



# 13<sup>a</sup> REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E  
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2086 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)  
GT 05 - Estado e Política Educacional

O direito à educação no Plano Nacional de Educação (2014-2024): disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade

Andréia Silva Abbiati - FACULDADE DE EDUCAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

O trabalho se propõe a investigar a configuração do direito à educação no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n. 13.005/2014, para o decênio 2014-2024. Elege como categorias de análise as dimensões que devem ser atendidas pelo Poder Público para a efetivação desse direito e que se estruturam em torno de uma educação disponível, acessível, aceitável e adaptável. Como conclusão mais geral, a análise revelou que o PNE atende às quatro dimensões do direito à educação embora não faça alusão explícita ao termo e priorize aspectos relativos à qualidade educacional, consubstanciada na expressão “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento”.

**Palavras-chave:** Direito à educação. Plano Nacional de Educação. Disponibilidade. Acessibilidade. Aceitabilidade. Adaptabilidade.

**O direito à educação no Plano Nacional de Educação (2014-2024): disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade**

**Resumo:** O trabalho se propõe a investigar a configuração do direito à educação no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n. 13.005/2014, para o decênio 2014-2024. Elege como categorias de análise as dimensões que devem ser atendidas pelo Poder Público para a efetivação desse direito e que se estruturam em torno de uma educação disponível, acessível, aceitável e adaptável. Como conclusão mais geral, a análise revelou que o PNE atende às quatro dimensões do direito à educação embora não faça alusão explícita ao termo e priorize aspectos relativos à qualidade educacional, consubstanciada na expressão “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento”.

**Palavras-chave:** Direito à educação. Plano Nacional de Educação. Disponibilidade. Acessibilidade. Aceitabilidade. Adaptabilidade.

## Introdução

A Constituição Federal (CF) de 1988 reconhece a educação como um direito humano, arrolando-a com primazia, no *caput* do artigo 6º o qual estabelece como “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

Ao reconhecer a educação como direito do homem, a Lei Maior imputa à administração pública um conjunto de obrigações com vistas à efetivação desse direito, pois no Estado Democrático de Direito, opção adotada para a organização do Estado brasileiro, “é a elaboração e a implementação de políticas públicas – objeto, por excelência, dos direitos sociais – que constituem o grande eixo orientador da atividade estatal” (DUARTE, 2007, p. 694).

Essa prerrogativa foi assinalada no *caput* do artigo 205 da Lei Maior o qual enfatiza a obrigação precípua do Poder Público em relação à sua efetivação, assim: “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” (BRASIL, 1988).

Oito anos após a promulgação da CF, em 20 de dezembro de 1996, foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei n. 9.394 (LDB), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. O artigo 2º da Lei atribui à família a prioridade em relação ao cumprimento deste dever, assim: “a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996).

A opção adotada pelo legislador em conferir à família posição de destaque em relação à garantia do direito à educação, contrapondo-se ao texto constitucional, sinaliza o quanto as políticas educacionais são gestadas em contextos de lutas e embates. De acordo com Saviani (1997), a inversão dos termos na Lei da educação, “situando o Estado em posição subsidiária” (p. 202), pode estar ligada, dentre outros possíveis motivos, aos embates ocorridos entre os defensores da escola pública e do ensino privado, por ocasião da tramitação da LDB.

Saviani (2013) reafirma a tese da obrigatoriedade do Estado, argumentando que “se a educação é proclamada como um direito e reconhecido como tal pelo poder público, cabe a esse poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive” (p. 745). Nesse sentido, a organização dos entes federados em torno da função planejadora é condição *sine qua non* para que o direito à educação seja garantido a todos os cidadãos, indistintamente.

A elaboração de um plano nacional de educação, de duração plurianual com vistas à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis foi prevista no artigo 214 da Constituição de 1988. Em 2009, a Emenda Constitucional n. 59, deu nova redação a este artigo, instituindo o Plano Nacional de Educação (PNE) com duração decenal e orientando para que o documento fosse elaborado, em regime de colaboração, pelos diferentes entes federados.

O plano constitui-se em um documento que se configura como a materialização do processo de planejamento, ferramenta utilizada no campo das políticas públicas para o alcance de objetivos e metas. De acordo com Azevedo (2014, p. 266), “planejar quer dizer selecionar diretrizes, estratégias, técnicas e modos de agir para que os governos busquem equacionar problemas por meio da intervenção e da regulação nos/dos setores sociais”.

Diante da previsão legal e da premente necessidade de planejamento da educação brasileira, após a promulgação da CF de 1988, foram sancionados pelo Executivo brasileiro dois planos nacionais de educação: a Lei n. 10.172/2001 que aprovou o PNE 2001-2010, e a Lei n. 13.005/2014, que aprovou o PNE 2014-2024.

O PNE 2001-2010 consubstanciou a perspectiva de um Estado minimalista, o qual desresponsabiliza o Poder Público da elaboração de políticas para o atendimento à educação. Esta proposição foi reafirmada pelos nove vetos impostos à Lei, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), os quais incidiram diretamente nas propostas relativas ao financiamento da educação, reduzindo o documento ao que Valente e Romano (2002) denominaram “carta de intenções”.

Em 25 de junho de 2014 foi aprovado o segundo PNE do período de redemocratização do país, a Lei n. 13.005/2014. Azevedo (2014) ressalta os avanços observados no PNE 2014-2024 em relação aquele de 2001, sobretudo no que diz respeito à participação de setores progressistas da sociedade no processo de sua elaboração. No entanto, segundo a autora, faz-se necessário “a continuidade dessa mobilização e da sua ampliação para que a lei não se torne letra morta” (p. 277), neutralizando, assim, os interesses conservadores que, insistentemente, tentam inviabilizar a garantia do direito à educação.

Diante do exposto, o presente estudo, pautado na análise de conteúdo (BARDIN, 2016), intenta investigar como se configura o direito à educação no Plano Nacional de Educação 2014-2024, à luz das quatro dimensões a serem garantidas pelo Poder Público e que se estruturam em torno de uma educação disponível, acessível, aceitável e adaptável.

Além desta seção introdutória, o texto está composto por outras duas partes. Na primeira, focaliza as obrigações estatais relativas ao direito à educação expressas na CF de 1988 em uma perspectiva teórico-conceitual. Na segunda seção, examina como se configura o direito à educação no PNE (2014-2024) para, em seguida, formular as conclusões finais.

## **O direito à educação na Constituição de 1988**

Embora previsto legalmente, um dos principais entraves para a garantia do direito à educação no Brasil relaciona-se ao estabelecimento de parâmetros objetivos visando ao acompanhamento de sua efetivação (RANIERI, 2009). No âmbito internacional, uma das iniciativas para resolver essa questão partiu da primeira relatora especial para o direito à educação no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), Katarina Tomasevski (2001), que elaborou o denominado “4-A Scheme” o qual compreende as quatro dimensões fundamentais desse direito: *availability* (disponibilidade), *accessibility* (acessibilidade), *acceptability* (aceitabilidade) e *adaptability* (adaptabilidade).

Ranieri (2009) e Babinski (2010) analisaram, detalhadamente, o texto constitucional de 1988 à luz da classificação proposta por Tomasevski (2001) e identificaram, na Lei Maior, a presença de diferentes categorias em cada uma das dimensões propostas pela relatora da ONU, as quais serão detalhadas, sequencialmente.

A **disponibilidade** refere-se à obrigação do Estado em assegurar que existam instituições e programas de ensino em quantidade suficiente para atender a toda a sua população em idade escolar. Ranieri (2009) e Babinski (2010) analisaram esta dimensão sob dois enfoques: em relação às escolas e em relação aos professores.

No tocante às escolas, foram identificadas referências relativas às seguintes categorias: a) educação como direito de todos e dever do Estado (art. 205); b) coexistência de escolas públicas e privadas (art. 206); c) organização dos sistemas de ensino (art. 211); d) competências dos entes federados (art. 212); manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 e art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Quanto ao segundo aspecto, relativo aos professores, as categorias referenciadas pelos autores foram: a) liberdade acadêmica (art. 206); b) valorização do magistério (arts. 40 e 206); c) gestão democrática do ensino público (art. 206).

A segunda dimensão, a **acessibilidade**, relaciona-se às condições para o acesso do aluno à escola, em todos os níveis e etapas do ensino. As obrigações do Poder Público bem como a sua responsabilização pela não oferta ou pela oferta irregular da educação integram essa dimensão.

No texto constitucional, a prioridade da criança ao direito à educação (art. 227), a educação básica obrigatória e gratuita (arts. 206 e 208), a responsabilização do Poder Público pela oferta irregular do ensino obrigatório (art. 208), a dos pais ou responsáveis pela frequência à escola obrigatória, e a da sociedade pelo direito à educação (art. 227), são algumas das categorias relativas à dimensão do acesso.

A dimensão da **aceitabilidade** relaciona-se às obrigações das instâncias governamentais a garantirem, não apenas, uma educação disponível e acessível, mas também de qualidade. Nesse sentido, a oferta do ensino noturno adequado às condições do educando (art. 208), os programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208), o ensino religioso de matrícula facultativa (art. 210), a educação indígena em língua materna (art. 210) integram as categorias relacionadas pelos autores no texto da Lei Maior.

A quarta dimensão, denominada de **adaptabilidade**, “tem como objetivo maximizar as liberdades no ensino e o pluralismo de concepções pedagógicas, sua flexibilidade e capacidade de responder às necessidades e expectativas das sociedades e comunidades, respeitando e promovendo sua diversidade” (XIMENES, 2014, p. 1040). Incluem-se nesta dimensão as categorias relativas ao atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência (art. 208) e à garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola (art. 227).

Conforme apresentado, o texto da Carta Magna atende aos requisitos previstos pela ex-relatora da ONU para o direito à educação, no entanto, cabe questionar: a legislação infraconstitucional, relacionada ao planejamento da educação em nosso país, ou seja, o Plano Nacional de Educação 2014-2024, alude às dimensões relativas à garantia desse direito?

#### **O direito à educação no PNE 2014-2024**

Apresentamos, nesta seção, a análise do direito à educação no Plano Nacional de Educação (2014-2024) à luz das dimensões expostas anteriormente, ou seja, o objetivo a ser alcançado é verificar se a Lei do PNE considera a garantia de uma educação pública disponível, acessível, aceitável e adaptável.

Inicialmente, a análise da legislação federal revelou que a expressão “direito à educação” foi negligenciada ao longo de todo o PNE, sendo substituída, ao que parece, pela elocução “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento”, a qual foi mencionada em sete passagens do documento.

Macedo (2015) alerta para a dificuldade de elucidação dessa formulação, ao questionar “O que seriam direitos de aprendizagem e desenvolvimento?” (p. 215). Buscando responder à questão, a autora recupera as ideias desenvolvidas por Saviani, em entrevista concedida à Revista Nova Escola<sup>[1]</sup>, na qual o professor expõe sua estranheza em relação ao termo e deduz que o mesmo pode ter derivado da expressão constitucional ‘educação como direito de todos e dever do Estado’.

A nosso ver, a opção adotada pelo legislador, minora o direito à educação, previsto na CF de 1988, uma vez que, no PNE, a expressão “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento” vincula-se, especificamente, à elaboração de uma base nacional comum curricular para o ensino fundamental e médio, a qual será objeto de avaliação visando aferir a qualidade da educação no país.

No que diz respeito às dimensões do direito à educação, ou seja, à disponibilidade, à acessibilidade, à aceitabilidade e à adaptabilidade, delimitamos para fins desse estudo, as categorias que, ao longo do texto do PNE 2014-2024, apresentaram maior frequência em cada uma das dimensões.

Na dimensão da disponibilidade, a categoria **gestão democrática**, foi referenciada cinco vezes, sendo duas vezes na Lei e três vezes em seu anexo. No texto da Lei, foi relacionada como uma das diretrizes do Plano (art. 2º, VI), além de ter sido determinado o prazo de dois anos, a contar da data da publicação do PNE, para que os entes federados, no âmbito de seus sistemas de ensino, a regulamentassem (art. 9º). No anexo, a categoria foi tratada em duas estratégias relativas à qualidade da educação básica (7.4 e 7.16) e ganhou relevância na meta 19, que dispõe:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

Na segunda dimensão, a da acessibilidade, identificamos a categoria **acesso à educação básica** como a mais frequente, tendo sido referenciada 9 (nove) vezes no documento. No âmbito dessa categoria, foram estabelecidas metas e estratégias visando o acesso do aluno: à educação infantil (três ocorrências); ao ensino fundamental (uma ocorrência); ao ensino médio (uma ocorrência); ao atendimento educacional especializado (quatro ocorrências).

Em relação à aceitabilidade, destaca-se a categoria **qualidade da educação** tendo sido referenciada 38 (trinta e oito vezes), sendo quatro no texto da Lei e trinta e quatro no anexo. Na Lei do PNE foi citada duas vezes no artigo 2º que trata das diretrizes do Plano, e duas vezes no artigo 11 que trata do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. No anexo, a categoria foi referenciada em diferentes passagens, sendo que a meta 7 dedica-se, inteiramente à temática. Cabe ressaltar que, dentre as vinte metas estabelecidas no PNE 2014-2024, a meta relativa à qualidade da educação básica foi a que recebeu o maior número de estratégias, 36 (trinta e seis) no total.

Na dimensão da adaptabilidade, identificamos a presença da categoria relativa à **garantia de atendimento educacional especializado**, com uma frequência de 12 (doze) ocorrências, tendo sido priorizada na meta 4, onde se lê:

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

Conforme observamos, o PNE atende às dimensões do direito à educação propostas pela ex-relatora da ONU, no entanto, há que se empreender estudos no sentido de verificar se, de fato, as metas e estratégias propostas estão sendo garantidas pelos diferentes sistemas de ensino.

### Considerações finais

O conteúdo do direito à educação básica é analisado, a partir do marco referencial desenvolvido por Tomasevski (2001), como um conjunto de obrigações estatais que tornem a educação disponível, acessível, aceitável e adaptável. Apreende-se que a legislação que disciplina a educação em nosso país deve atender a essas quatro dimensões com vistas à efetivação desse direito.

A análise do conteúdo do direito à educação no Plano Nacional de Educação 2014-2024 revelou que a legislação atende às dimensões relacionadas nesse estudo, no entanto, a supressão do termo “direito à educação” no corpo do documento sinaliza a necessidade de acompanhamento das ações do Poder Público de forma que o PNE não se reduza à garantia, apenas, dos “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento”, os quais podem, no limite, estar associados às questões relativas à qualidade da educação básica aferida, apenas e tão somente, pelas avaliações de larga escala, haja vista a quantidade de estratégias relacionadas a essa categoria no texto analisado.

Por fim, esperamos que a discussão empreendida possa contribuir para outros estudos que visem à análise do conteúdo do direito à educação no Brasil inscrita nas normativas legais dos diferentes entes federados.

### Referências

AZEVEDO, J. M. L. de. Plano Nacional de Educação e planejamento. A questão da qualidade da educação **Revista Retratos da Escola**, v. 8, n. 15, p. 265-280, jul./dez. 2014.

BABINSKI, D. B. de O. **O direito à educação básica no âmbito do MERCOSUL: proteção normativa nos planos constitucional, internacional e regional**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302007000300004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

MACEDO, E. Base Nacional Comum para currículos: direitos de aprendizagem e desenvolvimento para quem? **Educ.**

**Soc.**, Campinas , v. 36, n. 133, p. 891-908, dez. 2015 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302015000400891&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000400891&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

RANIERI, N. B. S. **O Estado democrático de direito e o sentido da exigência de preparo da pessoa para o exercício da cidadania, pela via da educação**. 2009.[s.n.], São Paulo, 2009.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997

\_\_\_\_\_. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 34, n. 124, p. 743-760, set. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302013000300006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

TOMASEVSKI, K. **Human Rights Obligations in Education: the 4-A scheme**. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2001.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302002008000007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

XIMENES, S. B. O Conteúdo Jurídico do Princípio Constitucional da Garantia de Padrão de Qualidade do Ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 35, n. 129, p. 1027-1051, dez. 2014 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302014000401027&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302014000401027&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

[\[1\]](http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/entrevista-demerval-saviani--direitos-aprendizagem-documento-mais-mesmo-739699.shtml%3E) Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/entrevista-demerval-saviani--direitos-aprendizagem-documento-mais-mesmo-739699.shtml%3E>>.