

# Direito à Educação, políticas de Estado: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014

Sônia Mara M. Ogiba

Este texto traz pontuações sobre alguns dos elementos e questões que foram sendo construídas ao longo do Ciclo de Debates “Garantia do Direito à Educação: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014”, realizado no ano de 2017 como uma das ações do Projeto de Extensão “Monitoramento e Avaliação do PNE”, da Faculdade de Educação (Faced), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), iniciado no ano de 2015, cuja coordenação está a meu encargo. A vice-coordenação, durante o ano de 2017, esteve com a professora Simone Valdete dos Santos. O mesmo foi apresentado na Mesa de Debates “Direito à Educação, Sistema Nacional de Educação – SNE e Regime de Colaboração”, do acima referido Ciclo de Debates, realizada em parceria com o VIII Encontro Estadual da UNCME/RS, em São Leopoldo, Unisinos.

O objetivo, então, foi compartilhar com a comunidade de professores, gestores públicos e estudantes, participantes da Mesa de Debates e do VIII Encontro da UNCME/RS, algumas notas e pontuações que

foram sendo construídas durante o ano de 2017 no Ciclo de Debates. São reflexões iniciais que comporão o Relatório Acadêmico do Projeto de Extensão acima mencionado, o qual vem sendo elaborado e será entregue em 2018.

Julgamos oportuno apresentarmos essas reflexões, ainda que em sua dimensão de apontamentos, por considerar ser uma rica oportunidade de socializá-las durante o VIII Encontro Estadual da UNCME, que conta com um grande número de participantes e representantes de vários municípios do Estado.

Na sua natureza de movimento de extensão, e de pesquisa – pesquisa qualitativa em relação aos indicadores relativos às metas e estratégias do PNE – o Ciclo de Debates veio se configurando como trabalho político, e coletivo, de resistência empreendido pela comunidade dele participante, visando assegurar a implementação das 20 metas e das 253 estratégias que estruturam esse Plano de Educação. Espaço de análise e de crítica, portanto, que se empenha no fortalecimento do PNE como uma política pública decisiva no campo da Educação e dos Direitos Sociais. Uma política de Estado cujo objetivo central é a garantia da cidadania e da justiça social para que a equidade seja garantida entre as classes que compõem a sociedade brasileira (Ogiba, 2016), pela via da Educação e da Democracia. Condições sem as quais não se cumprem os desígnios apontados na Constituição do País em relação à realização plena da Educação, qual seja a de conduzir os povos à emancipação social e cultural.

Ainda, ressaltamos que o percurso antes mencionado foi se desenvolvendo a cada momento com a consciência de que se agudizavam as condições sociais e políticas no nosso País, tornando-se lamentáveis, como destacamos em Ogiba (2017), os efeitos devastadores e catastróficos das transformações trazidas pela máquina neoliberal. Um ultraneoliberalismo de pregnância planetária que já deixa sinais de profunda desintegração das sociedades contemporâneas. Condições essas apresentadas de maneira pungente, há duas décadas, em Forrester (1997). Observamos hoje diariamente os ataques aos Direitos Humanos, às Leis e documentos legais no campo da Educação, assim como uma acelera-

da privatização do patrimônio público, cuja consequência imediata é a decomposição das forças e instâncias democráticas. Dessa perspectiva, ressalta Arantes (2014, apud Ogiba, 2017, p. 11): “Estamos diante de uma máquina infernal de produção de hierarquias e extorsões em todos os recantos de uma sociedade congenitamente regida pelo nexo da violência econômica”.

Não é demais afirmarmos que tal violência econômica vem gerando uma violência ainda mais capital para a sociedade brasileira, pois atinge milhares de crianças, jovens, adolescentes e idosos, enfim, a maioria da população. A essa é imposta uma vida sem acesso aos bens culturais e à saúde, deixando-os alijados do laço social, laço imprescindível para garantir as suas condições simbólicas de existência como seres humanos e de direitos.

Temos, assim, uma violência econômica, apontada acima tanto pela romancista e crítica literária Viviane Forrester como pelo filósofo Arantes, geradora de violência simbólica ao contribuir na violação dos Direitos Humanos e Sociais, como o Direito à Educação e à Saúde. Em síntese, refletem esses dois autores com a distância de duas décadas, que o Neoliberalismo, e os governos que a esse aderem sem resistência, em nome da sacralidade do mercado, do capital, vem contribuindo para a exclusão de grande parte do gênero humano. São bilhões de seres humanos, considerados supérfluos aos quais negam uma vida digna, aquela que se realiza apenas quando se vive com qualidade social, cultural e psíquica. Uma vida, portanto, livre da usurpação da palavra, vista e considerada na sua diversidade e conservadora da igualdade. Conservação aqui compreendida no sentido dado a esse conceito por Hanna Arendt, no conjunto de seu pensamento filosófico.

Da mesma forma, foi se explicitando nesse percurso de debates, por um lado, a urgência de que o PNE, bem como os demais documentos legais, seja monitorado e avaliado pelas instâncias responsáveis no Estado, durante a década de sua vigência. Por outro, a importância da problematização contínua pela comunidade educacional de um dos conceitos fundantes desse Plano, o conceito de *Política de Estado*. Problematizar esse conceito em suas relações com a natureza e concepção de Estado Nação,

sobretudo, porque as sociedades contemporâneas vêm a algum tempo atravessando uma crise aguda da democracia, em especial a democracia representativa como a que estrutura o poder em nossa sociedade.

Será preciso que fiquemos alerta a uma visão romântica de sociedade civil para a qual não há contradições e conflitos de qualquer ordem. Para a qual a participação popular é isenta das tomadas de decisões, escamoteando o significado inscrito no sufixo *Demo* da palavra Democracia. Além disso, temos uma lógica de Estado patrimonial que precisa ser problematizada de maneira radical, tencionando os limites entre o público e o privado, em especial no campo da escolarização e da formação básica. Será preciso, pois, produzirmos análises que tencionem de maneira profunda Democracia e Estado de Direito, Democracia e Justiça social ampliando os nexos da luta política pelo PNE nesse contexto de crise. Foram essas questões, dentre outras, que no Ciclo de Debates a comunidade educacional buscou detalhar, problematizar, deixando o registro que a Educação de qualidade social é construída com participação e democracia, simbolizada através do envolvimento de diversas instituições de âmbito estadual e abrangência local.

Foi tendo como referência esse contexto, e seus efeitos decisivos nas políticas públicas no campo da Educação, naquilo que essas avançaram nas duas últimas décadas em termos de democratização e acesso à escolarização e aos bens culturais, que a essa experiência de debates sobre os Planos em Educação, associamos à dimensão de *lugares de memória*. O Romance do escritor nipo-britânico Kazuo Ishiguro, prêmio Nobel em literatura desse ano, titulado “O gigante enterrado” traduz de forma literária esses lugares de memória coletiva diante da barbárie. Memória coletiva que guarda e preserva o que foi construído *a várias mãos*.

Por analogia a De Certeau (1994), podemos também afirmar que uma *memória coletiva* porta a tradução daquilo que foi produzido por um *cem número de pessoas comuns, ordinárias* (entre as quais há coincidência de saberes) que, ao praticarem a resistência e a rebeldia nas redes de vigilância, de poder a que estão submetidos, ascendem ao estado de *sujeito extraordinário* – aquele que de maneira coletiva desloca saberes praticando *diferença(s)*, ou seja, deslocando limites naqueles

lugares de onde o sujeito fala. Trata-se, igualmente, do *diferimento* produzido pelos falantes (praticantes) na cadeia discursiva.

Desse modo, relatar a experiência dos debates sobre o PNE a partir da perspectiva de *lugares de memória* coletiva, assim como seguir nesse fio na escrita do Relatório acadêmico das Ações propostas pelo Projeto de Extensão Monitoramento e Avaliação do PNE, é o grande desafio a que estamos nos propondo a dar início na seção seguinte desse trabalho, e prosseguir em seu aprofundamento no referido Relatório.

### As pontuações e notas na perspectiva de *lugares de memória*

Em *O gigante enterrado* (Ishiguro, 2015), uma obra de ficção escrita em um tempo em que a Grã-Bretanha está em ruínas, guerras entre bretões e saxões, queda do rei Arthur, em um tempo em que mito e história se confundem, “duas faces da mesma moeda”, o escritor terá a sensibilidade de produzir uma narrativa reflexiva na qual as personagens principais, um casal de idosos, Axl e Beatrice, saem em busca do filho quando já quase não se lembram mais de suas feições e não sabem onde se encontra. Nesse percurso, as personagens se deparam com seres míticos (uma dragoa que parece estar ligada à névoa) e terão seu amor posto à prova. Mas o ponto que nos tocou de maneira a trazer aqui associações com as narrativas que permearam as reflexões durante o Ciclo de Debates é aquele em que, ao longo da leitura de *O gigante enterrado*, o escritor vai delineando, tecendo os lugares que cabem as figuras do amor e da *memória coletiva* diante da barbárie.

Guardadas as devidas diferenças quanto ao espaço-tempo entre a narrativa de Ishiguro (2015) e as narrativas que estamos nos propondo “relatar”, fica para nós o significante *memória coletiva* como *lugar* narrativo onde o saber é construído socialmente, com potência de tornar viva a experiência da reflexão e das análises a que chegamos enquanto comunidade educacional.

Para tanto, e visando tornar objetiva a apresentação dos *lugares narrativos* aqui nesse trabalho, registrando passos, lances e gestos que configuraram o início da caminhada dessa comunidade, passamos a

enumerar esses lugares, sem a intenção de dispô-los em uma hierarquia ou de colocá-los em uma ordem cronológica em relação às narrativas, análises e reflexões ocorridas durante os debates.

*Lugar narrativo 1* – Temos a seguinte constatação: em nossa sociedade nos últimos dois anos presencia-se o avanço de políticas sociais deliberadamente recessivas que condenam o futuro do País. A Proposta de Emenda Constitucional, a PEC 55/2016 que trata dos Gastos Públicos, transformada em Emenda Constitucional 95/2016 e promulgada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2016, visa instituir o Novo Regime Fiscal, ilustra em intensidade essa afirmação. O corte dos gastos públicos com Saúde e Educação por 20 anos é uma medida que trará sérias consequências para a população. Seus efeitos serão de exacerbar as desigualdades existentes, desmantelar as políticas públicas e as instituições educacionais, não apenas a Escola Básica, mas também Universidades e demais Instituições de Ensino Superior do País. Descumprir as políticas públicas de valorização profissional dos professores da Escola Básica, com sérios riscos para a formação de professores nos cursos de Licenciatura. Em nome do equilíbrio fiscal e do atendimento a metas fiscais, o País se torna obediente ao capital internacional deixando a Educação e seus profissionais à deriva e ao sabor do “ridículo político” (Tiburi, 2017).

Como afirma Pinto (2018, p. 72), ao refletir sobre a Meta 20 - Financiamento da Educação, do PNE, a partir dos efeitos na Educação da Emenda Constitucional 95/2016:

No caso da educação, a referência para o congelamento será esse ano de 2017, que, com certeza, atingirá um dos patamares mais baixos em termos de execução orçamentária, em virtude dos descontingenciamentos, que só não atingem os recursos do FIES, programa proetigo pelo governo golpista. Ou seja, os gastos com educação da União, serão congelados no pior patamar de gastos da União da última década, podendo, inclusive, cair, pois o congelamento dos gastos se dá no conjunto das despesas primárias, e não em cada função programática.

O que observamos com essas medidas é a perpetuação de “lógicas e tradições” (Ogiba, 1997) no campo das políticas públicas, tanto

as sociais quanto aquelas do campo educacional. Desde os anos de 1990 que vimos o cenário neoliberal se alastrando e vindo firmar-se através de retóricas que buscam justificar a ineficiência e a ineficácia das instituições públicas e de categorias profissionais, como as do Magistério. O argumento que sustentava à época tais retóricas é facilmente identificado hoje em sua radicalidade: “estabelecer prioridades, cortar custos”. Seus efeitos não deixam de ser perversos, pois tal “lógica” justifica as desigualdades sociais produzidas pelas próprias políticas que visa consolidar.

Pois bem, o *cem número de pessoas* (no presente Ciclo de Debates, professores, estudantes e gestores públicos) registra também suas reflexões sobre o tema em Cartas Abertas que se encontram publicizadas no *link* do site do Projeto de Extensão: <http://www.ufrgs.br/monitoramentopne>.

*Lugar narrativo 2* – Condensam-se aqui as reflexões e análises que se produziu durante o ciclo sobre o processo de democratização na elaboração das políticas públicas. O contexto mais amplo dentro do qual se realizam as discussões sobre a democratização na elaboração das políticas públicas se encontra marcado por lutas por direitos *versus* a privatização da educação. Por um lado, desde as discussões realizadas pela sociedade civil para elaboração e aprovação dos Planos Nacionais de Educação que ocorreram durante as duas Conferências Nacionais de Educação – I Conae, realizada em 2010 e II Conae, em 2014, vivenciamos um período de avanços na materialização de direitos em políticas sociais, e, por outro, o incremento de múltiplas formas de privatização da educação (Peroni, 2008, 2013; Dourado, 2017). A diminuição da presença do Estado é um fenômeno que emerge no período pós-ditatorial, aquele que se inicia, em tese, a partir do ano de 1985 e que hoje se encontra radicalizado com a crise do capital.

O exemplo que nos importa mencionar nesse trabalho é a proposição do Sistema Nacional de Educação (SNE), Artigo 13 da Lei do PNE – 13.005/2014, cuja temática foi problematizada, em duas mesas de debates do ciclo, dada a sua importância no contexto de garantia do direito à

educação com qualidade, isto é, com relevância, pertinência e equidade. A discussão se realizou de maneira articulada à discussão sobre o tema do regime de colaboração entre os entes federativos na organização dos sistemas de ensino, já estabelecido no Artigo 211 da Constituição de 1988.

Saviani (2013, p. 207) fez uma relevante abordagem da educação, na Constituição Federal de 1988, ao evidenciar avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. O autor nos ajuda a refletir sobre as contradições entre a educação como direito proclamado na Constituição e a ausência de celeridade do Estado no cumprimento de seu dever de efetivá-lo. No que se refere ao SNE, considera-o “como um problema pendente na Constituição”. Informa-nos que o Ministério da Educação (MEC), em 2008, empenha-se na sua organização, mas permaneceu confusa a situação e parte para a criação de vários Sistemas Nacionais, a saber: Sistema Nacional de Educação Básica, Sistema Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério e Sistema Nacional de Avaliação.

Por fim, o tema tem sido pauta das Conferências Nacionais de Educação, a de 2010 e a de 2014, por tratar-se “verdadeiramente de uma concepção e conceito articulatório” (Ogiba, 2017b):

O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais, com gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns. (Brasil, 2016).

Podemos perceber, por meio desses poucos registros sobre a democratização das políticas públicas e, dentre essas, as políticas educacionais, tratar-se de uma problemática que se insere na constelação conceitual fundante do PNE, com tensidade política, e pedagógica, de suma importância para a sua materialização. Como dizemos em outro



texto (Ogiba, 2017, p.14), “sem esses conceitos, pouco ou nada entenderemos dos vínculos democráticos entre Estado e sociedade, no contexto do PNE”.

*Lugar narrativo 3* – Trata-se aqui de um outro grande desafio: a universalização da Educação Básica como ideário no contexto do PNE. A força dos balanços analíticos trazidos à discussão pelas instâncias e entidades educacionais, pelo Ministério Público do RS e Tribunal de Contas do Estado, relativos à Educação Básica no contexto do PNE de fato não deixa dúvidas de que, por exemplo, ainda que tenha havido ampliação de vagas em creches para crianças menores de 1 ano, como apontam os dados do Censo Escolar INEP (2010-2016), há uma caminhada longa a ser feita para que se mantenha o ideário da universalização da educação básica no PNE, atendendo, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da sua vigência, conforme registra-se na Meta 1.

Muito há ainda a ser registrado nesse lugar narrativo a partir das contribuições dos participantes do Ciclo de Debates, por ora fica apenas a colocação de que o conjunto das Metas 1, 2, 3 e 4, essa última sobre a universalização do acesso para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, aponta para a necessidade da sociedade brasileira caminhar urgentemente para um sistema educacional inclusivo.

Os textos legais, como aquele relativo à Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (Brasil, 2008), é esclarecedor quanto às características para esse sistema educacional inclusivo, tematizando a educação inclusiva como:

Um paradigma educacional fundamentado na concepção de direitos humanos, que conjugue igualdade e diferença como valores indissociáveis e que avança em relação à ideia de equidade formal, ao contextualizar as circunstâncias históricas da produção da exclusão dentro e fora da escola. (Brasil, 2008).

É importante, portanto, que a comunidade educacional mais ampla esteja conscientizada de que a educação especial, além de fazer parte da

perspectiva inclusiva, se encontra na interface entre dois campos de saber e conhecimento, o da educação e o da saúde, como a conselheira do Conselho Estadual de Educação/RS, professora Neusa Salaberry, refletiu em momento de debate no ciclo onde essa temática esteve em foco. Os desafios aí são vários.

*Lugar narrativo 4* – Partiu-se dos artigos 5 e 6 da Carta Constitucional Brasileira de 1988. O Artigo 6 nomeia a Educação como o primeiro dos direitos sociais, seguido do direito à saúde, ao trabalho, a moradia, ao lazer, a segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados. O Artigo 5 traz a Educação como direito de todos e dever do Estado e da Família. Pois bem, eis aí no texto constitucional a proclamação do tripé que funda qualquer sociedade democrática: Direitos Humanos, Direito à Educação e Políticas de Estado, que garantam a realização plena dessa sociedade.

No entanto, a efetivação desses Direitos sempre esteve ligada a participação da população, das diversas comunidades, de setores, segmentos, entre outros, nos espaços nos quais as decisões são tomadas, os contratos firmados.

O campo vasto dos Direitos Sociais, e dentre eles o direito à Educação, será mais amplamente problematizado no relatório acadêmico. Nesse trabalho fica apenas o registro da problemática que transversalizou os debates no ciclo, resultando momentos de elaboração em que se percebeu a importância de estudos e análises de princípios como os da autonomia, dignidade e o da inviolabilidade. Princípios básicos do liberalismo político que ao serem conjugados “iria assegurar e viabilizar as instituições democráticas pós-ditaduras”, na concepção que Carlos Santiago Nino, filósofo e jurista argentino, apresenta em sua obra, traduzida para a língua portuguesa em 2011, *Ética e Direitos Humanos*, segundo menciona Barretto (2011, p.13), ao escrever o prefácio a essa edição brasileira.

Para Nino (2011, p. 19), “indubitavelmente os direitos humanos estão entre as maiores invenções da nossa civilização”. Uma demorada leitura dessa afirmação impregnada de sentido parece revelar fragilidade

dado o seu caráter de invenção. Sabemos que como invenção os direitos humanos são temporais, logo emergem a partir de determinadas condições históricas, políticas e culturais. E, por fim, o autor continua refletindo:

O significado dos direitos humanos obviamente é determinado pelo fato de constituírem uma ferramenta indispensável para evitar o tipo de catástrofe que com frequência ameaça a vida humana. (Nino, 2011, p. 19).

Pois bem, dois pequenos recortes no pensamento do filósofo e jurista argentino parecem ser suficientes para tornar densa a discussão dessa problemática no âmbito do PNE. Os debates oportunizados por Catarina dos Santos e Daniel Cara, ambos da Campanha Nacional pelo direito à Educação, trouxeram a dimensão estruturante do direito à Educação. Lembram que os preceitos constitucionais apontados nos Artigos 5 e 6 da Carta Magna estão de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que define a Educação como um direito humano, em seu Artigo 26, sendo fundamental, inclusive, para garantia dos demais direitos.

No PNE a garantia do direito à educação está dada como finalidade, dimensionando, assim, a força estratégica e ferramental desse direito. A sua violação, é uma violência simbólica, como já afirmamos nos lugares de memória que este trabalho sintetiza.

E, para finalizar esse texto no estado em que se apresenta, ou seja, como pontuações e notas, buscamos no escritor Kazuo Ishiguro (2017, p. 9) um novo registro, breve, contudo paradigmático: “Mas esses monstros não causam espanto. As pessoas da época os teriam encarado como perigos cotidianos [...]”.

## Referências

BARRETTO, V. P. Prefácio à edição brasileira. In: NINO, C. S. *Ética e Direitos Humanos*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2011. Coleção Dike.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Especial. *Política nacional de educação especial na perspectiva inclusiva*. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. *Documento Final da Conferência Nacional de Educação – Conae 2016*. Brasília, 2016.

CONAE – Conferência Nacional de Educação. *Documento Final*, ano de 2016.

DE CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994.

DOURADO, L. F. *Plano nacional de educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira*. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/Anpae, 2017.

FORRESTER, V. *O horror econômico*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

ISHIGURO, K. *O gigante enterrado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

NINO, C. S. *Ética e Direitos Humanos*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2011. Coleção Díke.

PERONI, V. M. V. A relação público-privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado: In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. *Público e privado na educação: novos elementos para o debate*. São Paulo: Xamã, 2008.

PERONI, V. M. V. *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da Educação*. Brasília: Liber Livro, 2013.

PINTO, J. M. R. Meta 20 – Financiamento da Educação. *Caderno de Avaliação das Metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024*. Brasília: Anpae, 2018.

OGIBA, S. M. M. *Currículo e formação de professores no Brasil: políticas de final de século*. Trabalho apresentado no V Seminário sobre Formação de Docentes em los Países del Cono Sur. Universidad de La Republica, Montevideo, Uruguay, 26 a 28 de ago. 1997. 11 p.

OGIBA, S. M. M.(Org.) *Plano Nacional de Educação (Brasil), Plano Estadual de Educação (RS) e Plano Municipal de Educação (Porto Alegre)*. Projeto de Extensão Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Educação (Brasil). Porto Alegre: Evangraf, 2015.

OGIBA, S. M. M. Política de Estado ou de governo? *Jornal da Universidade*, Porto Alegre, out. 2016.

OGIBA, S. M. M. Três anos do PNE 2014/2024: perspectivas... *Revista Textual*, Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (Sinpro/RS), v. 2, n. 26, nov. 2017.

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. *RBP AE (Revista Brasileira de Política e Administração da Educação)*, v. 29, n. 2, p.181-394, maio/ago. 2013.

TIBURI, M. *O ridículo político é a nova vitrine da capitalização política*. 2017. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/blogs/dialogos/2017/09/1415/marcia-tiburi-o-ridiculo-politico-e-a-nova-vitrine-da-capitalizacao-politica/>>.