

EDUCAÇÃO COMO DIREITO DE TODOS: CONSTRUINDO UM SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS

Sergio Stoco – NEPO/UNICAMP

Agência Financiadora: CNPq

O entendimento da educação como direito humano é uma prerrogativa ainda incipiente. Tal qual no plano internacional, ela se desenvolve a partir do reconhecimento dos direitos sociais como direitos humanos e segue os caminhos dos tratados e pactos internacionais, sua consolidação depende do movimento político de aceitação social de seus princípios éticos, do compromisso estatal de sua promoção e partilha com as iniciativas de diagnóstico e monitoramento uma maior disseminação de sua defesa.

Este trabalho tem por objetivo apresentar e refletir sobre o processo do desenvolvimento de sistema de indicadores de educação, com foco em direitos humanos que compõe a construção de um Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos no Brasil.

Considerando a análise crítica da metodologia utilizada como referência do trabalho de construção do Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos, a primeira tarefa de contextualização é a definição dos marcos conceituais¹ que orientam o trabalho na área de educação.

Para tal empreitada é fundamental que o trabalho seja orientado por uma concepção de educação e por um diagnóstico de como tem se apresentado historicamente a realidade educacional brasileira, pois somente a partir desse ponto é que se pode interpretar e projetar o alcance da educação como direito humano. Para isso, a proposta apresentada intenciona responder, sinteticamente, às questões:

O que é educação?

Qual o seu papel em nossa sociedade?

Como se configura o direito à educação?

Por que os itens I a VI do artigo 214 da Constituição Federal se configuram como atributos importantes para o direito à educação na perspectiva dos direitos humanos?

“Toda pessoa tem direito à educação” com este imperativo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu artigo 26 (ONU, 1948), consolida o conceito de educação como processo inerente à experiência social humana. O que depois foi

¹ Relatórios HRI/MC/2006/7 e HRI/MC/2008/3, preparados pelo Escritório do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos.

ratificado por diversos tratados (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas; Declaração de Dakar, 2000 e Declaração Mundial sobre Educação para Todos, Jontiem, 1990) que primaram por dar justiciabilidade, materialidade e condições de implementação para tal conceito.

Uma leitura do arcabouço jurídico / normativo que expressa o direito à educação pode-nos remeter aos pontos em questão da nossa tarefa conceitual.

O espírito valorativo do conceito da educação como direito humano inalienável, indivisível, inter-relacionado e interdependente se conforma no texto legal replicando-se nos diferentes tratados e legislações. As proposições do texto legal remetem-se a princípios educacionais que são constitutivos de uma visão social de educação que se pretende partilhada como ideal da condição humana. Por isso, a proposta de responder as perguntas orientadoras, listadas acima, intenta demonstrar as conexões conceituais, lógicas e operativas que permitirão reconhecer nos atributos sugeridos para a educação como direito humano as dimensões de uma concepção de educação como direito de todos.

Na sua constituição histórica o processo de universalização da educação como direito passou pela racionalização dos processos educativos inspirados nas experiências helênicas e iluministas do mundo ocidental na formatação de um modelo cultural legitimado de conhecimento e inicialmente naturalizado pela positividade dos direitos civis e políticos no processo de ocidentalização da civilização. Mas que, pouco a pouco, se afirma como credencial necessária à plena realização da vida em sociedade, não apenas como elemento padronizador do código linguístico, mas, essencialmente, como processo que permite a construção de uma identidade cultural que se aprende no processo de convivência humana em determinado espaço.

Com essa perspectiva, a educação não apenas recupera os processos culturais que se conformam na forma de conhecimentos e práticas sociais tornando-os acessíveis as comunidades humanas por diversos processos de transmissão geracional e intergeracional, mas também se orienta como elemento basilar na construção de uma sociedade desejada.

A garantia do Direito à Educação não pode ser caracterizada como sendo apenas um problema de oferta de condições (igualdade de oportunidades), pois depende dos valores e expectativas construídas nas relações sociais mediadas pela existência material. Por isso, temos que olhar o objetivo material e social que cada família e escola

atribuem à educação, diferenciando-se de análises desenvolvimentistas e do capital humano que enxergam o fenômeno como uma função de produção (insumo-processo-produto-lucro), não considerando uma teoria pedagógica e o conflito político inerentes ao fenômeno.

Por mais que o processo educativo, ilustrado na sua ontologia e filosofia, expresse sempre um conjunto determinado de conhecimentos legitimados que representam habilidades, práticas e valores esse processo intermediado pelas relações humanas localizadas no espaço é sempre mobilizado por objetivos, finalidades sociais, que não precisam necessariamente ser conscientes. Ensinar e aprender faz parte de um mesmo processo vital (biológico e sociológico) que produz e reproduz as condições necessárias da manutenção da vida, por isso, é indissociável a vinculação do conceito de educação com o conceito de trabalho entendido como prática humana de sobrevivência, e nessa determinação, de transformação do espaço social.

Direito à Educação

A trajetória do sistema de ensino brasileiro segue os padrões de orientação cultural e política europeia e, posteriormente, norte-americana, a partir da experiência educacional colonial (da catequese jesuíta à formação superior na metrópole portuguesa) até os movimentos escolanovistas do século XX.

O que significa incorporar os preceitos do projeto educativo iluminista (descrito no produto 2) assegurando-lhe um contexto nacional, onde a organização do sistema educacional, se ajusta às demandas econômicas, políticas, sociais e culturais da sociedade colonial (ROMANELLI, 1980). O que no nosso caso, desde o período colonial, significou ter a educação como elemento de distinção social para os filhos, homens, dos senhores de posse que tinham como opção de prestígio a carreira militar, eclesiástica ou douta.

Essa finalidade restritiva do sistema de ensino demarca o processo de normatização do ensino (a época denominada instrução pública) que surge com força já na primeira Assembleia Constituinte de 1823 (logo após a proclamação da independência).

Como descreve Saviani (1999, p. 24 e 25) foi eleita uma Comissão de Instrução Pública que durante os seis meses de constituinte elaborou dois projetos: Tratado de

Educação para a Mocidade Brasileira e Criação de Universidades. O primeiro, motivo de muitos debates e emendas não vingou. Já o segundo, não apenas foi promulgado, como teve grandes debates em torno da abertura de uma, duas ou três universidades no país, o que revela, segundo conclusão de Saviani (1999, p. 25) que “a educação popular podia não apenas esperar por um “Tratado de Educação para a Mocidade Brasileira”, mas este mesmo tratado podia ser adiado *sine die*. Já a formação dos bacharéis não podia esperar um só instante; sua criação tinha que ser imediata.”.

Esta distinção entre a Educação Básica e a Educação Superior, presente até nossos dias, também está demarcada na distribuição das atribuições que cada nível administrativo do império, recém constituído, teve consolidado na Carta Constitucional do Império, mesmo considerando fortes posições políticas liberais próximas ao governo imperial, posições essas que, na Europa, já resultavam em um fortalecimento do Estado e, portanto, da educação pública universal.

As descrições das origens normativas da organização educacional pública, no Brasil, aqui destacadas, intencionam não apenas identificar os elementos históricos constitutivos do direito à educação (MENESES et al, 2004), mas, também, revelam de forma impressionante como características tanto normativas (a divisão da atribuição e responsabilidade entre coroa e províncias na organização do ensino) como valorativas (os sentidos e a importância que se dava ao tema) são tão atuais e persistentes às mudanças históricas.

Isso implica reconhecer que há uma dimensão estrutural do sentido e da função do ensino, na sua relação com o Estado e a sociedade (FREITAG, 1986). Esta relação está diretamente vinculada às formas e meios de produção da sociedade (FRIGOTO, 1989), inclusa as relações de poder que deles decorrem, o que, por sua vez, interfere, diretamente, na forma como se identificam as desigualdades educacionais presentes na mesma sociedade.

Mesmo depois do período imperial, reformas no período republicano com orientações positivistas; o movimento escola-novista na década de 30 do século XX; a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1931; a criação da primeira universidade, a USP em 1934; as diversas reformas de organização do ensino, inclusive na Constituição de 1934 a educação, pela primeira vez, reconhecida como direito de todos; os treze anos de “debates”, na câmara federal, para promulgar a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1961; as reformas e programas dos governos

militares de 1964 a 1984 em nada ou pouco alteraram o cerne das desigualdades educacionais, já presentes no período imperial.

O sistema universalizado do Ensino Fundamental, que conhecemos hoje no Brasil, é resultado dos processos de transformações sociais, sejam eles econômicos, políticos ou tecnológicos, que se desenvolveram de forma marcante no século XX. As transformações do sistema produtivo e o processo de acelerada urbanização do país induziram a uma crescente demanda social por escolarização que, a cada ciclo completado, “bate à porta” do nível de ensino seguinte, conformando pressões políticas por aumento de vagas e criando novas demandas por mudanças de qualidade, nos níveis de ensino já alcançados.

Outro ponto importante para entender a construção do direito à educação no Brasil são os movimentos políticos que se desenvolveram em torno do tema. Desde os ideais progressistas (movimento liberal do final do século XIX), o papel estratégico de um sistema de ensino foi consubstanciado na luta por aprovações de planos, como nos debates dos primeiros congressos brasileiros de educação da Associação Brasileira de Educação (BOLLMANN, 2010); dos fóruns em defesa da escola pública (FLORESTAN, 1989); das Conferências Brasileiras de Educação (CBE) e das diferentes entidades científicas da área que participaram ativamente do processo de redemocratização nos anos 1980 (CUNHA, 2001); dos Congressos Brasileiros de Educação (CONED) e da presença desses movimentos na discussão e formulação da constituição brasileira de 1988 e da lei de diretrizes e bases - LDB de 1996 (SAVIANI, 2008).

A associação entre as demandas sociais, políticas e econômicas acabam por se configurar em agenda política de Estado. O tempo histórico acaba por contemplar diferentes ciclos das políticas (para cada ciclo a prevalência de uma corrente teórica). O ciclo atual, como afirma Reimers (2002, p. 83 e 84), desde 1983 com o relatório *Nation at Risk*, estabeleceu como prioridades educativas o foco na qualidade e na competitividade em substituição à questão da desigualdade social (BOWLES e GINTIS, 1976; BOWLES, GINTIS e GROVES, 2005).

Esta prioridade da reforma educacional pela qualidade e competitividade instalada, no governo Reagan nos Estados Unidos, deve ser entendida como reflexo das disputas da Guerra Fria, dos ajustes fiscais capitaneados pela nova ortodoxia econômica liberal ascendente pós-crise financeira internacional da década de 70, com a conseqüente redução do Estado, o retrocesso na visão de bem-estar social e

aprimoramento técnico das formas de gestão pública e avaliação. Do ponto de vista da teoria educacional trouxe uma visão de educação compensatória que aspira superar a pobreza e a incapacidade educativa das famílias investindo no aparato técnico e de infraestrutura das escolas.

Em vários países, e particularmente na América Latina, este movimento (dependendo da referência nominada como globalização ou neoliberalismo) chega com mais força na década de 90 e, no Brasil, vem acompanhado dos processos de modernização produtiva e da reorganização política, então recém-redemocratizada.

Neste contexto, como aponta Nogueira (2005), as teorias educacionais, no Brasil passam a destacar menos as desigualdades sociais (característica das teorias da reprodução da década de 70) e mais os aspectos vinculados a particularidades do sistema de ensino (professor, gestão, infraestrutura, currículo...). Esta tendência se desdobra na preocupação com a avaliação e o sucesso escolar, o que se associa, em grande parte, ao fato de que neste período (entre as décadas de 80 e 90) o país consegue a universalização do Ensino Fundamental e as diferenças educacionais passam a ser observadas mais em termos de evasão, repetência e qualidade do ensino.

No Brasil o direito à educação se apresenta em todos os textos constitucionais, desde o império (FÁVERO, 2005), não apenas como organização e regulação do sistema de ensino, mas como expressão de uma sociedade almejada, o que amplifica o desafio da transformação da educação como direito humano, já que a luta do direito à educação para todos ainda é um passo a ser conquistado.

Indicadores Educacionais

A construção de indicadores educacionais no Brasil está atrelada a duas orientações que se complementam: as estatísticas de Estado e o papel da pesquisa educacional na academia.

As estatísticas educacionais vinculadas aos interesses de Estado seguem a tradição de controle e organização estatal para o planejamento social. Nessa perspectiva, os dados referentes à escolarização, com a criação dos sistemas de ensino a partir do final do século XIX, ficam a cargo de agências estatais. O caso mais emblemático da área educacional é o INEP, que surge com o papel de agência de diagnóstico da realidade educacional, se transforma em financiador de projetos e pesquisas

educacionais e nos últimos vinte anos, com a consolidação do campo da avaliação, se torna o principal responsável pelas avaliações de aprendizagem sistêmicas.

O papel da academia também é determinante para o papel dos indicadores educacionais nos diferentes campos de pesquisa que compõem a ciência educacional. O desenvolvimento científico da educação passa pela organização e forma de suas áreas componentes: filosofia e história educacional, sociologia educacional, administração e planejamento educacional, métodos de ensino e psicologia educacional.

A construção epistemológica das áreas da filosofia e história educacional e dos métodos de ensino tradicionalmente não utilizavam a coleta e a sistematização de dados em formatos operados como indicadores. Na psicologia educacional o auge do uso de indicadores foi à criação dos testes psicométricos no início do século XX e na sociologia educacional a tradição iniciada por Emile Durkheim de levantamento de dados educacionais foi substituída no século XX, particularmente nos países latino-americanos, pelo interesse das relações Educação, Estados e Sociedade como foco estruturante do sistema de organização social.

A administração e planejamento educacional, área acadêmica mais próxima dos interesses estatísticos de Estado, teve o aspecto legislativo muito destacado na sua orientação disciplinar até os anos 1980, quando o interesse pelo planejamento e, especialmente, a avaliação de sistemas educacionais se torna prioritária nos debates da área.

A tradição da construção de indicadores educacionais no Brasil nunca se consolidou como campo de pesquisa, talvez em grande parte pelas orientações políticas dos programas de pós-graduação no Brasil (NOSELLA, 2010) e, principalmente, pela disputa epistemológica da legitimidade das orientações qualitativas e quantitativas na pesquisa educacional (SANTOS FILHO; SANCHEZ GAMBOA, 2009).

Nos últimos vinte anos, o destaque para a avaliação educacional produziu uma explosão de iniciativas de mensuração e construção de dados para a interpretação da realidade educacional brasileira, o que acompanha uma construção histórica do tema.

No Brasil a importância dada aos estudos de avaliação, análise das políticas públicas educacionais e indicadores educacionais acompanha o movimento, no século XX, dos principais temas de interesse de educadores e de gestores de políticas. Os focos se sucederam da universalização do ensino, ao aumento da escolaridade média e, até, finalmente, atingir a avaliação e gestão de sistemas e programas dos diversos níveis de ensino, para melhoria da qualidade.

Na década de 1930 Lourenço Filho, à frente do recém criado Inep (na época Instituto Nacional de Pesquisas Pedagógicas), já alertava para a necessidade de referenciar as decisões estatais a partir de estudos estatísticos. Segundo Freitas (2005, p.31), analisando as dimensões normativa, pedagógica e educativa da avaliação da Educação Básica no Brasil, o Estado, por meio de seu aparelhamento, construiu na avaliação um forte instrumento para gerir a regulação do sistema.

As bases da política nacional de ciência e tecnologia nos moldes como a conhecemos hoje, estão marcadas, em primeiro lugar pela criação do CNPq, cuja lei de criação a Lei nº 1.310/ 15 de janeiro de 1951, dispõe sobre sua principal atribuição: coordenar e estimular a pesquisa científica no país, tendo militares como primeiros presidentes e principal objetivo desenvolver tecnologia com energia nuclear: e, em segundo lugar pela criação da Capes, à época Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior, instituída pelo Decreto nº 29741 de 11/07/1951, organizada como campanha extraordinária do MEC (na época Ministério da Educação e Cultura), e ligada administrativamente ao INEP (na época Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos) tendo como objetivos: "assegurar a existência do pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento econômico e social do País e para oferecer aos indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a todas as oportunidades de aperfeiçoamento".

Anísio Teixeira foi um grande dinamizador das políticas voltadas à formação de instrumentos em busca da qualidade da educação. Assumiu o Inep e a Capes na década de 50 e também foi responsável pela criação do CBPE Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, (FREITAS, 2005, p.39)

A história de nossos modelos de avaliação incorpora os objetivos dos projetos desenvolvimentistas e cria estruturas para a concretização de tais objetivos, como a experiência da FUNBEC nas décadas de 60 e 70 descrita por Vianna (1995, p.17), como uma tentativa que não teve continuidade.

Um fato importante no ponto de inflexão, em relação ao foco tomado pelas políticas públicas educacionais, agora voltadas para o discurso da qualidade na Educação, foi a Conferência Mundial Educação para Todos, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em Jontien (Tailândia), em 1990, que resultou na aprovação da Declaração Mundial de Educação para Todos.

As discussões da Conferência em Jontien possibilitaram a organização da Cúpula Mundial de Educação para Todos, realizada na cidade de Dacar, Senegal, também no ano de 1990, onde foram aprovados como princípios a serem conquistados pelos 181 países, representados na Cúpula:

1. Expandir e melhorar a educação e cuidados com a infância;
2. Assegurar, até 2015, educação gratuita, compulsória e de qualidade;
3. Assegurar que as necessidades básicas de aprendizagem de jovens sejam satisfeitas de modo equitativo, por meio de acesso a programas de aprendizagem apropriados;
4. Atingir, até 2015, 50% de melhoria nos níveis de alfabetização de adultos;
5. Eliminar, até 2005, disparidades de gênero na educação primária e secundária e alcançar igualdade de gênero até 2015, com foco no acesso de meninas a educação básica de qualidade;
6. Melhorar a qualidade da educação.

Os modelos do Sistema de Avaliação do Ensino Básico - Saeb, Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM e o Exame Nacional de Cursos – Provão incorporam em sua formulação, as experiências anteriores e a influência do processo de desenvolvimento da avaliação e suas características, principalmente o foco na avaliação de proficiência dos alunos e a manutenção do controle estatal sobre a avaliação.

Atualmente os processos de avaliação compõem parte importante das políticas públicas, seja para avaliar a agenda, a formulação, a implementação, os resultados, os impactos ou a própria avaliação dos programas e políticas. As razões que explicam este destaque podem ser atribuídas a fenômenos políticos, econômicos, culturais ou agregam-se em categorias sociológicas que englobam várias dessas razões como afirma Pestana (1998, p.55) “As razões que explicam a eclosão de investimentos e propostas na área de avaliação são variadas, porém de caráter confluyente: a) ênfase na qualidade, b) políticas de descentralização e c) pressão social.” Estas características do ambiente social corroboram em uma relação de causa e efeito com o aumento do interesse acadêmico pelo tema avaliação, a análise de políticas públicas e a construção de indicadores educacionais.

As principais fontes de indicadores educacionais continuam sendo as produzidas pelas agências estatais (INEP, IBGE e IPEA) e pelos grupos de pesquisa que se fortaleceram em torno da avaliação educacional.

Indicadores de Educação em Direitos Humanos

Apresentados os principais fundamentos para o reconhecimento do direito à educação e a constituição dos meios de planejamento social, a partir dos indicadores educacionais, iremos descrever uma busca bibliográfica que permita relacionar os conceitos apresentados a métodos e modelos de construção de indicadores educacionais em direitos humanos.

O entendimento da educação como direito humano é uma prerrogativa ainda incipiente, como no plano internacional ela se desenvolve a partir do reconhecimento dos direitos sociais como direitos humanos e segue os caminhos dos tratados e pactos internacionais. Sua consolidação depende do movimento político de aceitação social de seus princípios éticos, do compromisso estatal de sua promoção e partilha com as iniciativas de diagnóstico e monitoramento uma maior disseminação de sua defesa.

A bibliografia nacional sobre o tema (direitos humanos, educação e indicadores) ainda é bastante restrita e segmentada, dependendo em grande parte do interesse de pesquisadores se vincularem aos temas no desenvolvimento de suas linhas de pesquisa. Uma verificação dessa bibliografia demonstra seus vínculos epistemológicos e podem nos localizar em relação às dificuldades metodológicas de avanço na iniciativa de construir um sistema de indicadores em direitos humanos.

Uma parte da área de interesse dos direitos humanos está vinculada aos processos éticos e valorativos dos traços culturais e da diversidade como componente da organização humana, localizada nos estudos antropológicos (FONSECA; TERTO JUNIOR; ALVES, 2004; NOVAES; LIMA, 2001; CANDAU, 2008).

Outra área que detém o interesse do tema direitos humanos são as ciências políticas e jurídicas desenvolvendo o tema a partir da noção do direito (LAFER, 2005; COMPARATO, 2004) ou de temas como cidadania, violência e proteção a grupos sociais específicos (SCHILLING; KOERNER, 2005; SOARES, 2004). Que se associa a área educacional também na interface com esses temas e na discussão sobre a justicialidade do direito à educação (DUARTE, 2004, 2007; FISCHMANN, 2009).

Na área educacional também se constituiu uma discussão sobre os processos pedagógicos de uma sociedade que respeita os direitos humanos, o que levou ao desenvolvimento de temas como a educação para os direitos humanos e educação em

direitos humanos (SCHILLING; KOERNER, 2005; ARAÚJO; AQUINO, 2002, CARVALHO et al, 2004).

Poucos são os trabalhos que abordam o tema do direito à educação como um direito humano (HADDAD; GRACIANO, 2006; HADDAD e DI PIERRO, 2000) e menos ainda aqueles que procuram construir um diagnóstico ou monitoramento da educação como direito humano (MOREIRA, 2007; HADDAD; GRACIANO, 2006).

Assim sendo, há um duplo movimento de restrição do avanço dos indicadores educacionais em direitos humanos caracterizado pelo pouco desenvolvimento dos indicadores educacionais como campo de pesquisa na área da educação e a fragmentação e incipiência dos trabalhos que tem como tema os direitos humanos e, particularmente, o direito à educação como direito humano.

Isso justifica porque os poucos trabalhos que tem a preocupação com o diagnóstico e monitoramento dos direitos humanos estão vinculados a iniciativas de instituições vinculadas ao projeto DHESCA Brasil e a Ação Educativa ou são de iniciativa governamental, como o subprojeto intitulado Programa de Atividades em Direitos Humanos, desenvolvido por uma equipe de pesquisadores da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE) para ofertar um modelo para o sistema nacional de indicadores em direitos humanos, e que se constitui na única referência específica de indicadores de direitos humanos no país, transformada em vários artigos sobre o trabalho e sua repercussão, do ponto de vista bibliográfico, e uma experiência de aplicação em São Paulo SIM-DH <<http://www9.prefeitura.sp.gov.br/simdh/index.html>>.

Os atributos do sistema

Na legislação brasileira as prerrogativas dos tratados internacionais de direitos humanos, na perspectiva que estamos adotando, estão expressas nos princípios fundamentais (artigo primeiro da Constituição Federal), particularmente, nos fundamentos da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho. O que prescreve como objetivos fundamentais da República, artigo terceiro: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e 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.

São esses princípios e objetivos fundados na Carta Constitucional que orientam e possibilitam o reconhecimento da educação como direito social (artigo sexto) e, portanto, de todos os brasileiros, como afirma o artigo 205 da nossa Constituição Federal e nos servirá para dar vazão ao tema transversal da igualdade da educação, na Constituição garantida como direito subjetivo.

Porém, é bastante conhecida nossa tradição jurídica de detalhamento da implementação das garantias legais, mesmo no texto constitucional (o que pode ser notado nos artigos 206 a 214, ainda no tema Educação), o que se estende para a legislação ordinária, caso da nossa Lei de Diretrizes e Bases – LDB da educação brasileira, que da mesma forma como na sua primeira edição em 1961 (que levou quinze anos para ser aprovada), teve na sua organização, mobilização e aprovação um conjunto de perspectivas concorrentes que acabaram se acomodando no texto final. Lembrando ainda, que também temos o Plano Nacional de Educação, no momento em discussão no congresso e um Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. No caso dos planos, mais do que obrigações legais, são propostas que escalonam metas de cumprimento para as políticas públicas e atores sociais envolvidos, o que dificulta ainda mais o processo de identificação de um parâmetro desejável para a educação nacional, não obstante o fato de que o ensino (como preconiza a Constituição Federal) é de responsabilidade compartilhada entre governo federal, estados e municípios, o que multiplica as perspectivas na ausência de um sistema nacional.

Com isso, a necessidade de encontrarmos atributos que possuam legitimidade, aqui não apenas da positivação da lei, mas que possam expressar o objetivo de atender a necessidade fundamental de assegurar que a educação seja um direito de todos, e assim, respeitar a determinação de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, só poderá ser alcançada se reconhecermos a realidade educacional brasileira e identificarmos que elementos possibilitariam a garantia plena da educação como direito.

Primeiro, devemos reconhecer que essa é uma tarefa político-pedagógica, e como tal, é necessária uma integração de esforços, o que significa a difusão e socialização da educação em direitos humanos, o que representa educar segundo os valores identificados a esses direitos. Porém, como tarefa necessária, não é suficiente, pois faz parte de um conjunto de ações, que como qualquer valor que se queira incorporar como processo pedagógico, tem de ser aplicado como uma prática cotidiana. E como fazê-lo em uma sociedade tão marcada por inúmeras desigualdades de várias ordens?

Isso desloca nossa tarefa de opção por atributos do processo político-pedagógico, que deve ser objeto e objetivo fundamental das instituições diretamente vinculadas à tarefa educativa, para o campo macro social e das ações políticas que podem reduzir as desigualdades, entre elas, as educacionais.

Pensando nisso, se observarmos o modelo apresentado para ilustrar o acompanhamento ao direito à Educação (pág. 28) do relatório HRI/MC/2008/3, a divisão por níveis e modalidades presentes no relatório, dá maior visibilidade às questões voltas ao ensino regular e não se ajustam aos níveis e modalidades da educação brasileira.

Mesmo considerando uma proposta por níveis e modalidades ajustada ao ensino brasileiro, o que para além de uma alteração apenas de tipologia, representa diferenças significativas na concepção de sistema de ensino, como vemos no plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, que tem como objetivo principal a difusão do ensino em direitos humanos e não a garantia do direito à educação, como aqui propomos, ainda assim, ficaríamos presos a uma estrutura que tem uma utilidade na organização do sistema de ensino, mas que não permite uma visão completa (que ultrapasse a infância e os diferentes ciclos de desenvolvimento cognitivo) que atenda uma perspectiva de educação ao longo da vida, integral, como preconiza a pedagogia social e assegura a igualdade, autonomia e dignidade da pessoa humana.

Uma solução que vislumbramos para seleção de atributos que garantam o acompanhamento do direito à educação e que permitam considerar a trajetória histórica da educação brasileira seria associar elementos considerados fundamentais à garantia do direito à educação com um diagnóstico de nossa realidade.

O documento legal que permite esta associação é o Plano Nacional de Educação - PNE, que como qualquer plano, demarca uma concepção de educação almejada, diagnostica a realidade e aponta os elementos necessários para o alcance das metas e objetivos.

Mas tomar o texto integral do PNE (ainda não aprovado no congresso) como referência, como também ocorre com a LDB, seria misturar orientações de naturezas distintas, e por vezes contraditórias no intento de acompanhar o direito à educação. Então, imaginando as características necessárias para nossa tarefa, propomos destacar como atributos os itens I a VI do artigo 214 da Constituição Federal:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e

definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

O que nos parece trazer como vantagens:

- Contempla os principais pontos geradores de desigualdades educacionais no país, dividindo o direito à educação em dimensões que se complementam;

- Apesar de estarem relacionados na forma de atendimento para o ensino, os pontos elencados são pertinentes e só podem ser alcançados se integrarem ações de toda a sociedade (educação formal, não formal e informal);

- Traz uma associação de concepção de educação, um diagnóstico e levanta seis pontos fundamentais para a garantia do direito à educação, já que se articulam diretamente as garantias constitucionais e aos tratados de direitos humanos já destacados;

- Estes itens já estavam presentes na Proposta da Sociedade Brasileira para o Plano Nacional de Educação, aprovado no II Congresso Nacional de Educação – CONED, em 1997 e, portanto, representam uma concepção de educação atinente ao que foi exposto e uma demanda social levada pelos grupos organizados da sociedade civil que garantiram estas prioridades na carta constitucional e foram ratificados como preceito na LDB, no PNE, no PNEDH e no PNDH-3, além do que, representam pontos destacados em vários tratados internacionais de que o Brasil é signatário;

- Reduz a possibilidade de conflito de obrigações entre entes federativos, já que os atributos sugeridos referem-se a qualquer sistema de ensino, independentemente do nível e modalidade que se quer destacar, o que no caso da educação brasileira é fundamental, pois nossa organização administrativa e jurídica do ensino se apóia no regime de colaboração entre os entes federados, cabendo a união a coordenação da

política nacional de educação e articular os diferentes níveis e sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (os municípios atuam prioritariamente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, os estados asseguram o Ensino Fundamental em colaboração com os municípios e prioriza o Ensino Médio e o governo federal se responsabiliza pelo sistema federal de ensino, majoritariamente ensino médio profissionalizante e superior, e pela regulação do Ensino Superior);

- Não limita, na origem, a escolha dos indicadores de estrutura, processo e resultado e, possivelmente, permitirá desagregações que podem recuperar a classificação por níveis e modalidades, faixas etárias e responsabilidades administrativas.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Ulisses Ferreira de; AQUINO, Julio Groppa. **Os direitos humanos na sala de aula: a ética como tema transversal**. São Paulo, SP: Moderna, 2002.

BOLLMAN, Maria Da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educ. Soc., Campinas**, v. 31, n. 112, Sept. 2010. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300002>>. Acesso em 30 março 2012.

BOWLES, Samuel and GINTIS, Herbert. **Schooling in capitalist America: educational reform and the contradictions of economic life**. New York: Basic Books, 1976.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert and GROVES, Melissa Osborne. **Unequal chances: family background and economic success**. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2005.

CANDAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferenças. **Rev. Bras. Educação**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, abr. 2008. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782008000100005>>. Acesso em 30 dez. 2011.

CARVALHO, José Sergio et al. Formação de professores e educação em direitos humanos e cidadania: dos conceitos às ações. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.3, p. 435-445, set./dez. 2004.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo, SP: Saraiva, 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, estado e democracia no Brasil**. 4. ed. São Paulo, SP; Niterói, RJ: Cortez: EDUEF, 2001.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educ. Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>>. Acesso em 15 jun. 2012.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, jun. 2004. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200012>>. Acesso em 15 jun. 2012.

FÁVERO, Osmar (org.) **A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. São Paulo, SP: Cortez: Autores Associados, 1989.

FISCHMANN, Roseli. Constituição brasileira, direitos humanos e educação. **Revista Brasileira de Educação** v. 14 n. 40 jan./abr. 2009.

FONSECA, Claudia; TERTO JUNIOR, Veriano; ALVES, Caleb Faria. **Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares**. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2004.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1986.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. **A Avaliação da Educação Básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. 2005. 289f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FRIGOTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 3. ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989.

HADDAD, Sérgio e DI PIERRO, Maria Clara. Aprendizagem de jovens e adultos: avaliação da década da educação para todos. **São Paulo Perspec.** [online]. 2000, vol.14, n.1, pp. 29-40. ISSN 0102-8839. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000100005>

HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela (org.). **A educação entre os direitos humanos**. Campinas, SP; São Paulo, SP: Autores Associados: Ação educativa, 2006.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos direitos humanos: constituição, racismo e relações internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2005.

MENESES, João Gualberto de Carvalho et al. **Educação Básica: políticas, legislação e gestão**. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2004.

MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas públicas e direito a educação**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

NOGUEIRA, Maria Alice. A relação família-escola na contemporaneidade: fenômeno social/interrogações sociológicas. **Anál. Social** vol. XL (176), 2005.

NOSELLA, Paolo. A pesquisa em educação: um balanço da produção dos programas de pós-graduação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 43, abr. 2010. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782010000100013>>. Acesso em 30 jun. 2012.

NOVAES, Regina; LIMA, Roberto Kant de (org.). **Antropologia e direitos humanos**. Niterói, RJ: EdUFF, 2001.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. **Avaliação educacional: o sistema nacional de avaliação da Educação Básica**. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, IEE, 1998. p. 53-73.

REIMERS, Fernando. **Perspectivas en el estudio de la oportunidad educativa**. In: REIMERS, Fernando (org.) Distintas escuelas, diferentes oportunidades : los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica. Madrid : Editorial La Muralla, 2002. p. 75-98.

ROMANELLI, Otaíza. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**, Petrópolis, Vozes, 1980.

SANTOS FILHO, Jose Camilo dos; SANCHEZ GAMBOA, Silvio Ancizar (org.). **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. 7. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2009.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 11. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 4.ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SCHILLING, Flavia; KOERNER, Andrei. **Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas**. São Paulo, SP: Cortez, 2005.

SOARES, Maria Victoria Benevides. **Cidadania e Direitos Humanos**. In: CARVALHO, Jose Sérgio (Org.). Educação, Cidadania e Direitos Humanos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 56-65.

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação Educacional: uma perspectiva histórica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 12, p. 07-24, jul/dez, 1995.