

Educação e Agenda 2030: o trabalho do Poder Legislativo federal brasileiro

Education and Agenda 2030: the Brazilian Federal Legislature work

MATEUS APARECIDO DE FARIA
Graduando em Pedagogia Faculdade Unyleya

LUCIANA LAMBLET PEREIRA
Faculdade Unyleya

Resumo: A Agenda 2030 é fruto de negociações em âmbito mundial para o desenvolvimento humano junto ao planeta, tendo como ponto de partida os anteriores Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. É papel também do Poder Legislativo trabalhar para a materialização dos acordos internacionais em práticas cotidianas no território brasileiro. Assim o objetivo desse artigo é analisar a atuação do Poder Legislativo Federal frente ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável número 4 – Educação de Qualidade, entre os anos 2015 e 2020. Pesquisa quanti-qualitativa, de caráter exploratório e descritivo. O *corpus* analisado foi formado por proposições legislativas tramitadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A análise das atividades legislativas exigiu compreensão da tipologia utilizada nos trabalhos de cada Casa, além de revisão da literatura pertinente. Foi possível constatar certa inamovibilidade parlamentar para o alcance das metas e objetivos pactuados internacionalmente ou, no mínimo, um silêncio constituído como prática discursiva em relação aos ODS. A interdiscursividade da Agenda 2030 nos projetos de lei e requerimentos – quando muito, presente na parte de Justificativa das proposições – pode indicar que talvez não seja uma prioridade para o Estado que tal acordo seja cumprido.

Palavras-chave: Agenda 2030. Poder Legislativo. Educação. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Abstract: The 2030 Agenda is result of worldwide negotiations for human development on the planet, starting from the previous Millennium Development Goals. It is also the role of the Legislative Power to work for the materialization of international agreements in daily practices in the Brazilian territory. Thus, the objective of this article is to analyze the performance of the Federal Legislative Power in relation to the Sustainable Development Goal number 4 - Quality Education, between 2015 and 2020. Quanti-qualitative, exploratory and descriptive research. The corpus analyzed was formed by legislative proposals processed in the House of Representatives and the Senate. The analysis of legislative activities required an understanding of the typology used in the work of each House, as well as a review of the pertinent literature. it was possible to observe a certain parliamentary irrevocability for the achievement of the goals and objectives agreed internationally or, at the very least, a silence constituted as discursive practice in relation to the Sdgs. The interdiscursivity of Agenda 2030 in the bills and requirements - at most, present in the Justification part of the propositions - may indicate that it may not be a priority for the State that such an agreement be fulfilled.

Keywords: Agenda 2030. Legislative Power. Education. Sustainable Development Goals.

1 Introdução

A Agenda 2030 é fruto de negociações em âmbito mundial para o desenvolvimento humano junto ao planeta, tendo como ponto de partida os anteriores Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Tal renovação foi concluída em setembro de 2015, em um evento na cidade de Nova York – por isso é também chamada de Agenda pós-2015, e foi motivada por conta das críticas quanto aos ODM e sua definição de caráter administrativo e sem participação ampla de outros estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e da sociedade civil organizada. A revisão gerou 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que por sua vez se desmembram em 169 metas e 230 indicadores, levando em consideração especificidades locorregionais e guias para a formação de políticas públicas em nível internacional (NAÇÕES UNIDAS, 2015; PIMENTEL, 2019).

A educação, foco deste artigo, aparece como um dos aspectos fundamentais para o alcance dos compromissos da Agenda 2030, pois atravessa os elementos essenciais dos ODS: erradicação da pobreza, universalidade e integração entre políticas ambientais, econômicas e sociais (PIMENTEL, 2019). Ademais, foi reservado ao ODS 4 o foco temático da educação, cujo objetivo geral é “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (NAÇÕES UNIDAS, 2015, s.p.). Tal cenário deverá ser alcançado por meio de esforços que abordam resultados da aprendizagem relevantes; acesso e permanência na Educação Básica e Superior, com especial atenção ao ensino técnico-profissionalizante e Educação de Jovens e Adultos; ampliação do número de matrículas e da proporcionalidade mais igualitária entre gêneros nas escolas; fortalecimento da formação e do contingente de docentes qualificados/as; e diminuição substancial das disparidades sociais, raciais, étnicas, econômicas e motivadas por demais marcadores sociais na trajetória escolar (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

A materialização dos ODS nos países depende de esforços conjuntos entre Estado, instituições, sociedade civil e demais atores da arena política. A incorporação dos desafios da Agenda 2030 no ordenamento jurídico-legal é um processo necessário para garantir a perenidade das ações políticas principalmente em âmbito educacional, considerando a regulamentação do sistema brasileiro e da importância de normais a nível nacional para abrangência do território (COSTA; GENTIL, 2018). Sendo assim, o Poder Legislativo aparece nesse cenário como agente necessário para os avanços rumo à educação de qualidade, que não deixe ninguém para trás e que respeite as diferenças entre os sujeitos.

Estudos anteriores demonstram as conquistas brasileiras no tocante à universalização da Educação Básica e o quanto disso é devido às movimentações de parlamentares (PIMENTEL, 2019; NOLETO, 2018), ao passo que houve iniciativas de subjugar a atuação legislativa acerca dos ODS a uma racionalidade neoliberal que, de fato, impede a

garantia de direitos humanos e fundamentais e favorece grandemente o mercado financeiro (COSTA; GENTIL, 2018). No entanto pouco se sabe sobre a atuação direta do Senado Federal (SF) e da Câmara de Deputados (CD) brasileiros frente aos compromissos da Agenda 2030. Desse modo, o objetivo desse artigo é analisar a atuação do Poder Legislativo Federal frente ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável número 4 – Educação de Qualidade (ODS 4), entre os anos 2015 e 2020.

2 Percurso metodológico

Essa foi uma pesquisa com abordagem quanti-qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, ou seja, o intuito foi abordar um tema pouco conhecido, a fim de torná-lo mais claro para a compreensão, ao passo que a descrição nesse estudo é importante para descobrir possíveis associações entre as variáveis (GIL, 2010).

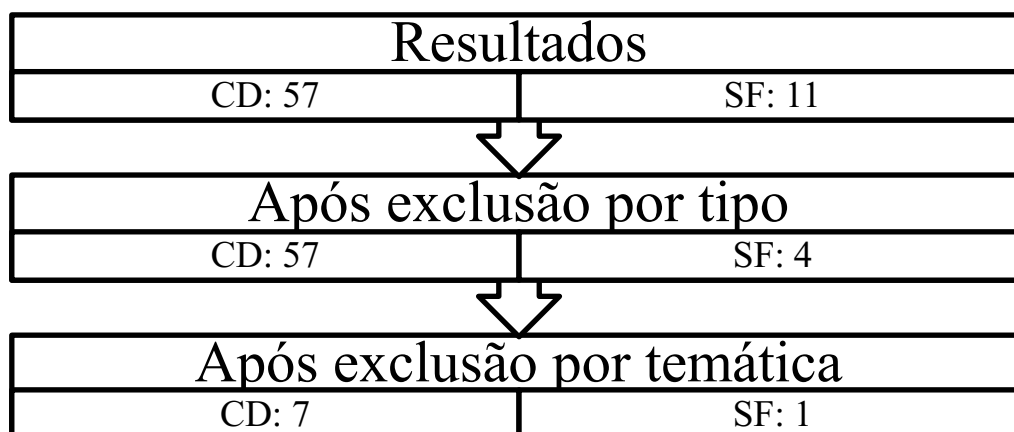
O *corpus* analisado foi formado por proposições legislativas (Proposta de Emenda à Constituição, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Lei Ordinária, Projeto de Decreto Legislativo, Projeto de Resolução e Medida Provisória) e outras atividades parlamentares (Discursos, Requerimentos, Indicações etc.), tramitadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, entre outubro de 2015 e julho de 2020. Período justificado pelo lançamento do Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015 até o momento da geração de dados. Os bancos de dados utilizados foram o da Câmara dos Deputados (CD) (<http://www.camara.leg.br>) e do Senado Federal (SF) (<http://www.legis.senado.gov.br/sicon>) e o descritor “Agenda 2030” foi o selecionado para encontrar o material.

A análise das atividades legislativas exigiu compreensão da tipologia utilizada nos trabalhos de cada Casa, além de revisão da literatura pertinente. A avaliação estatística descritiva dos dados coletados foi realizada por meio do programa Microsoft Excel 2016 a fim de encontrar as frequências das atividades parlamentares em função do ano de publicação, partido político da/o parlamentar, local de atuação e estado da federação. O trabalho analítico empreendido aqui se inspira no realizado em Baptista (2010) e De Bem e Delduque (2018) e De Bem, Delduque e Silva (2016).

3 Resultados e Discussão

A busca pelas atividades e proposições legislativas resultou em 68 ações e, após a leitura dos textos, 8 foram considerados condizentes com o objetivo da pesquisa, conforme Gráfico 1. Não foram consideradas notícias publicadas pelos respectivos portais e que apareceram no mecanismo de busca, pois se referiam a atividades legislativas repetidas em outros resultados ou a fatos cobertos à época, não se constituindo necessariamente em proposição, além de um documento enviado pelo Tribunal de Contas da União ao SF.

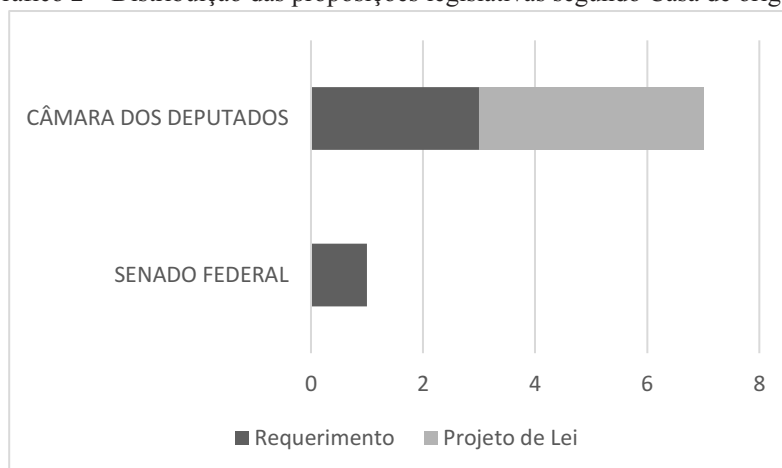
Gráfico 1 –



Fonte: Elaboração própria

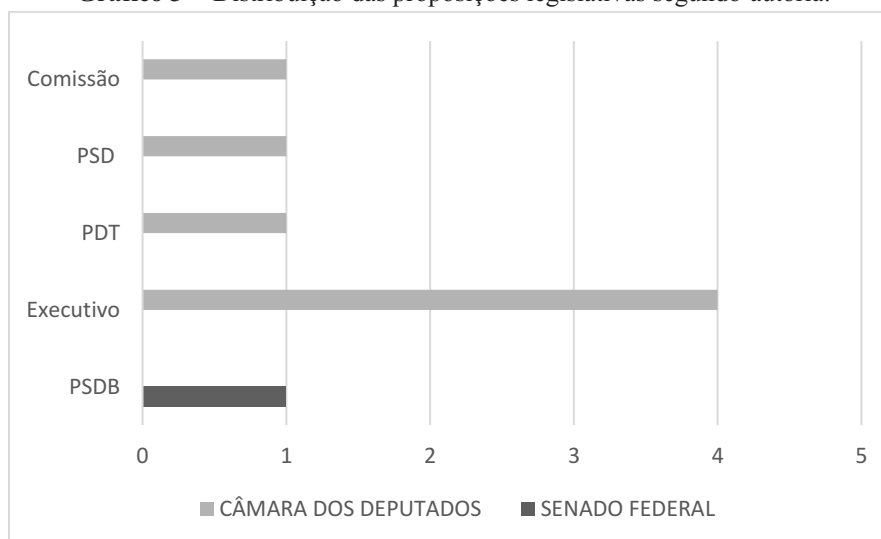
Dos resultados encontrados, 50% (n=4) se referem a Projetos de Lei (PL) e a outra metade é composta por Requerimentos, conforme Gráfico 2. A maioria foi apresentada em 2019 (n=6), sendo também encontradas atividades em 2016 e 2018 (ambos com n=1)

Gráfico 2 – Distribuição das proposições legislativas segundo Casa de origem.



Fonte: Elaboração própria.

Sobre a autoria das proposições, 50% foi apresentada pelo Poder Executivo, sendo as demais apresentadas pelo Partido Social Democrático (PSD), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pela Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação, bem como da apresentação do seu Planejamento Estratégico, conforme mostrado no Gráfico 3. Das atividades legislativas propostas em autoria individual (n=3), os parlamentares são oriundos dos estados do Ceará, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

Gráfico 3 – Distribuição das proposições legislativas segundo autoria.

Fonte: Elaboração própria.

Para as análises qualitativas, os resultados da busca foram separados por tipo, conforme Gráfico 2, sendo abordados primeiramente os PL e depois os Requerimentos.

Definidos como proposições que buscam inovar no ordenamento legal e que necessita de discussão e votação nas duas Casas do Congresso Nacional e levada ao chefe do Poder Executivo para sanção (ou veto), promulgação e publicação (SENADO FEDERAL, 2018), os PL são materializações da função precípua do Poder Legislativo, ao lado da fiscalização. Apesar disso, os PL apresentados que abordam o ODS 4 são de iniciativa do Poder Executivo e estão contabilizados como sendo da CD por organização constitucional, que define que PL de outros Poderes, em regra, devem ser apreciados inicialmente por esta Casa.

A primeira aparição acontece no PL 11.278, de 2018, cuja proposta é instituir uma política nacional do voluntariado. Posteriormente, em novembro de 2019, o Poder Executivo apresenta outros três PL, contando os Planos Regionais de Desenvolvimento para o período de 2020 a 2023 das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Amazônica. Em todos eles o ODS 4 não é explicitado, no entanto evocam princípios e diretrizes que atravessam toda a Agenda 2030 como dinamização e diversificação produtiva, desenvolvimento das capacidades humanas, desenvolvimento social e urbano (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a; 2019b; 2019c), desenvolvimento da cultura de cidadania e a participação ativa da sociedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

No caso dos PL contendo os Planos Regionais, a educação é abordada por meio de metas e objetivos congruentes com as estratégias da Agenda 2030, incluindo o fortalecimento dos sistemas regionais de educação, a universalização da Educação Básica, ampliação do investimento no Ensino Superior, promoção da educação integral e profissional, reconhecimento da educação a partir de perspectivas rurais, implementação de programas de educação e saúde, valorização da formação e da carreira docente e a elevação de indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB),

a taxa de matrículas nos níveis, inclusive Educação de Jovens e Adultos. Possivelmente por conta do gênero discursivo em voga – o plano estratégico de uma instituição – espera-se que haja um feixe discursivo mais voltado para a ação em campo, com medidas, monitoramento e avaliação. Tal formato de construção textual está materializado em um PL por imposição jurídico-legal, uma vez que a tessitura de uma lei em potencial apresenta outras características que a distingue de um plano, como linguagem generalizada e deontica. Essa hibridização de formatos dos textos possibilita, por sua vez, a discussão em âmbito legislativo e, portanto, está localizada no banco de dados da CD.

Tal intertextualidade entre plano, lei e agenda, em que a forma discursiva de um aparece no texto de outro, pode apontar para a congruência entre os ODS, em especial o 4, e a atuação político-institucional brasileira. Mesmo que não cite diretamente as metas concernentes naquele, é facilmente perceptível que os Planos contidos nos PL objetivam assegurar uma educação equitativa, inclusiva, de qualidade e que esteja presente ao longo da vida para toda a sociedade (NAÇÕES UNIDAS, 2015). O fato de haver planos regionais voltados para áreas menos privilegiadas já sinaliza para tanto.

Em relação ao outro PL, que trata da proposta de uma política nacional do voluntariado, a educação se constitui como objetivo: “desenvolver a cultura da educação para a cidadania e o engajamento dos cidadãos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 1). A caracterização do termo educação significa um processo educativo que busca formas pessoas responsáveis, solidárias, autônomas e que exerçam seus direitos e deveres de maneira dialógica, democrática, crítica, pluralista e criativa. Suas dimensões contemplam educação para: trânsito seguro, desenvolvimento sustentável, igualdade de gênero, direitos humanos, finanças, defesa nacional, voluntariado, saúde e sexualidades e interculturalidade (PORTUGAL, 2013). Novamente a inexistência de referência direta ao ODS 4 não o desvincula da proposta legislativa, já que a intertextualidade acontece de modo implícito, interdiscursivamente.

O termo Agenda 2030 aparece, em todos os PL, na parte de justificativa – item obrigatório de toda proposição legislativa, em que a autoria enumera os fatos sociais, geopolíticos, históricos e institucionais que reforçam a necessidade da existência de uma lei acerca do objeto. Geralmente listado ao final, seu uso na construção textual aparece quase como um item *pro forma*, ou seja, algo que usualmente é listado, sem, contudo, se fazer presente no núcleo significativo da argumentação dos PL. Tal posição no texto e o uso interdiscursivo dos ODS leva a uma compreensão de que estes são secundários, pouco relevantes na discussão da temática, ao passo que relatórios do próprio Poder Legislativo apontam a necessidade de maior empenho governamental no alcance da Agenda 2030, uma vez que foi resultado de consensos entre estados-membros e o Brasil se propôs a ratificá-la em ordenamento jurídico-institucional (SENADO FEDERAL, 2016; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

Sobre os Requerimentos, no SF foi apresentado um pedido de avaliação de políticas públicas realizadas em 2016 para averiguar o cumprimento do ODS 4 pelo estado brasileiro (SENADO FEDERAL, 2016). Submetido à Comissão Senado do Futuro, o Requerimento foi aprovado e, com isso, foi gerado um relatório sobre a situação. À época foram considerados desafios: apoio da União aos municípios para reformas e ampliação da

rede de ensino, maiores investimentos na Educação de Jovens e Adultos e necessidade de diminuir diferenças regionais no acesso e permanência na educação formal (SENADO FEDERAL, 2016). Percebe-se que permanecem tais demandas após essa atuação, no entanto a resposta legislativa não correspondeu à necessidade. Em cinco anos após a constituição da Agenda 2030, o SF não protocolou nenhuma atividade legislativa que levasse em conta os ODS, nem mesmo de modo marginal, como aconteceu na CD. Ainda que haja proposições que visem alcançar um caráter mais equitativo no sistema educacional brasileiro, não há menção de tal acordo internacional na vontade política de senadores/as.

Acerca da segunda atividade legislativa mais frequente, o Requerimento é um pedido de providências, tanto interna quanto externamente à Casa, geralmente escrito e pode ser proposto por comissões ou ter autoria individual.

Nos trabalhos da CD, houve dois Requerimentos solicitando informações ao Ministro da Educação à época, Abraham Weintraub, sobre as ações da pasta para as metas contidas tanto no Plano Plurianual, quanto nos objetivos específicos contidos no ODS 4 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019d; 2019e). A resposta aos Requerimentos é vinculada e obrigatório ao destinatário, perfazendo-se crime de responsabilidade caso não haja retorno dentro do prazo estipulado (SENADO FEDERAL, 2018). No entanto ambos estão tramitando internamente e não houve encaminhamento para o Ministério, prejudicando o conhecimento acerca do que tem sido feito pela pasta e, assim, as possibilidades de controle social sobre ações governamentais.

O terceiro Requerimento da CD que aborda o ODS 4 é o que solicitou uma audiência pública para discutir as propostas de um grupo de trabalho da ONU reunidas no documento Políticas Familiares e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019f). Realizada em 2019, essa audiência buscou reunir especialistas, técnicos do governo e parlamentares para se debruçarem nas propostas de trabalho daquele documento. A educação aparece como eixo estruturante das políticas familiares, juntamente com outros como saúde, bem-estar nos ciclos da vida, redução da pobreza e envolvimento paterno. A sociedade civil não foi formalmente chamada, apesar de toda audiência pública abrir espaço para participação espontânea.

4 Considerações finais

Este artigo buscou analisar a atuação do Poder Legislativo Federal brasileiro no tocante a Agenda 2030, com especial foco no ODS 4, referente à educação de qualidade e foi possível constatar certa inamovibilidade parlamentar para o alcance das metas e objetivos pactuados internacionalmente ou, no mínimo, um silêncio constituído como prática discursiva em relação aos ODS. A interdiscursividade da Agenda 2030 nos projetos de lei e requerimentos – quando muito, presente na parte de Justificativa das proposições – pode indicar que talvez não seja uma prioridade para o Estado que tal acordo seja cumprido.

Dentre as limitações do e durante o estudo estão a dificuldade de acesso aos documentos produzidos e circulados nas duas Casas é limitado, uma vez que os discursos,

votos e textos das comissões não podem ser encontrados pelos mecanismos de busca: é necessário solicitar formalmente tal documentação, o que não foi possível dado o cronograma de execução. Além disso, não realizamos um acompanhamento dos projetos de lei, de modo a compreender por quais caminhos e de quais modos tais proposições avançariam ou não no Legislativo.

Ainda assim, esse trabalho apresenta elementos que podem subsidiar o controle social sobre as pessoas que elegemos como representantes, em especial para a consecução de um sistema educacional equitativo, gratuito e de qualidade.

Referências

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Análise da produção legislativa em saúde no Congresso Nacional brasileiro (1990-2006). *Cad. Saúde Pública*, v. 26, n. 1, p. 97-109, 2010.

BEM, Ivan Pricken de; DELDUQUE, Maria Célia. Análise da Produção Legislativa em Saúde na 54ª e 55ª Legislaturas do Congresso Nacional do Brasil: o que os parlamentares produzem em saúde?. *Physis*, v. 28, n. 4, e280408, 2018.

BEM, Ivan Pricken de; DELDUQUE, Maria Célia; SILVA, José Agenor Álvares. Como pensam os parlamentares brasileiros sobre álcool, tabaco e drogas: uma investigação no Congresso Nacional. *Revista Portuguesa de Enfermagem de Saúde Mental*, v. 15, p. 41-52, 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 11278/2018. *Institui a Política Nacional do Voluntariado*. Apresentado em 28/12/2018, 2018.

_____. PL 6161/2019. *Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste para o período de 2020-2023*. Apresentado em 26/11/2019, 2019a.

_____. PL 6162/2019. *Institui o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia para o período de 2020-2023*. Apresentado em 26/11/2019, 2019b.

_____. PL 6163/2019. *Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período de 2020-2023*. Apresentado em 26/11/2019, 2019c.

_____. REQ 31/2019 CEXMEC. *Requer que sejam prestadas, pelo Senhor Ministro de Estado da Educação, Abraham Weintraub, informações acerca das diretrizes, objetivos e metas para a educação no Plano Plurianual - PPA 2020-2023*. Apresentado em 21/08/2019, 2019d.

_____. RIC 1167/2019. *Requer que sejam prestadas, pelo Senhor Ministro de Estado da Educação, Abraham Weintraub, informações acerca das diretrizes, objetivos e metas para a educação no Plano Plurianual - PPA 2020-2023*. Apresentado em 03/09/2019, 2019e.

_____. REQ 112/2019 CSSF. *Requer realização de Audiência Pública da Comissão de Seguridade Social e Família, para discutir a discutir a Agenda proposta pelos Grupo de Especialistas da Divisão de Políticas Sociais e Desenvolvimento (DSPD) do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas - ONU, denominada "Políticas familiares e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável"*. Apresentado em 23/04/2019, 2019f.

COSTA, Marilda de Oliveira; GENTIL, Heloisa Salles. Educação na Agenda 2030 e Emenda Constitucional 95: uma erosão do direito a educação. *Educação: Teoria e Prática*, v. 28, p. 662-683, 2018.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. Prefácio In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (orgs.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018. p. 5-6.

PIMENTEL, Gabriela Sousa Rêgo. O Brasil e os desafios da educação e dos educadores na Agenda 2030 da ONU. *Revista Nova Paideia - Revista Interdisciplinar em Educação e Pesquisa*, v. 1, p. 22-33, 2019.

PORTUGAL. Ministério da Educação e Ciências. Direção-Geral de Educação. Citizenship Education – Guidelines. Lisboa: MEC, 2013. Disponível em: <https://dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/citizenship_education_guidelines.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.

SENADO FEDERAL. Comissão Senado do Futuro. Relatório de avaliação de políticas públicas quanto à política nacional e atividades de cooperação internacional do governo brasileiro para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Agenda 2030, 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4324306&ts=1593936205245&disposition=inline>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

_____. Regimento Interno. Brasília: SF, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Aviso nº 22, de 2018. *Encaminha cópia digital do Acórdão nº 709/2018 - TCU - Plenário, acompanhado do Relatório de auditoria, bem*

como do Acórdão nº 1.061/2018 - TCU - Plenário que retifica, que tratam de Auditoria coordenada, realizada com o objetivo de avaliar as estruturas de governança no Governo Federal para implementar a Agenda 2030 e a meta 2.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, consolidando os resultados com outras 11 Entidades Fiscalizadoras Superiores da América Latina e Caribe. Brasília: TCU, 2018.