÍTULO 5

OS DESAFIOS DO DIREITO CONSTITUCIONAL NA PÓS-MODERNIDADE: GLOBALIZAÇÃO, SOCIEDADE, EDUCAÇÃO E IDENTIDADE SOCIAL

Este capítulo tece considerações sobre a influência do discurso da pós-modernidade sobre o Direito Constitucional, trazendo à tona conceitos básicos, como globalização, sociedade, educação e identidade social, todos esses gradativamente sob o viés da abertura do texto constitucional ao mundo externo.

A justificativa para a escolha dessas temáticas reside na busca por entender os mecanismos de interferência externa na seara do ordenamento jurídico interno e quais as conseqüências para os sujeitos sociais. O fato é que em qualquer sociedade o Direito, mais especificamente o Direito Constitucional, é influenciado pelo modelo econômico adotado, de modo a moldar-se de acordo com o discurso advindo desse modelo. Assim, pergunta-se: Estaria havendo concomitantemente uma globalização do Direito, como conseqüência de uma nova ordem de discurso mundial, ou o Direito na globalização tem se valido do pluralismo jurídico para solucionar os conflitos?

Para investigar tal questão, assume-se um ponto de vista vinculado a um modelo social de análise do discurso implícito nas relações jurídicas internas e a sua vinculação com as diversas teses sobre essa nova ordem, que nada mais é do que a junção de vários discursos em prol de um discurso plural. O grande objetivo é revelar o papel do Direito frente à globalização e seus consectários, tomando como parâmetro o campo de atuação de diversos discursos.

Este capítulo busca expandir o conteúdo lançado nos capítulos anteriores, qual seja: o direito à educação como direito fundamental incontestável (Capítulo 1); a forma como esse direito está posto no ordenamento jurídico brasileiro sob o aspecto do federalismo cooperativo (Capítulo 2); a construção do conceito de inclusão social (Capítulo 3); e, por

fim, o Capítulo 4, que traz à baila os pontos de convergência a partir das ações governamentais para a concretização do direito à educação.

5.1 PRIMEIRO DESAFIO: SITUAR-SE NO ESPAÇO DA PÓS-MODERNIDADE

Definir o conceito de “modernidade” e de “pós-modernidade” é crucial para estabelecer a linha de pensamento do mundo contemporâneo. Os autores ditos modernos (Kant, Habermas, Rawls e outros) enfatizam o sujeito, na perspectiva de uma subjetividade universalmente válida, uma razão prática (transcendental) e válida para todos os campos do conhecimento. Já os pós-modernos (Lyotard, Teubner, Welsch, Derrida e outros) assumem uma postura de desconstrução, pois negam a existência de uma razão válida para todos os campos do conhecimento, no sentido de que cada razão (em seu campo) está em conflito com outros.

De um modo geral, a expressão “modernidade” indica um período da história (século XIX e parte do século XX) permeado por propostas filosóficas e científicas, as quais envolviam a racionalidade e a sistematicidade do conhecimento e a capacidade de o indivíduo dominar e controlar a natureza. A crença no progresso, fundada na evolução do conhecimento tecnológico, era o mote dos pensadores modernos.

Chouliaraki & Fairclough, ao tratarem do conceito de “modernidade tardia”, sintetizam as idéias desse período:

[...] sob o aspecto econômico, a mudança do modelo fordista de produção para outros modelos; sob o aspecto político, a concretização do modelo neoliberal de Estado; sob o aspecto cultural, os avanços tecnológicos, que abriram novas formas de experiência, de conhecimento e de relacionamento.²¹⁶

²¹⁶ CHOULIARAKI, Lillie; FAIRCLOUGH, Norman, *Discourse in late modernity*, 1999, p. 3.

A expressão “pós-modernidade” é utilizada para indicar as concepções surgidas a partir da metade do século XX. Esse período atual da história caracteriza-se pela ausência de homogeneidade e sistematicidade do conhecimento, pela rapidez das mudanças e pela constatação de que o “progresso” produziu não só efeitos positivos, como também negativos.

Assim, a pós-modernidade rejeita certos valores da modernidade, pois adota uma postura descomprometida, independente, em face das transformações profundas ocorridas na ordem socioeconômica: o ecletismo e o inusitado são traços correntes na cultura pós-moderna. Ela rejeita, por exemplo, a proposta de que o Direito Constitucional possa resolver todos os problemas sociais, pela ausência de uma razão última. Em contrapartida, caracteriza-se pelo incremento da regulação jurídica sobre quase todos os setores da vida social.

Esse é, pois, o contexto da pós-modernidade: mudanças no “espaço-tempo” associadas à “globalização”; conflitos pela hegemonia de determinados discursos, aos quais se pretende conferir o *status* de universais, apesar do fato de os mesmos serem discursos e representações específicas, ideologias; cidadania e espaço público; mudança social e mudança em tecnologias de comunicação; legitimação de ações e ordens sociais; tipos de papéis dominantes na sociedade contemporânea; informatização da “sociedade”; e, abolição de hierarquias públicas.

É com os riscos propiciados pelo contexto pós-moderno que o Direito Constitucional tem de lidar. Esse contexto, aliás, tende a negar – porque a negação é característica elementar da pós-modernidade –, os valores fundamentais e os princípios determinantes da organização social e política, o que pode pôr em risco a eficácia dos direitos assegurados constitucionalmente.

5.2 SEGUNDO DESAFIO: COMPREENDER A MENSAGEM DA GLOBALIZAÇÃO

A pós-modernidade, com as suas diversas formas de comunicação – a globalização é um exemplo de mensagem da sociedade pós-moderna – é definidora do papel dos sujeitos. A construção do conceito do que seja a globalização, como processo, e seus conseqüências é realimentada pelos discursos fundantes acerca do conceito. É como ressalta Fairclough, para o qual há veemente necessidade de se distinguir o atual processo de globalização dos discursos sobre globalização, os quais contribuem para criar e modelar o próprio processo.²¹⁷

A globalização é um processo em marcha. Hoje se fala até em “globalização da globalização”. Assim, a globalização da atividade social, provocada pela pós-modernidade e representativa de seu dinamismo, é um processo de desenvolvimento dos vínculos em qualquer lugar do mundo. Diz respeito à intercessão entre presença e ausência, o entrelaçamento de eventos sociais e de relações sociais a distância com contextos sociais, mas sempre ligado a um sistema de comunicação.²¹⁸

De acordo com Luhmann, é a comunicação que faz surgir a sociedade, não a ação. Desse modo, a estrutura de uma sociedade vincula-se a expectativas de comportamento.²¹⁹

É o que também dispõe Morin:

A complexidade humana não poderia ser compreendida dissociada dos elementos que a constituem: todo desenvolvimento verdadeiramente humano significa o desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e do sentimento de pertencer à espécie humana.²²⁰

²¹⁷ FAIRCLOUGH, Norman, *Language and globalization*, 2006, p. 4.

²¹⁸ GIDDENS, op. cit., 1991.

²¹⁹ LUHMANN, op. cit. 1983.

²²⁰ MORIN, Edgar, *Os Sete Saberes necessários à educação do futuro*, 2000, p. 55.

Como um paralelo, Bourdieu ressalta que a globalização é um mito, um instrumento de combate ideológico muito forte e funcional para os dominantes, na luta contra as conquistas sociais. E uma das armas utilizadas é o que ele chama de deslocalização. Para ele, a economia é uma ordem separada, quase natural, da qual está excluído o social. Essa ruptura, sem dúvida, tem contribuído para maximizar a destruição de todos os coletivos.²²¹

Nesse sentido, é importante ressaltar também o conceito de desterritorialização, que segundo Ianni é uma característica essencial da sociedade global, em que se formam estruturas de poder econômico, político, social e cultural internacionais, mundiais ou globais descentradas, sem qualquer localização nítida neste ou naquele lugar, região ou nação.²²²

Para Lévy, o universo cultural, próprio aos humanos, estende a variabilidade dos espaços e das temporalidades, pois cada novo sistema de comunicação modifica o sistema das proximidades práticas, o espaço pertinente para as comunidades humanas. Assim, quando uma pessoa, uma coletividade, um ato, uma informação se virtualizam, eles se tornam “não-presentes”, desterritorializados.²²³

Desse modo, a construção de uma identidade social em face do processo de desterritorialização tem-se tornado débil, ao ponto de afetar as lealdades de grupos. Para Ianni, a desterritorialização manifesta-se tanto na esfera da economia como na da cultura. Assim, todos os níveis da vida social são alcançados pelo deslocamento ou dissolução de fronteiras, raízes, centros decisórios, pontos de referência. As relações, os processos e as estruturas globais fazem com que tudo se movimente em direções conhecidas e desconhecidas, conexas e contraditórias.²²⁴

O resultado da prática da globalização, segundo Justen Filho, consiste na uniformização cultural dos diversos países, na redução dos poderes

²²¹ BOURDIEU, Pierre, *Pierre Bourdieu entrevistado por Maria Andréa Loyola*, 2002, p. 27-28.

²²² IANNI, op. cit., p. 93.

²²³ LÉVY, Pierre, *O que é virtual*, 1996, p. 21-22.

²²⁴ IANNI, op. cit., p. 93.

políticos estatais, na revisão do conceito de soberania, na intensificação do comércio mundial, na predominância das empresas transnacionais e na preponderância de concepções econômicas para organização da vida individual e coletiva.²²⁵

No mesmo sentido, Fairclough ao tratar das vozes da globalização, ressalta algumas: a análise acadêmica, as agências governamentais, os organismos não-governamentais, a mídia, os cidadãos, entre outros. Esse “coral de vozes” é o que contribui substancialmente para a reconfiguração das linguagens de acordo com o seu campo de atuação. E o grau de reconfiguração está diretamente vinculado com o poder que os agentes (por trás dessas vozes) têm no campo político em que atuam.²²⁶

Teubner observa atualmente que, em matéria de globalização, não é a sociedade mundial paulatinamente configurada pela política internacional, mas um processo extremamente contraditório, integralmente fragmentado de globalização, impulsionado pelos sistemas parciais individuais da sociedade em velocidades distintas. Para ele, a globalização contém um discurso desconstrutor.²²⁷

Assim, a teoria do Direito, conforme Neves, é desafiada a incluir em sua semântica e trazer para o centro de suas discussões a questão das ordens jurídicas globais e plurais, estruturalmente acopladas aos respectivos subsistemas da sociedade mundial.²²⁸ Dessa forma, a linguagem do capitalismo pressupõe um léxico determinado: “globalização”, “pós-modernidade”, “modernidade tardia”, “sociedade de informação”, “economia de conhecimento”, “capitalismo novo”, “cultura de consumo”, e assim por diante.

Godoy ressalta que a globalização enquanto prática discursiva, especialmente quanto aos aspectos retóricos de sua percepção como etapa de

²²⁵ JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de direito administrativo*, 2006, p. 16.

²²⁶ FAIRCLOUGH, 2006, p. 5.

²²⁷ TEUBNER, Gunther, “Bukowina global”, *Impulso*, 2003, p. 12.

²²⁸ NEVES, Marcelo, *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*, 2006, p. 261.

desenvolvimento do capitalismo, forma uma espécie de metáfora.²²⁹ Para o autor, as recentes transformações verificadas no Direito brasileiro identificam essa realidade. A globalização projeta-se em todos os campos da normatividade, assim como da apreensão da arena jurídica, ensaiando novos cânones hermenêuticos. Nota-se um antagonismo declarado, uma polaridade entre eficiência econômica e certeza jurídica, entre programas antiinflacionários e ordem constitucional.²³⁰

De fato, a globalização transporta para os mercados a formulação das políticas públicas, com total descaso pelos mecanismos de participação popular na formação da vontade política do Estado. A partir de então, esvazia-se a representatividade dos titulares do poder político eleitos pelo voto dos cidadãos, na medida em que os instrumentos de atuação do Poder Público se encontram debilitados por força da economia globalizada.²³¹

A globalização econômica, ao implantar no mundo o atual sistema no qual as decisões públicas e as políticas públicas nacionais se subordinam aos interesses dos sujeitos econômicos metanacionais, aponta para a necessidade de estimular-se o impulso abstrato histórico do homem no sentido de transformar sua consciência nacional numa consciência pós-nacional cosmopolita, com a criação de um sistema de direitos planetário que se fundamente e se legitime, tanto no âmbito de sua produção quanto de sua aplicação, por meio de um amplo e radical processo racional comunicativo argumentativo de discussão pública.²³²

Ao Direito, enfim, incumbe não apenas garantir os direitos humanos e o reconhecimento das especificidades culturais das comunidades, mas deslocar os cidadãos da posição de meros espectadores para a de atores do processo

²²⁹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes, *Globalização, neoliberalismo e o direito no Brasil*, 2004, p. 11.

²³⁰ *Ibidem*, p. 51.

²³¹ DERBLI, op. cit., p. 27.

²³² LEITE, Roberto Basilone, "Hermenêutica constitucional como processo político comunicativo: a crítica de Jürgen Habermas às concepções liberal e comunitarista", *Justiça e democracia: entre o universalismo e o comunitarismo: a contribuição de Rawls, Dworkin, Ackerman, Raz, Walzer e Habermas para a moderna teoria da justiça*, 2005 p. 226.

histórico e, por conseguinte, de autores dos sistemas de normas e condutores da vida do Estado para a garantia do bem comum e dos direitos fundamentais.²³³

Diante desse fenômeno, é preciso pensar se a sociedade está preparada para suportar a diversidade de expectativas de comportamento diante de uma miscelânea de fatores decorrentes da (des)estruturação do sistema. Tais fatores fazem com que surja uma pluralidade de problemas sociais advindos da falta de regulação das relações jurídicas internas frente a essa nova ordem de discurso.

5.3 TERCEIRO DESAFIO: CAMINHAR COM A SOCIEDADE EM REDE

Hoje, nos diversos ramos do conhecimento, várias são as terminologias usadas para referir-se ao novo modelo de desenvolvimento: economia informacional, economia do conhecimento, sociedade da informação.

Esse novo modelo é originado de diversos processos históricos, tais como: a revolução tecnológica da informação, a crise econômica do capitalismo e do estatismo, o afloramento dos movimentos sociais, o liberalismo, a luta pelos direitos humanos, o ambientalismo e tantos outros. As interações entre esses processos desencadearam a remodelagem da base material da sociedade, a qual passou a ser uma sociedade em rede.

De acordo com Castells, o novo modo de desenvolvimento é apresentado sob duas óticas: a industrial e a informacional. A *industrial* é voltada para o crescimento da economia e para a maximização da produção. O principal fator de produção é a introdução de novas fontes de energia e a descentralização de seu uso. A *informacional* indica uma forma específica de organização da sociedade, do Estado e da economia na qual a geração do

²³³ LEITE, op. cit., 229.

conhecimento, a busca, o processamento e a transmissão da informação são fontes fundamentais de produtividade e de poder.²³⁴

No modelo informacional, a geração da riqueza e o exercício do poder dependem da capacidade tecnológica das sociedades e dos indivíduos. A informação torna-se ferramenta indispensável para a implantação efetiva dos processos de reestruturação socioeconômica, pois possibilita a formação de redes como modo dinâmico e auto-expansível de organização da atividade humana.²³⁵

Com as novas tecnologias da informação, as quais proporcionam ferramentas para a formação de redes, comunicação a distância, armazenamento e processamento de informação e de descentralização do processo de tomada de decisão, deduz-se que a produtividade e a competitividade das instituições, empresas, regiões e pessoas, dependem, em grande parte, de sua capacidade para gerar, processar, buscar e usar a informação obtida do conhecimento em diversas áreas do saber.

As novas tecnologias da informação têm integrado diversos países em redes mundiais. No momento em que as sociedades se interconectam, tornam-se culturalmente inter-relacionadas em um sistema de redes que vai desde o processo de produção até os padrões de interação social. Para Castells, essa tendência é intitulada de *sociedade em rede*. Uma das características dessa nova dinâmica da informação é a criação de um sistema de busca composto por diferentes atores sociais.²³⁶

Na seara das várias formas de se comunicar em rede, a *Internet*, segundo Castells, é um meio de comunicação que permite a comunicação de muitos para muitos em tempo escolhido e a uma escala global. Ele fala em um novo mundo da comunicação: a Galáxia *Internet*.²³⁷

²³⁴ CASTELLS, Manuel, *A era da informação: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede*, 1999.

²³⁵ *Ibidem*.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ CASTELLS, *A galáxia internet: reflexões sobre Internet, negócios e sociedade*, 2004, p. 16.

Como a atividade humana está baseada primordialmente na comunicação, qualquer nova tecnologia pode afetar a forma de se comunicar. Mas não é só a tecnologia de comunicação que afeta a sociedade, ela necessariamente transforma a racionalidade técnica até que surja um “novo modelo sócio-técnico”.²³⁸

É o que também acentua Touraine, ao tratar a racionalidade técnica como limitadora das pretensões de cada tendência cultural dominante e, ao mesmo tempo, impeditiva de que as mesmas se transformem em forças sociais na conquista da hegemonia política. Segundo ele, no centro da sociedade pós-moderna, a de ontem e mais ainda a de hoje, encontra-se um vazio de valores que garante a autonomia da racionalidade técnica e permite proteger esse vazio de poder no centro da sociedade.²³⁹

Diante de tamanha remodelagem social, consequência direta da globalização, o Direito passa a incorporar valores plurais e multifacetados, o que adianta o olhar na perspectiva de análise das relações jurídicas pelo viés de um potencial pós-modernismo jurídico, que ainda está por se concretizar.

5.4 QUARTO DESAFIO: CONTRIBUIR PARA A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE SOCIAL

O Direito impõe barreiras para a solução dos seus próprios conflitos, haja vista a pluralidade de racionalidades na solução de problemas jurídicos condicionados a problemas sociais. Ao mesmo tempo, o Direito influencia de forma seletiva, pois é o resultado da própria sociedade.

Ianni ressalta que as forças jurídico-políticas e ideológicas entraram em descompasso com as manifestações reais e as potencialidades políticas e culturais das forças sociais presentes na sociedade. É exatamente essa

²³⁸ CASTELLS, 2004, p. 19.

²³⁹ TOURAINE, op. cit., p. 111.

discrepância entre o real e o potencial que torna qualquer atividade vulnerável às instabilidades sociais.²⁴⁰

Diante disso, coloca-se a seguinte questão: O Direito é condicionante dos eventos sociais ou é condicionado por eles? Se a resposta para essa pergunta não estiver no Direito talvez esteja na própria sociedade, mais especificamente na forma como se estrutura, uma vez que a estrutura social, por conter expectativas estabilizadas, delimita o que o sistema suporta.

Segundo Teubner, não só a economia é hoje um sistema autônomo no plano global, mas a ciência, a cultura, a técnica, o sistema de saúde, a previdência social, o transporte, os militares, a mídia e o turismo são sistemas mundiais auto-reprodutores.²⁴¹

É esse o modo com que Teubner descreve o sistema jurídico:

O sistema jurídico detecta a presença de conflitos no seu meio social através de sensores especificamente jurídicos (conceitos doutrinários, normas definidoras dos “limites jurídicos”) reconstruindo-os como conflitos de expectativas jurídicas e processando-as através de normas, processos e doutrinas intrinsecamente jurídicas. Por fim, produz uma decisão final e imperativa de resolução do conflito a cuja *ratio decidendi* poderão, por sua vez, ligar-se no futuro novas comunicações jurídicas. Todo este processo tem lugar exclusivamente dentro das fronteiras de sentido da comunicação jurídica tal como esta é definida pelo próprio sistema.²⁴²

Em face da miscelânea de sistemas auto-reprodutores, se o Direito tiver de interferir em esferas sociais diversas, o seu papel será o de meio, não o de um fim em si mesmo. O Direito moderno, ao requerer democracia, deve ser regulador de condutas possíveis, condutas legais. Portanto, o seu funcionamento efetiva-se quando da coibição de condutas vedadas. Por isso é que existe a norma, objeto do Direito, que, em uma visão Kelsiniana, é a internalização de um padrão de conduta.

²⁴⁰ IANNI, op. cit., p. 13.

²⁴¹ TEUBNER, 2003, p. 13.

²⁴² Idem, *O direito como sistema autopoietico*, 1990, p. 142.

Já na concepção harbemasiana, o Direito é ao mesmo tempo criação e reflexo da produção discursiva da opinião e da vontade dos membros de uma determinada comunidade jurídica.²⁴³ Para Habermas, a linguagem do Direito reveste as comunicações do mundo da vida, oriundas da esfera pública e da esfera privada, com uma forma que permite serem assumidas também pelos códigos especializados dos sistemas de ação auto-regulados.²⁴⁴

De acordo com Bauman, a sociedade moderna existe em sua atividade incessante de “individualização”, assim como as atividades dos indivíduos consistem na reformulação e na renegociação diária de redes de entrelaçamentos chamada “sociedade”. É assim que resume o conceito de individualização:

[...] a “individualização” consiste em transformar a “identidade” humana de um “dado” em uma “tarefa” e encarregar os atores da responsabilidade de realizar essa tarefa e das conseqüências (assim como dos efeitos colaterais) de sua realização. Em outras palavras, consiste no estabelecimento de uma autonomia *de jure* (independentemente de a autonomia *de facto* também ter sido estabelecida).²⁴⁵

Esse mesmo autor acentua que o indivíduo *de jure* não pode se tornar indivíduo *de facto* sem antes tornar-se cidadão.²⁴⁶ Segundo ele, ser um indivíduo *de jure* significa não ter ninguém a quem culpar pela própria miséria, significa não procurar as causas das próprias derrotas senão na própria

²⁴³ Deve-se esclarecer que Habermas rejeita parcialmente a concepção luhmaniana de sistemas, eis que, além de incluir os indivíduos nos mesmos, suporta a idéia de existir uma linguagem comum que subjaz aos pontos limites de diferenciação dos códigos especiais que é já e sempre requerida para se tratar com problemas sociais. Isso, por si só, impede a manutenção da visão de sistemas autopoeiticamente fechados, eis que se mantêm abertos permanentemente para esta linguagem que é fornecida pelo mundo da vida. Isso permite, por exemplo, que, de um lado, o Direito possa ainda garantir sua linguagem própria de lidar com as expectativas de comportamento, respondendo a todas com um sim ou com um não e, de outro lado, incorpore aos processos institucionalizados de formação de vontade e opinião de contribuições oriundas dos contextos informais de comunicação encontrados nesse mundo da vida (CRUZ, Álvaro Ricardo de Sousa, *Hermenêutica jurídica e(m) debate: constitucionalismo brasileiro entre a teoria do discurso e a ontologia existencial*, 2007, p. 369).

²⁴⁴ HABERMAS, op. cit., 1997, v. 2, p. 86.

²⁴⁵ BAUMAN, Zygmunt, *Modernidade líquida*, 2001, p. 40.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 50.

indolência e preguiça, e não procurar outro remédio senão tentar com mais e mais determinação. É possuir uma liberdade negativa legalmente imposta.²⁴⁷

Não há indivíduos autônomos sem uma sociedade autônoma, e a autonomia da sociedade requer uma autoconstituição deliberada e perpétua, algo que só pode ser uma realização compartilhada de seus membros. Ser um indivíduo *de facto* é possuir uma liberdade positiva, genuína potência da auto-afirmação.

Desse modo, o processo de individualização faz-se em conjunto com o social, pois o indivíduo, para tornar-se o que é (*ethos*),²⁴⁸ não basta ter nascido, mas precisa da legitimidade social. É um processo socialmente construído e que traz no seu bojo expectativas que refletem padrões de comportamento do indivíduo.

De acordo com Habermas, a identidade do indivíduo não é apenas algo que ele assume, mas é também um projeto dele mesmo. Para ele, não há como fugir das próprias tradições, mas é possível escolher quais delas se quer perpetuar ao longo do tempo.²⁴⁹

Para Lopes, três traços têm sido apontados como característicos das identidades sociais na pós-modernidade. São eles: a fragmentação, a contradição e o processo. A fragmentação ocorre porque as pessoas não podem ser interpretadas de forma homogênea. Mais ainda, a natureza contraditória das identidades sociais coexiste na mesma pessoa por meio de diferentes interações nas quais está envolvida. Por fim, as identidades não são fixas, ou seja, estão sempre em construção e reconstrução.²⁵⁰

Já Hall acentua três conseqüências da globalização sobre as identidades culturais: (a) as identidades nacionais estão se desintegrando, como resultado do crescimento da homogeneização cultural e do pós-moderno global; (b) as identidades nacionais e outras identidades locais ou particulares estão sendo reforçadas pela resistência à globalização; (c) as identidades

²⁴⁷ BAUMAN, op. cit., p. 48.

²⁴⁸ Termo grego que no latim significa “costumes”, “caráter”, “moral”.

²⁴⁹ HABERMAS, Jürgen, *A inclusão do outro: aspectos de teoria política*, 2004, p. 230.

²⁵⁰ LOPES, Luiz Paulo da Moita, *Identidades fragmentadas*, 2002, p. 62.

nacionais estão em declínio, mas novas identidades – híbridas – estão tomando o seu lugar.²⁵¹

Diante de uma seara tão farta, é difícil haver um posicionamento dos sujeitos, porque estão sempre (des)construindo os modelos previamente estabelecidos. É um mergulho constante no caos, daí o caráter híbrido da identidade social pós-moderna. De qualquer modo, as formas pelas quais as sociedades modernas categorizam e constroem identidades para seus membros são um aspecto fundamental para visualizar o modo como elas funcionam, como as relações de poder são impostas e exercidas e como as identidades são reproduzidas e modificadas.

A partir dessas idéias, a construção da identidade social deve ser uma preocupação para o Direito, pois o sujeito pós-moderno não possui uma identidade fixa, marcada, mas dispersa. O seu discurso é maleável, mutável, ao mesmo tempo em que se constrói por caminhos diferentes. Assim, assume identidades que se adaptem a determinadas situações do cotidiano, as quais poderão ser passíveis de regulação pelo Direito.

5.5 QUINTO DESAFIO: PENSAR A EDUCAÇÃO EM FACE DA COMPLEXIDADE SOCIAL

A mudança social contemporânea está associada ao capitalismo contemporâneo e o seu impacto em muitas áreas da vida social. De uma maneira geral, por mais que as instituições busquem se aproximar dos aspectos inovadores que surgem a cada momento, mais se reservam e se ajustam às suas próprias exigências, trazendo a interpretação para dentro de sua lógica conjuntiva, seja ela de órbita internacional, nacional, regional ou local. É uma questão de medição de forças ideológicas.

²⁵¹ HALL, STUART, *Identidades culturais na pós-modernidade*, 2004, p. 69.

Ao que se sabe, a morfologia das sociedades tem abarcado os mais diversos temas: direitos humanos, meio ambiente, terrorismo, saúde, educação, corrida espacial, comunicação e muitos outros. Essa miscelânea de assuntos faz com que as instituições sociais desenvolvam perfis cada vez mais próximos de abarcar a diversidade temática. Essa, aliás, deve ser uma preocupação do Direito.

O Direito Constitucional tem buscado modelos de adaptação às mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais, como um ramo do Direito que supre a lacuna decorrente da emergência do mundo pós-moderno. Hoje claramente se constata a fragmentação das instituições, bem como a desconstituição das práticas e dos procedimentos. Tudo se fragmenta, da personalidade individual à vida social. É a Constituição, portanto, o instrumento à disposição da sociedade para responder às questões postas por outros ramos do Direito.

Desse modo, o Direito fundado na idéia de sujeitos livres e iguais, donos de si próprios, autônomos, liberados de qualquer senso de pertença, não consegue dar conta de todas as esferas constitutivas e necessárias à determinação do homem. Se a sociedade é ente fragmentado ou que se constitui por uma pluralidade de grupos ou culturas que merecem reconhecimento e requerem formas específicas de regulação, essas diferenças precisam ser reconhecidas pelos conteúdos jurídicos. Conseqüentemente, longe de uma normatividade ou aplicação uniformes, passa a existir uma aplicação das normas em razão do sentido de pertença dos indivíduos às diversidades coletivas ou culturais, bem como considerando, enquanto senhores de muitas esferas, as suas relações intersubjetivas.²⁵²

Por força disso, a compreensão do direito deve se dar de maneira a que não satisfaça um só valor ou prática social, mas que produza métodos

²⁵² TAVARES, Quintino Lopes Castro, "Multiculturalismo", *Justiça e democracia: entre o universalismo e o comunitarismo: a contribuição de Rawls, Dworkin, Ackerman, Raz, Walzer e Habermas para a moderna teoria da justiça*, 2005. p. 123.

capazes de aplicar devidamente as normas adequadas em conformidade com as diversas especificações culturais.²⁵³

Assim, por mais que as instituições busquem se aproximar dos aspectos inovadores que surgem a cada momento, mais se reservam e se ajustam às suas próprias exigências, trazendo a interpretação para dentro de sua lógica conjuntiva, seja ela de órbita internacional, nacional, seja ela regional ou local. É uma questão de medição de forças ideológicas.

Por isso, falar em direito à educação é, antes de tudo, pensar em termos institucionais, como a questão da mentalidade cultural entre sistemas federal de ensino *versus* sistemas estaduais de ensino, o contexto regional *versus* o contexto local. Tudo em termos de diferenças ideológicas que levam em conta aspectos como relações clientelísticas e consumeristas, relações de poder, estatização de políticas públicas e outros aspectos relevantes.

O aspecto do “regional” é importante porque, segundo Bourdieu, o discurso regionalista é um discurso performativo, que visa impor como legítima uma nova definição de fronteiras e fazer conhecer e reconhecer a região assim delimitada contra a definição dominante e desconhecida.²⁵⁴

Apesar da força regionalista em matéria de políticas públicas, o modelo traçado atualmente para a educação no Brasil tem buscado a formação de redes para a ampliação do ensino e para a criação de novos modelos de programas que atendam a uma dimensão maior de sujeitos, com especificidades regionais, por meio do estabelecimento de parcerias.

De maneira geral, a execução do direito à educação nos moldes da Constituição Federal, que é o do federalismo e a divisão das competências, tem encabeçado um discurso cuja vertente principal é a “cooperação” entre os diversos segmentos sociais. Entre as metas desse modelo, destacam-se: a estatização das políticas públicas, o fortalecimento institucional, a socialização

²⁵³ TAVATES, op. cit., p. 123.

²⁵⁴ BOURDIEU, Pierre, *A economia das trocas lingüísticas*, 1998, p. 110.

das experiências acadêmicas, a formação de uma cultura²⁵⁵ regional, a criação de uma identidade institucional, a proposta de um modelo de avaliação institucional, entre outros.

É um projeto educacional de longo prazo, o qual exige uma reengenharia do atual modelo, pois a concretização das metas deve passar, sobretudo, pela ampliação do universo da comunicação entre os entes federados. Isso de certa forma já acontece no âmbito das redes de ensino.

O tratamento dado hoje pela Constituição à questão da educação, como já ressaltado no Capítulo 2, é um modelo que requer um complexo empreendimento coletivo que conta com a participação dos Estados, de organismos representativos da comunidade, do corpo docente das escolas, entre outros atores sociais. De certa forma, a emergência da educação é o resultado de uma longa e insistente luta desencadeada por esses atores, visando à superação de um padrão de organização escolar pouco democrático e pouco voltado para a construção da cidadania e da identidade social.

Por isso, um dos maiores paradoxos vividos atualmente pelos sistemas de ensino reside na distância entre a diversidade real e a unidade suposta pela retórica dominante e imposta pela legislação, mais especificamente a legislação federal. Os sistemas de ensino no Brasil têm conjuntamente um discurso voltado para o desenvolvimento social, o qual esbarra em uma legislação complexa e no conflito de interesses por parte das diversas instâncias políticas, mais especificamente da sobreposição da União aos demais entes federados.

Entender como funciona hoje os sistemas de ensino no Brasil é entender como funciona o todo, pois são homogêneos e as necessidades apenas se projetam de um lugar para outro. Em outras palavras, é preciso entender que as práticas discursivas atuais refletem o modelo de desenvolvimento adotado

²⁵⁵ A concepção da Constituição como cultura, que abre a prática interpretativa para a sociedade, contextualiza o texto constitucional no momento histórico-político, marcado por uma profunda relação entre a hermenêutica constitucional e o processo de formação do direito a partir da atuação reflexiva da sociedade (HERMANY, op. cit., 2007, p. 82).

pelo País, e isso é perfeitamente visível na forma como o Estado estabelece as suas políticas públicas.

Assim, em sede de políticas públicas na área do desenvolvimento da educação no País, a sociedade ressent-se de práticas discursivas agregadoras, soluções mais globais, que contemplem a complexidade social. Os confrontos ideológicos não contribuem em nada para a construção de uma cultura institucional do direito à educação. O que se percebe é que eles, os confrontos, são construídos na luta hegemônica, mas os sistemas barram a penetração de ideologias que se contrapõem ao discurso dominante no seu interior.

Isso se dá porque a sociedade, formada por identidades e por preferências comuns, é caracterizada pelos conflitos, e as pessoas estão constantemente renegociando suas relações e seus papéis dentro de uma comunidade²⁵⁶, o que de certa forma fragiliza a unidade dos sistemas.

É também o que se percebe no pensamento de Luhmann:

O homem aprende a sua própria identidade dentro de, e com a ajuda dos papéis sociais pré-constituídos e, quando está seguro da sua própria identidade e transmissibilidade de perspectivas do *alter ego*, pode então estudar os papéis como tais e, finalmente com a ajuda dum jogo de combinação de papéis, pode “desdobrar”, qualificar, apreciar e variar a sua própria personalidade.²⁵⁷

O discurso atual sobre o direito à educação ainda aparece mesclado por uma multiplicidade de outros sistemas de crenças interligados. Tanto é assim, que o contexto político e o meio social são determinantes na construção do direito à educação. As ações levadas a cabo em cada um dos setores da sociedade devem se completar mutuamente para a realização do progresso do ser humano a partir de um modelo de política educacional. Não será possível um desenvolvimento completo dos sujeitos de direitos se uma dimensão for privilegiada e outra excluída.

²⁵⁶ Essa caracterização da sociedade parte de um conceito sociocêntrico, o qual parte de uma unidade elementar.

²⁵⁷ LUHMANN, Niklas, *Legitimação pelo procedimento*, 1980, p. 73.

No campo da educação, a formação de redes de ensino pautadas em uma visão sistêmica constitui um tipo de ação voltada para uma prática social emancipadora e constitutiva de um discurso de fortalecimento institucional das instâncias da sociedade, principalmente dos sujeitos-atores envolvidos diretamente nos programas educacionais do Governo. E esse processo reflexivo contribui para a construção da cidadania e da identidade social.

Deste capítulo, conclui-se que qualquer investigação sobre a influência da pós-modernidade no Direito, por mais completa que se proponha ser, é incompleta do ponto de vista da finitude como objeto de análise efêmero. O que existe hoje pode não existir amanhã, haja vista o caos, a fragmentariedade e a descontinuidade dos discursos, o que propicia o surgimento do pluralismo jurídico, na medida em que admite que todos têm direito a escutar e a que se escutem vozes legítimas que ecoam da sociedade.

Como o sistema federativo irá se comportar diante deste novo quadro é, hoje, difícil de prever. O que se pode afirmar é que o federalismo ainda permanece com sua posição hegemônica como forma de Estado, mas modificando-se em uma forma e em uma velocidade tais, que se poderá daí vislumbrar uma forma de Estado com elementos federativos, já calçada em novas bases.

Cabe ao Direito, mais detidamente ao Direito Constitucional, esse papel: fazer cumprir o disposto na Lei Maior do Estado e resistir aos avanços da economia globalizada e às novas formas de exclusão social que lhe são correlatas, tanto quanto possível e necessário para a realização de seus objetivos de democracia pluralista e justiça social.

CONCLUSÃO

O direito à educação é direito fundamental e imanente à condição de dignidade dos seres humanos, ele é requisito para a concreção da cidadania. Dadas as três gerações de direitos fundamentais, que coexistem harmonicamente, o direito à educação é incluído no rol dos direitos sociais que se enquadram no campo dos direitos de segunda geração. Além disso, ele é peça essencial à realização dos direitos de primeira geração.

E exatamente no momento em que a cidadania enfrenta novos desafios, busca novos espaços de atuação e abre novas áreas por meio das grandes transformações pelas quais passa o mundo contemporâneo, é importante ter o conhecimento de realidades que, no presente, significam passos relevantes no sentido da garantia de um futuro melhor para todos.

O direito à educação, aliás, é um desses espaços que não perderam a sua atualidade. Hoje, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica. Isso porque a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania, e tal princípio é indispensável para políticas que visem à participação de todos nos espaços sociais e políticos e à (re)inserção no mundo profissional.

É nesse contexto que o Direito Constitucional oferece possibilidades e limites. A correção das vicissitudes crônicas da vida nacional, como a ideologia da desigualdade e a corrupção institucional, depende antes da superação histórica e política dos ciclos do atraso, do que de normas jurídicas. O aprofundamento democrático no Brasil está subordinado ao resgate de valores éticos, ao exercício da cidadania e a um projeto generoso e inclusivo de país.²⁵⁸

E é aqui que entra o federalismo, que tem sido concebido como um vitorioso mecanismo de democratização do poder político, na medida em que

²⁵⁸ BARROSO, Luís Roberto, *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*, 2003, p. 47-48.

desconcentra as decisões públicas e permite maior grau de participação popular na organização política. Os dois fenômenos, o federalismo e a globalização econômica, parecem, à primeira vista, incompatíveis. Todavia, uma análise mais detida demonstra que global e local não se repelem, podendo daí nascer um sistema eficaz de reação aos efeitos negativos da globalização econômica, que não contempla as diferenças e aprofunda exclusões regionais e sociais. Assim, ao menos em princípio, Estados federados, como o Brasil, estão melhor preparados para defesa dos interesses locais em relação a países organizados que não adotam o federalismo como modelo de Estado.

De qualquer sorte, o federalismo não deve ser apresentado como um fim em si mesmo. Configura-se, pois, como um instrumento mais apto à realização democrática, que exige para tal a formação de um ambiente propício ao vicejar as discussões deliberativas estatais. Assim, cada cidadão precisa se posicionar como o elemento central do sistema político, resguardado aqui pelo manto protetor do Estado de Direito, que à sua maneira garante-lhe um leque necessário de liberdade e a prévia delimitação normativa da atividade governamental. Por meio da sistemática federativa, o Estado de Direito é promotor de um duplo processo constritor da ação do Estado, não apenas em nível da repartição horizontal de competências, mas também por intermédio do desmembramento desse poder em diversos níveis verticais, legitimados e controlados pelos membros da comunidade nacional.²⁵⁹

Na atualidade, o discurso do governo federal brasileiro acerca da educação nacional é um discurso vivo, refletor das vozes que ecoam de todos os segmentos da sociedade envolvidos. O pilar mais importante do Plano de Desenvolvimento da Educação, instrumento de discussão ao longo de todo o trabalho, é melhorar os índices de aproveitamento do ensino público comparativamente aos do ensino privado. O direito do aluno é mais do que uma escola arrumada. O direito de é ir para um estabelecimento bem equipado e aprender.

²⁵⁹ ZIMMERMAN, op. cit., 387.

Investir na educação básica significa investir na educação profissional e na educação superior porque elas estão ligadas, direta ou indiretamente. Significa também envolver todos — pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola.

Com o PDE, o Ministério da Educação pretende mostrar à sociedade tudo o que se passa dentro e fora da escola e realizar uma grande prestação de contas. Se as iniciativas do MEC não chegarem à sala de aula para beneficiar a criança, não se conseguirá atingir a qualidade que se deseja para a educação brasileira. Por isso, é importante a participação de toda a sociedade no processo.

O PDE inclui metas de qualidade para a educação básica, as quais contribuem para que as escolas e secretarias de educação se organizem no atendimento aos alunos. Também cria uma base sobre a qual as famílias podem se apoiar para exigir uma educação de maior qualidade. O plano prevê ainda acompanhamento e assessoria aos Municípios com baixos indicadores de ensino.

Por fim, as novas competências da CAPES, as quais estão alicerçadas no desafio de fazer com que a produção científica chegue às salas de aula, na educação básica e na graduação, e ao mundo da produção tecnológica, de modo a incrementar a produtividade do trabalho. A formação de professores está sendo especialmente estimulada por meio dos programas de fomento da CAPES como o PIBID, o Prodocência, o Observatório da Educação e outros, todos com o intuito de fazer com que o Brasil consiga reverter o quadro atual da educação básica, tornando a formação de professores para este nível de ensino um atividade nacional, sistemática e permanente.

Enfim, um projeto de Estado, que ultrapasse governos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998*. São Paulo: Saraiva, 1988.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BELLONI, Isaura et al. *Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas*. São Paulo: Cortez, 2001.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Ética, educação, cidadania e direitos humanos: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social*. Barueri, SP: Manole, 2004.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. "Reformismo, socialismo e igualdade". *Novos Estudos*, n. 19, dez. 1987.

BOURDIEU, Pierre. *Pierre Bourdieu entrevistado por Maria Andréa Loyola*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2002.

_____. *A economia das trocas lingüísticas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet et al. “Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais”. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. 1. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. *Vade Mecum*. 5. ed. São Paulo: Saraiva: 2008.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação. *Vade Mecum*. 5. ed. São Paulo: Saraiva: 2008.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. *Vade Mecum*. 5. ed. São Paulo: Saraiva: 2008.

CABRAL, Guilherme Perez. “Direito Educacional à Luz do Pensamento Crítico”. *Revista Jurídica*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 5-13, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Editora Almedina, 1998.

CARNEIRO, M. A. *LDB fácil: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. *A galáxia internet: reflexões sobre Internet, negócios e sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

_____. *A era da informação: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. *Discourse in late modernity. Rethinking critical discourse analysis*. Edinburg: University Press, 1999.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Sousa. *Hermenêutica jurídica e(m) debate: constitucionalismo brasileiro entre a teoria do discurso e a ontologia existencial*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 2002.

DERBLI, Felipe. *O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DERRIDA, Jacques. *A escritura e a diferença*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2002.

DUARTE, Clotildes Fagundes. *Relações de ensino e o Código do Consumidor*. São Paulo: Albuquerque Editores Associados, 2003.

DUARTE, Écio Oto Ramos. *Teoria do discurso e correção normativa do direito: aproximação à metodologia discursiva do direito*. 2. ed. São Paulo: Landy Editora, 2004.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. São Paulo: Editora Boitempo; Editora da Unesp, 1997.

FAIRCLOUGH, Norman. *Language and globalization*. London and New York: Routledge, 2006.

_____. *Analysing discourse. Textual analysis for social research*. London and New York: Routledge, 2003.

_____. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001a.

_____. “A análise crítica do discurso e a mercantilização do discurso público: as universidades”. *Reflexões sobre a análise crítica do discurso*, Célia M. Magalhães (Org.). Belo Horizonte: FALE-UFMG, 2001b.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. “Os sistemas de ensino federal e locais e as respectivas esferas de competência”. *Estudos jurídicos em homenagem a Vicente Ráo*. Péricles Prade (Org.). São Paulo: Ed. Resenha Universitária, 1976.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. “Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 90, p. 245-251, 1995.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal, 1993.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991b.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. “O direito no fortalecimento da democracia no pensamento de Roberto Mangabeira Unger”. *Jus Navegandi*. Disponível em: <jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11770>. Acesso em: outubro de 2008.

_____. *O pós-modernismo jurídico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

_____. *Globalização, neoliberalismo e o direito no Brasil*. Londrina: Editora Humanidades, 2004.

GRAMSCI, Antonio. *Obras escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1974.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: aspectos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *The theory of Communicative Action. Reason and Rationalization of Society*. London: Heinemann, 1984.

HALL, Stuart. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____. *Identidades culturais na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 2004.

HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santo Cruz do Sul: EDUNISC, IPR, 2007.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

_____. "Tendências Atuais da Federação Brasileira". *Cadernos de direito constitucional e ciência política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 4, n. 16, 1996.

IANNI, Octavio. *A sociedade global*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007.

LEITE, Roberto Basilone. "Hermenêutica constitucional como processo político comunicativo: a crítica de Jürgen Habermas às concepções liberal e comunitarista". *Justiça e democracia: entre o universalismo e o comunitarismo*:

a contribuição de Rawls, Dworkin, Ackerman, Raz, Walzer e Habermas para a moderna teoria da justiça. Cecília Caballero Lois (Org.). São Paulo: Landy Editora, 2005.

LÉVY, Pierre. *O que é virtual?* São Paulo: Ed. 34, 1996.

LOPES, Luiz Paulo da Moita. *Identidades fragmentadas*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2002.

LUHMANN, Niklas. *A realidade dos meios de comunicação*. São Paulo: Paulus, 2005.

_____. *Sociologia do direito*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, v. 1.

_____. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.

LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. 6. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

MANGABEIRA UNGER, Roberto. “Eixo de uma estratégia”. Artigo publicado na Folha de São Paulo em 3 de abril de 2007. Disponível em: <www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>. Acesso em: janeiro de 2009.

_____. “Educação: escolhas”. Artigo publicado na Folha de São Paulo em 19 de julho de 2006. Disponível em: <www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>. Acesso em: janeiro de 2009.

_____. “Ensino já”. Artigo publicado na Folha de São Paulo em 18 de março de 2003. Disponível em: <www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>. Acesso em: janeiro de 2009.

MATURANA, Humberto. *Cognição, ciência a vida cotidiana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2001.

MEDEIROS, Mônica Jaqueline Sifuentes Pacheco de. *O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MOREIRA JÚNIOR, Luiz. "A soberania dos sujeitos de direito". *A Constituição como simulacro*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007

MORIN, Edgar. "Por uma reforma do pensamento". Nascimento, E. P. do & Pena-Veja, A. (Orgs.). *O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

_____. *Os Sete Saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo / Brasília: Cortez / Unesco, 2000b.

NEGREIROS, Teresa. *Teoria do contrato: novos paradigmas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, I. A. R. "Sociabilidade e direito no liberalismo nascente", *Revista Lua Nova*, 2000, p. 160.

RANIERI, Nina Beatriz, *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, FAPESP, 2002.

RIBEIRO, R. J. "Inserção social". Brasília, CAPES, agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.CAPES.gov.br>>. Acesso em: 10 set. de 2007.

- RICOEUR, Paul. *Ideologia e utopia*. Lisboa: Edições 70, 1986.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- SANTOS, Fernando Ferreira dos. *Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta. *Estudos sobre federalismo*. Porto Alegre: Dora Luzzato, 2007.
- TAVARES, Quintino Lopes Castro. "Multiculturalismo". *Justiça e democracia: entre o universalismo e o comunitarismo: a contribuição de Rawls, Dworkin, Ackerman, Raz, Walzer e Habermas para a moderna teoria da justiça*. Cecília Caballero Lois (Org.). São Paulo: Landy Editora, 2005.
- TEUBNER, Günther. "Bukowina global". *Impulso*, Piracicaba, v. 14, nº 33, 2003.
- _____. *O direito como sistema autopoietico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1990.
- THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.
- TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

VAN DIJK, Teun A. *Ideology. A multidisciplinary study*. London: Sage Publication, 1998.

VIEIRA, Josenia Antunes. "O Discurso Mercantilista do Ensino Brasileiro". Trabalho apresentado na *International Conference on Critical Discourse Analysis*, em maio de 2004, em Valencia, Espanha.

WARAT, Luís Alberto. *Introdução geral ao direito. Interpretação da lei: temas para uma reformulação*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, v. 1, 1994.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.