



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES – CECA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO / PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

**OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO 2001-2010 E 2014-2024:
ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE AS CATEGORIAS SUSTENTADORAS
DAS METAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL**

MARINÊS LIMBERGER MICOANSKI

**CASCVEL - PR
2018**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES – CECA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO / PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

**OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO 2001-2010 E 2014-2024:
ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE AS CATEGORIAS SUSTENTADORAS
DAS METAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL**

MARINÊS LIMBERGER MICOANSKI

CASCADEL - PR
2018



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES – CECA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE MESTRADO / PPGE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

**OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO 2001-2010 E 2014-2024:
ANÁLISE COMPARATIVA SOBRE AS CATEGORIAS SUSTENTADORAS
DAS METAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL**

MARINÊS LIMBERGER MICOANSKI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, área de concentração: Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/UNIOESTE–*Campus* de Cascavel, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora:
Prof^a Dr^a Ireni Marilene Zago Figueiredo

CASCADEL-PR
2018

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Micoanski, Marinês Limberger

Os Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024: análise comparativa sobre as categorias sustentadoras das metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental./ Marinês Limberger Micoanski; orientador(a), Ireni Marilene Zago Figueiredo, 2018.

161 f.

Dissertação (mestrado), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Cascavel, Centro de Educação, Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2018.

1. Educação. 2. Plano Nacional de Educação. I. Figueiredo, Ireni Marilene Zago. II. Título.



unioeste

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Campus de Cascavel CNPJ 78680337/0002-65

Rua Universitária, 2069 - Jardim Universitário - Cx. P. 000711 - CEP 85819-110

Fone:(45) 3220-3000 - Fax:(45) 3324-4566 - Cascavel - Paraná



PARANÁ

GOVERNO DO ESTADO

MARINÊS LIMBERGER MICOANSKI

OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO 2001-2010 E 2014-2024: ANÁLISE
COMPARATIVA SOBRE AS CATEGORIAS SUSTENTADORAS DAS METAS DA
EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação
em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Mestra em
Educação, área de concentração Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa
Educação, Políticas Sociais e Estado, APROVADO(A) pela seguinte banca
examinadora:

Orientador(a) - Ireni Marilene Zago Figueiredo

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

SKYPE

Elma Julia Gonçalves de Carvalho

Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Terezinha da Conceição Costa Hübes

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

Roberto Antonio Deitos

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

Cascavel, 17 de dezembro de 2018

As minhas filhas Maria Eduarda e Rafaela,
Fontes de carinho e esperança
As duas, todo meu amor e esforços sem medidas.

AGRADECIMENTOS

À Professora Dr^a Ireni Marilene Zago Figueiredo, minha querida orientadora. Pelo compromisso com o conhecimento científico e pelo exímio rigor teórico-metodológico, que a fazem um exemplo de profissional. Ensinaamentos que levarei para a vida. Minha imensa gratidão e respeito.

Aos membros da banca examinadora, Professora Dr^a Elma Júlia Gonçalves Carvalho, Professora Dr^a Terezinha da Conceição Costa-Hubes e ao Professor Dr. Roberto Antonio Deitos, pelo olhar cuidadoso, disponibilidade e pelas valiosas contribuições.

Aos membros do GEPPEs – Grupo de Estudo e Pesquisa em Política Educacional e Social, pelas reflexões apresentadas ao direcionamento deste trabalho.

À Sandra Maria Gausmann Koerich, secretária do programa de mestrado, pela dedicação e competência no desenvolvimento do seu trabalho.

À Secretaria de Educação, pelo entendimento da relevância e deferimento do afastamento para estudos e produção desta pesquisa.

À todos os profissionais da Educação pela batalha travada diariamente em nossas escolas.

Aos meus pais Geromildo Limberger e Maria Madalena Caus Limberger, exemplos de simplicidade, honestidade e amorosidade. Por toda atenção, carinho, suporte em todos os momentos e que incansavelmente continuam a proporcionar, em doses até maiores, as suas netas. A vocês meu amor incondicional.

As minhas irmãs Cristiane e Angélica, pelo apoio incondicional em todos os momentos, incentivadoras de todas as horas. Vocês são muito especiais.

Especialmente, ao Odair e às minhas lindas Maria Eduarda e Rafaela, minha família, a razão de cada amanhecer. Amo vocês com todas as minhas forças.

Muito obrigada!



FONTE: <https://tirasarmandinho.tumblr.com/search/amor>. Acesso em: 22 nov. 2018.

A Novidade

A novidade veio dar a praia
Na qualidade rara de sereia
Metade o busto de uma deusa maia
Metade um grande rabo de baleia
A novidade era o máximo
Um paradoxo estendido na areia
Alguns a desejar seus beijos de deusa
Outros a desejar seu rabo pra ceia
O mundo tão desigual
Tudo é tão desigual
O, o, o, o...
De um lado esse carnaval
De outro a fome total
O, o, o, o...
E a novidade que seria um sonho
O milagre risonho da sereia
Virava um pesadelo tão medonho
Ali naquela praia, ali na areia
A novidade era a guerra
Entre o feliz poeta e o esfomeado
Estraçalhando uma sereia bonita
Despedaçando o sonho pra cada lado
Ô Mundo tão desigual...
A Novidade era o máximo...
Ô Mundo tão desigual...

Gilberto Gil

MICOANSKI, Marinês Limberger. **Os Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024: análise comparativa sobre as categorias sustentadoras das metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.** 2018. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel.

RESUMO

Esta dissertação analisa as categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos sobre as metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental preconizadas no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024 em relação as preconizadas no PNE de 2001-2010. A pesquisa desenvolveu-se através de um levantamento bibliográfico e documental e está organizada em dois capítulos. No primeiro capítulo, o objetivo foi compreender o contexto econômico-social e político da década de 1990, com destaque para a elaboração dos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024. No segundo capítulo o objetivo foi compreender quais foram as categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos sobre as metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010 respondendo, dessa forma, ao problema de pesquisa. As considerações finais instiga a reflexão sobre a necessidade da conquista de uma política de Estado para a materialização das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. As categorias dos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024, analisadas a partir da concepção de linguagem bakhtiniana, foram concebidas como produtos histórico-social traduzidas por enunciados decorrentes da interação entre sujeitos socialmente organizados e com propósitos ideológicos externos ao seu significado imediato. Expressa, nesse caso, o resultado de um processo dinâmico e contraditório de relações que não se explicam por si mesmas, mas só tem significado/sentido quando constituintes do processo histórico de produção da existência humana. Compreende-se, assim, que os enunciados dos documentos de Política Educacional, particularmente os conceitos/argumentos presentes nas metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010, refletem e refratam a realidade heterogênea em transformação. O que se pode apreender da análise das categorias contidas nas metas, artigos e/ou diretrizes em relação a Educação Infantil e ao Ensino Fundamental é que muito mais do que o registro quantitativo do aumento/redução e/ou do surgimento de novas, é que expressam uma transformação dos discursos nos documentos de Política Educacional, os quais acompanharam a guinada do viés economicista para humanitário, a partir da década de 1990. Pode ser constatado que os conceitos/argumentos do PNE 2014-2024 vinculam-se a um projeto de sociedade e de educação pautado nas seguintes categorias: preconceito; violência; discriminação; erradicação de todas as formas de discriminação; vulnerabilidade social; desigualdade étnico-racial; direitos humanos; proteção à infância, adolescência e juventude; qualidade da educação; e avaliação.

Palavras-Chave: Política Educacional – Brasil. Plano Nacional de Educação. Educação Infantil. Ensino Fundamental.

MICOANSKI, Marinês Limberger. **The National Plans of Education 2001-2010 and 2014-2024: comparative analysis on the categories supporting the goals of Early Childhood Education and Elementary Education.** 2018. 159 f. Dissertation (Master in Education). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the categories that have been maintained and/or modified to support the concepts/arguments about the goals of Early Childhood Education and Elementary Education recommended in the National Education Plan (PNE) of 2014-2024 in relation to those recommended in the 2001 PNE-2010. The research was developed through a bibliographic and documentary survey and is organized in two chapters. In the first chapter, the objective was to understand the economic-social and political context of the 1990s, especially the elaboration of the National Education Plans 2001-2010 and 2014-2024. In the second chapter, the objective was to understand which categories were maintained and/or modified to support the concepts / arguments about the goals of Early Childhood Education and Basic Education in PNE 2014-2024 in relation to PNE from 2001 to 2010, in this way, to the research problem. The final considerations instigate reflection on the need to conquer a State policy for the materialization of the goals of the National Education Plan 2014-2024. The categories of the National Plans of Education 2001-2010 and 2014-2024, analyzed from the conception of Bakhtinian language, were conceived as historical-social products translated by statements arising from the interaction between socially organized subjects and for ideological purposes external to their immediate meaning. It expresses, in this case, the result of a dynamic and contradictory process of relations that do not explain themselves but only has meaning/meaning when constituents of the historical process of production of human existence. It is understood, therefore, that the statements of the Educational Policy documents, particularly the concepts/arguments present in the goals of Early Childhood Education and Basic Education in the PNE of 2014-2024 in relation to the 2001-2010 PNE, reflect and refract the reality heterogeneous in transformation. What can be understood from the analysis of the categories contained in the goals, articles and/or guidelines in relation to Early Childhood Education and Elementary Education is that much more than the quantitative record of the increase/reduction and/or the emergence of new ones, is that express a transformation of the discourses in the documents of Educational Policy, which followed the turn of the economist bias toward humanitarian, from the 1990s. It can be verified that the concepts/arguments of the PNE 2014-2024 are linked to a project of society and education based on the following categories: prejudice; violence; discrimination; eradication of all forms of discrimination; social vulnerability; ethnic-racial inequality; human rights; protection of children, adolescents and youth; quality of education; evaluation.

Key words: Educational Policy - Brazil. National Education Plan. Child education. Elementary School.

LISTA DE SIGLAS

- ABE** – Associação Brasileira de Educação
- CAQ** – Custo Aluno-Qualidade
- CAQi** – Custo Aluno-Qualidade inicial
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CONAE** – Conferência Nacional de Educação
- CONEB** – Conferência Nacional de Educação Básica
- CONSED** – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
- GEPPEs** – Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais e Sociais
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MARE** – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- MEC** – Ministério da Educação
- PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PIBIC** – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
- PL** – Projeto de Lei
- PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
- PNE** – Plano Nacional de Educação
- PPA** – Plano Plurianual
- PPP** – Parceria Público-Privada
- PPPE** – Parceria Público-Privada para Educação
- PREAL** – Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina
- PRONATEC** – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
- PROUNI** – Programa Universidade para Todos
- PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira
- RS** – Rio Grande do Sul

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Educação Infantil – Creche: Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola – Brasil – 1995-2011.....	83
Figura 02	Educação Infantil – Pré-escola: Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos que frequentam escola – Brasil – 1995-2011...	83
Figura 03	Educação Infantil – Creche: Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola – Brasil – 2001 e 2012.....	84
Figura 04	Educação Infantil - Pré-escola: Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos que frequentam escola – Brasil – 2001 e 2012.....	85
Figura 05	Taxa bruta de frequência à escola, das crianças de 0 a 3 anos de idade, por situação de domicílio, sexo, cor, e quintos de renda familiar <i>per capita</i> – Brasil – 2005 e 2012...	86
Figura 06	Taxa bruta de frequência à escola, das crianças de 4 e 5 anos de idade, por situação de domicílio, sexo, cor, e quintos de renda familiar per capita – Brasil – 2005 e 2012...	87
Figura 07	Indicadores dos problemas e das desigualdades na escolarização no Brasil – 2005 e 2012.....	89
Figura 08	Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região, localização, raça/cor e renda – 2016.....	97
Figura 09	Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região, localização, raça/cor e renda – 2016.....	100
Figura 10	Taxa de matrícula líquida no Ensino Fundamental – Brasil – 1995-2011.....	105
Figura 11	Percentual de crianças não alfabetizadas com 8 anos de idade, por região.....	106
Figura 12	Percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou que já tinha concluído o Ensino Fundamental – 2017.....	108
Figura 13	Percentual da população de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, por região, localização,	

sexo, raça/cor e quartil de renda domiciliar <i>per capita</i> – 2017.....	109
---	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Histórico de Objetos ou Intencionalidades do Planejamento Nacional de Educação brasileiro.....	73
Quadro 02	Histórico de Planos de Educação de Âmbito Nacional.....	75
Quadro 03	Situação das metas e estratégias cujos prazos expiraram até 2017.....	93
Quadro 04	Categorias que permanecem nas metas, artigos e/ou diretrizes do PNE 2014-2024 em relação ao PNE 2001-2010.....	112
Quadro 05	Categorias contidas no PNE 2001-2010 e que foram suprimidas no PNE 2014-2024, em relação as metas, artigos e/ou diretrizes.....	113
Quadro 06	Categorias presentes no PNE 2001-2010 e que aumentaram no PNE 2014-2024 em relação as metas, artigos e/ou diretrizes.....	113
Quadro 07	Novas categorias encontradas no PNE 2014-2024 em relação as metas, artigos e/ou diretrizes.....	114
Quadro 08	Metas de Universalização para o Ensino Fundamental nos PNE (2001-2010 e PNE 2014-2024)	121
Quadro 09	Metas da ampliação e da universalização para a Educação Infantil nos PNE (2001-2010 e 2014-2024)	124
Quadro 10	Metas para controle e avaliação da Educação Infantil nos PNE (2001-2010 e 2014-2024) e sua relação com a meta de qualidade.....	129
Quadro 11	As Metas de Avaliação para o Ensino Fundamental nos PNE (2001-2010 e 2014-2024) e sua relação com a meta da qualidade.....	129
Quadro 12	As Metas dos PNE (2001-2010 e 2014-2024) para regularizar o fluxo escolar no Ensino Fundamental.....	132
Quadro 13	Metas de parcerias para a Educação Infantil nos PNE (2001-2010 e 2014-2024)	137

Quadro 14	Metas de participação da comunidade na gestão das escolas para o Ensino Fundamental nos PNE (2001-2010 e 2014-2024)	137
Quadro 15	Metas de construção e ampliação da rede física de ensino para a Educação Infantil nos PNE de 2001-2010 e no PNE 2014-2024.....	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Execução orçamentária do MEC no biênio 2014-2015 sob a alçada do Ministério da Fazenda.....	119
------------------	---	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 A DÉCADA DE 1990 E SEUS DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL	32
1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2010 NO BRASIL	32
1.2 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2010	47
1.3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024	61
2 OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO 2001-2010 e 2014-2024: AS METAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E O ENSINO FUNDAMENTAL	77
2.1 MONITORAMENTO DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL..	78
2.2 MONITORAMENTO DAS METAS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL	102
2.3 O PNE 2001-2010 E O PNE 2014-2024: COMPARATIVO SOBRE AS CATEGORIAS APRESENTADAS NAS METAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
REFERÊNCIAS	154

INTRODUÇÃO

Sou natural de Cascavel-PR, filha de agricultores que tem como principal fonte de subsistência o plantio e a venda de hortaliças. Nasci e vivi a minha infância e a adolescência no sítio de meus pais. Durante este período ouvi meus pais falarem sobre o sonho de verem suas filhas formadas. Como não puderam concluir o Ensino Fundamental, haja vista que desde muito cedo começaram a trabalhar no campo, restou o insaciável desejo e todos os esforços imagináveis direcionados às três filhas, para que tivessem as melhores condições possíveis de educação. O êxito nas notas e o elogio dos professores pareciam recompensar todo o esforço engendrado para nos ver estudando.

A minha formação escolar aconteceu exclusivamente na rede pública de ensino. Ao concluir o Ensino Médio no ano de 2000, optei por prestar vestibular nos cursos de Engenharia Agrícola e Ciências Biológicas, pois eram áreas que tinha maior afinidade, uma vez que desde muito cedo aprendemos a lidar com as tarefas do sítio; por isso, naquela época, entendia ser a melhor opção. No referido ano, porém, não obtive a aprovação.

Entretanto, minha irmã Cristiane, foi aprovada no vestibular para o Curso de Pedagogia na UNIOESTE, *campus* de Cascavel, em 2000. No ano seguinte, continuei o estudo “pré-vestibular” na Biblioteca Pública Municipal, assistindo as tele aulas do programa *Telecurso 2000*. Paralelamente aos estudos e indecisões da próxima escolha, presenciava praticamente todos os dias o deslumbramento de minha irmã, através de seus depoimentos em relação ao conhecimento e o modo de viver o espaço da Universidade pública.

Dessa forma, não hesitei na escolha e prestei vestibular para o Curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) – *campus* de Cascavel, no ano de 2001. Iniciei, desse modo, o percurso acadêmico no Curso de Pedagogia em 2002. Durante a graduação, em 2004, fui bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)¹ e tive a oportunidade de participar de seminários, congressos, oficinas, entre outros eventos relacionados à área da Educação.

¹ Projeto intitulado *A produção acadêmica e científica da Unioeste: teses e dissertações* desenvolvido, em 2004, sob orientação do Professor Drº Paulino José Orso.

Em 2005 conclui a graduação e, em 2006, fui aprovada no Curso de Especialização em História da Educação Brasileira². Concomitantemente, em 2006, comecei a lecionar como Professora no Município de Toledo - PR, onde permaneci por dois anos até ser aprovada e efetivar os dois padrões no concurso da rede municipal de ensino Cascavel - PR. Dos doze anos de trabalho na rede municipal de ensino, dois foram na função de Coordenadora Pedagógica. Na vida profissional os estudos aconteceram por meio das Atividades Pedagógicas, dos Conselhos de Classe e/ou dos Cursos de Formação Continuada.

Em 2016 frequentei as aulas do Mestrado em Educação na UNIOESTE, *campus* de Cascavel, como aluna especial³. Foi neste momento, em contato com novas literaturas e debates que decidi participar do processo de seleção para concorrer a vaga como aluna regular.

Ao ingressar, em 2017, na linha de pesquisa Educação, Políticas Sociais e Estado, concomitantemente às aulas, ao processo de orientação e a participação no Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais e Sociais (GEPPE), realizei o levantamento de produções relacionadas à Política Educacional e, particularmente, sobre os Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e de 2014-2024, objetos de análise desta dissertação.

Esse percurso de estudos contribuiu para que, a partir do tema selecionado, se definisse o problema de pesquisa ficando assim delineado: Quais foram as categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos sobre as metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010?

Ao analisar, nas duas etapas de Educação Básica⁴, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, uma hipótese plausível foi a de que as categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos nas metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental do PNE de 2014-2024 em

² Monografia intitulada *Um breve histórico sobre o processo de implantação da Psicopedagogia Institucional na rede municipal de ensino de Toledo-PR* apresentada, em 2008, sob orientação da Professora Dr^a Neiva Gallina Mazzuco.

³ Disciplinas cursadas: *Didática e Violência Escolar*, ministrada pela Professora Dr^a Tânia Maria Rechia Schroeder e *Estado, Organismos Internacionais e Políticas Sociais*, ministrada pelo Professor Dr^o Roberto Antonio Deitos.

⁴ De acordo com a LDB 9.394/96, da Composição dos Níveis Escolares, Art. 21 "A educação escolar compõe-se de: I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II - educação superior." (BRASIL, 1996, s/p).

relação ao PNE 2001-2010, responderam ao cenário econômico-social, internacional e nacional, em que a década de 1990 tornou-se emblemática. Por isso, a delimitação do estudo das metas contidas nas etapas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024 tem como uma das justificativas o contexto da década de 1990, considerada a década da educação, com Políticas Sociais voltadas para o alívio da pobreza, aos grupos em situação de vulnerabilidade social.

Para compreender o contexto da década de 1990 é preciso lembrar que ao término Ditadura Militar a normalidade constitucional foi gerada pela Constituinte de 1986 e a promulgação da Constituição de 1988, somada ao processo eleitoral, em 1989, consagrou as mediações/condições políticas ao país para supostamente viver uma nova era: o liberalismo econômico com democracia representativa (DEITOS, 2005).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 representou uma importante conquista dos movimentos sociais (MOREIRA; LARA, 2012). Muitas das reivindicações presentes nas pautas dos movimentos sociais, que emergiram com a derrocada da Ditadura Militar foram incorporadas no texto final da Constituição Federal de 1988 como, por exemplo, o capítulo II, Artigo 6º, que trata dos direitos sociais, tais como “[...] a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988, s/p.).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e a LDB Nº. 9.394/96 ampliaram o conceito de Educação Básica⁵, passando a contemplar as etapas da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Todavia, “[...] o Ensino Fundamental foi priorizado em relação aos outros níveis de ensino, o que revela a estreita sintonia com o Banco Mundial” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 134).

⁵ Na redação original da LDB Nº 9.394/1996 a Educação Básica referia-se apenas ao Ensino Fundamental como etapa de matrícula obrigatória. A partir da Emenda Constitucional Nº 59/2009 ampliou-se na Constituição Federal de 1988 a Educação Básica obrigatória e gratuita de 9 para 14 anos de duração, incluindo os 2 anos na Pré-Escola e os 3 anos no Ensino Médio. Essa determinação foi contemplada na LDB Nº 9.394/1996 por meio da Lei Nº 12.796/2013. (GUERRA; FIGUEIREDO, 2017, p. 16-17). Assim, a Educação Básica, a partir de 2016, passa a ser obrigatória para todos dos 4 aos 17 anos conforme a Emenda Constitucional nº 59/2009; o Ensino Fundamental passa a ter duração de 9 anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade, de acordo com a Lei nº 11.274 de 2006, a posteriori a matrícula torna-se obrigatória a partir dos 4 anos de idade, na pré-escola, conforme aprovação da Lei nº 12.796 de 2013.

Segundo Figueiredo (2005), essa redução ficou evidente na própria Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, sob a liderança do Banco Mundial.

Cumprir destacar que a década de 1980 foi marcada, dentre outras questões, por um período caracterizado por um movimento de oposição a Ditadura Militar que reivindicou a construção de um ensino de qualidade, por meio da garantia do acesso e da permanência da criança na escola pública⁶. Assim sendo, a partir do processo de transição democrática e do contexto da década de 1990, a Educação foi sustentada por um discurso de construção da cidadania, de preparação para o trabalho e de alívio da pobreza, dentre outros, visando administrar politicamente a miséria e contribuir com a estabilidade política e social.

A década de 1990, na história da educação nacional, foi marcada por amplas alterações educacionais contracenando com um cenário de desigualdades sociais e econômicas, que contribuiu para a construção de um discurso em prol da defesa de educação para todos como uma das formas de aliviar a pobreza. Particularmente, a intervenção do Banco Mundial no Ensino Fundamental ocorreu com a aprovação de seis projetos, que contemplaram treze estados brasileiros⁷. Desse modo, os componentes ou programas de ação dos projetos financiados pelo Banco Mundial, para o Ensino Fundamental brasileiro

⁶ Para enfrentar a incidência de altas taxas de evasão e repetência foram realizadas algumas das principais políticas para melhoria do fluxo escolar, tais como: o Ciclo Básico de Alfabetização (CBA), com promoção automática, nos estados de São Paulo (1984), Minas Gerais (1985), Paraná e Goiás (1988); as Classes de Aceleração, em São Paulo; a Aceleração da Aprendizagem, em Minas Gerais; e o Programa Correção de Fluxo, no Paraná (MAINARDES, 1995).

⁷ Dos seis projetos, dois continuaram para a região do Nordeste, com abrangência para todos os estados: “Educação Básica no Nordeste II” (Maranhão, Ceará, Pernambuco e Sergipe) e “Educação Básica no Nordeste III” (Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia). Os demais projetos foram para os estados de Minas Gerais - “Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais”; São Paulo - “Projeto Inovações na Educação Básica em São Paulo” (INOVAÇÕES); Espírito Santo - “*State of Espírito Santo Basic Education Project*”; e Paraná - “Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná” – PQE. A respeito dos resultados educacionais decorrentes do processo de negociação de projetos para o setor educacional brasileiro, consultar, dentre outros: FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.; _____. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. GENTILI, P. (Org.) et al. **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.; _____. O financiamento do Banco mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional.

[...] objetivaram enfrentar o fracasso escolar, interpretado como indicador de ineficiência e falta de qualidade. Os componentes ou programas de ação dos projetos financiados para o ensino fundamental priorizaram orientações e propostas pautadas em critérios gerenciais para promover a concorrência, a qualidade, a produtividade e a racionalidade econômica. (FIGUEIREDO, 2009, p. 1135).

Quando se trata de dar uma resposta aos movimentos sociais no final da Ditadura Militar, a Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco expressivo.

Os novos movimentos sociais

[...] elaboraram uma proposta para a Constituição, a que foi aprovada em 1988, reconhecendo a EI [Educação Infantil] como uma extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito de homens e mulheres trabalhadores a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas. [...] (ROSEMBERG, 2000, p. 16 apud MOREIRA; LARA, 2012, p. 104-105).

Nessa perspectiva, no Brasil, pela primeira vez uma Constituição Federal “[...] referiu-se às garantias da efetivação do dever do Estado para com a Educação Infantil. [...]. Esse direito representou uma conquista das discussões e reivindicações dos movimentos sociais em geral” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 124-125).

No Brasil, a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, passou a ser considerada como um investimento para o futuro, sendo definida

[...] como uma parcela representativa do capital humano. Investir nas crianças pobres da primeira infância, além de focalizar com equidade, é uma ação considerada discursivamente como o resultado de um futuro bem-estar e desenvolvimento. (MOREIRA; LARA, 2012, p. 71).

O processo de avanço do capitalismo, em suas relações em âmbito internacional⁸, contribuiu para a elaboração das políticas educacionais na década de 1990, com uma nova “linguagem da reforma educacional” contida nos

In: TOMMASI, L. De; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

⁸ Conferir, dentre outros, XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. **Capitalismo e escola no Brasil**. A constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1930-1961). Campinas, SP: Papyrus, 1990.

documentos de Organismos Internacionais e nos documentos nacionais. A defesa da urgência de realização das reformas, dentre elas, a do Estado e da Educação, vinculadas as demandas da nova ordem do capital e das demandas por uma efetiva democratização do acesso e da permanência da criança na escola resultou num processo intenso de produção de documentos de política educacional.

Contudo, a década de 1990 não se explica por si mesma e, muito menos, pelo que nela se fez “[...] mas pela natureza desse fazer e das forças sociais que o materializam para além das intenções e do discurso”, sobretudo tendo-se o discernimento de que “[...] não é o tempo cronológico que define uma conjuntura, mas a natureza dos acontecimentos e dos fatos, e as forças sociais que os produzem” (FRIGOTTO, 2011, p. 237).

A década de 1990 e a relação com as Políticas Educacionais de Educação Infantil e Ensino Fundamental responde, então, a necessidade de considerar o processo histórico que, no caso, sobre a referida década, Moraes (2003); Shiroma; Campos e Garcia (2005) nos alertaram, em relação a perspectiva da transformação dos discursos nos documentos de Política Educacional, que teve uma “guinada do viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária”, respectivamente:

No início dos anos de 1990, predominaram os argumentos em prol da qualidade, competitividade, produtividade, eficiência, e eficácia; ao final da década percebe-se uma guinada do viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária na política educacional, sugerida pela crescente ênfase nos conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança. (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 428).

Na análise dos documentos de Política Educacional é imprescindível ponderar sobre o princípio do direito enunciado que, no caso, pode constituir, ao mesmo tempo, a expressão do ordenamento normativo e que, na dinâmica das relações sociais e exploração de dominação capitalista, regulamenta as relações fundamentais para a convivência e sobrevivência humana e um “[...] instrumento, através do qual as forças políticas, que têm nas mãos o poder dominante em uma determinada sociedade, exercem o próprio domínio” (BOBBIO, 2000, p. 349).

Isso significa considerar, na tarefa de investigação de documentos de Política Educacional a identificação de quais "[...] conceitos e argumentos são privilegiados e quais os intencionalmente 'desprezados'" para nos aproximar "[...] da lógica ou racionalidade que sustenta os documentos" e "para ler o que dizem, mas também para captar o que 'não dizem'" (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 439).

Assim concebemos que os conceitos/argumentos presentes nos documentos de Política Educacional, documentos oficiais, dados estatísticos, leis

[...] são produtos de informações selecionadas, de avaliações, de análises, de tendências, de recomendações, de proposições. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos; são constituídos **pelo** e constituintes **do** momento histórico (EVANGELISTA, s/d, p. 9. Grifos da autora).

A compreensão da realidade histórico-social, uma vez que a sua racionalidade não transparece diretamente, necessita de uma linguagem conceitual correspondente que Sánchez Vázquez (2007) explica da seguinte forma:

[...] a prática experimental científica só é reveladora para o homem de ciência que pode ler conhecendo a linguagem conceitual correspondente. [...] A prática econômica – a produção - é um fato de todos os dias; mas sua verdade, sua racionalidade, apenas só se manifesta a quem a pode ler com a ajuda das categorias econômicas correspondentes (SÁNCHEZ VÁZQUEZ, 2007, p. 258).

Portanto, é preciso apreender na linguagem conceitual correspondente nas Metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, do PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010. Isso significa considerar, dentre outros autores, os estudos de Mikhail Bakhtin e seu Círculo⁹. No caso, o conceito de

⁹ Em relação aos estudos sobre Bakhtin e seu Círculo indicamos, dentre outros teóricos: FARACO, Carlos Alberto. **Linguagem & Diálogo**: as ideias linguísticas do Círculo de Bakhtin. Curitiba/PR: Criar Edições, 2006.; SOUZA, Geraldo Tadeu. **Introdução à teoria do enunciado concreto do círculo Bakhtin/Volochinov/Medvedev**. SP:Humanitas/FFLCH/USP, 1999.; TEZZA, Cristovão. **Entre a poesia e a prosa**: Bakhtin e o formalismo. RJ: Rocco, 2003.; VASILEV, N. L. A história da questão sobre a autoria dos 'textos disputados' em estudos russos sobre Bakhtin (M. M. Bakhtin e os seus coautores) In: FARACO, Carlos Alberto; TEZZA, Cristovão; CASTRO, Gilberto de (Org.) **Vinte ensaios sobre Mikhail Bakhtin**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006, p. 290-304; BRAIT, Beth. As vozes bakhtinianas e o diálogo inconcluso. In: BARROS, Diana Pessoa de; FIORIN, José Luiz (Org.) **Dialogismo, polifonia,**

palavra, componente da linguagem, cumpre uma função de signo, e constituiu a expressão humana, ou seja, a “[...] palavra é o modo mais puro e sensível de relação social” (BAKHTIN/VOLOCHÍNOV, 2004, p. 36). A linguagem, enquanto signo, expressa sentidos/significados, sentimentos/emoções em que nas condições econômico-sociais e políticas vigentes, contribuem para a materialização do processo de afirmação/negação de determinados conhecimentos, normas e valores para o processo de reprodução e construção social da própria espécie humana.

Ao tratar a linguagem enquanto uma atividade social, em que os indivíduos são constituídos nas múltiplas relações sociais, de forma dialética, Bakhtin/Volochínov (2004) considera que:

Na realidade, toda palavra comporta *duas faces*. Ela é determinada tanto pelo fato de que procede *de* alguém e se dirige *para* alguém. Ela constitui justamente *o produto da interação do locutor e do ouvinte*. Toda palavra serve de expressão a *um* em relação *ao outro*. Através da palavra, defino-me em relação ao outro, isto é, em última análise, em relação à coletividade. A palavra é uma espécie de ponte lançada entre mim e os outros. Se ela se apóia sobre mim numa extremidade, na outra apóia-se sobre meu interlocutor. A palavra é território comum do locutor e interlocutor (BAKHTIN/VOLOCHÍNOV, 2004, p. 117 – grifos dos autores).

De acordo com Bakhtin/Volochínov (2004) a alteração da linguagem, conforme o contexto em que ocorre, possui caráter flexível e dinâmico devido ao seu caráter sócio histórico, produto da interação entre sujeitos socialmente organizados. É preciso considerar o contexto social em que se efetivam as enunciações, pois

Na realidade, não são palavras o que pronunciamos ou escutamos, mas verdades ou mentiras, coisas boas ou más,

intertextualidade: em torno de Bakhtin. SP: Ed da USP, 1994, p. 2-27 (Ensaio de Cultura, 7); FARACO, Carlos Alberto; TEZZA, Cristovão; CASTRO, Gilberto de (Org.) **Diálogos com Bakhtin**. Curitiba: Ed. UFPR, 2007 [1996], p. 231-56.; DIONÍSIO, Mariléia Tenório. **A questão do valor na linguagem para (o círculo de) Bakhtin**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Vitória, ES, 2010.; BAKHTIN, Mikhail. (VOLOCHINOV). *Problemas da poética de Dostoiévsky*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.; BAKHTIN, Mikhail. *Questões de literatura e de estética: a teoria do romance*. São Paulo: Hucitec, 1988.; BAKHTIN, Mikhail. *A estética da criação verbal*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.; VASCONCELOS, Gregório Pereira de. Signo ideológico, subjetividade e discurso de outrem: um estudo sobre a teoria enunciativa de Bakhtin e o círculo. **Macabéa** – Revista Eletrônica do Netlli, V. 2, N. 1, JUN. 2013, p. 50-66.; MUNIZ, Cellina Rodrigues. O signo lingüístico em Bakhtin. **Educação em debate**, V. 1, N. 39, 2000, p. 70-76.

importantes ou triviais, agradáveis ou desagradáveis, etc. A palavra está sempre carregada de um conteúdo ou um sentido ideológico ou vivencial. É assim que compreendemos as palavras e somente reagimos àquelas que despertam em nós ressonâncias ideológicas ou concernentes à vida (BAKHTIN/VOLOCHÍNOV, 2004, p. 98-99).

A significação do signo, por constituir um fragmento material da realidade, pode ser reconhecida considerando as suas diversas interpretações conforme as respectivas situações de produção. Isso significa ponderar que cada signo ideológico deve ser compreendido pela via das relações entre consciência, ideologia e linguagem. O signo ideológico, para Bakhtin/Volochínov (2004),

[...] é não apenas um reflexo, uma sombra, mas também um fragmento material dessa realidade. Todo fenômeno que funciona como signo ideológico tem uma encarnação material, seja como som, como massa física, como cor ou como outra coisa qualquer. Nesse sentido, a realidade do signo é totalmente objetiva e, portanto, passível de um estudo metodologicamente unitário e objetivo. Um signo é um fenômeno do mundo exterior. O próprio signo e todos os seus efeitos (todas as ações, reações e novos signos que ele gera no meio social circundante) aparecem na experiência exterior. Este é um ponto de suma importância. No entanto, por mais elementar e evidente que ele possa parecer, o estudo das ideologias ainda não tirou as consequências que dele decorrem. [...] Todo signo, resulta de um consenso entre indivíduos socialmente organizados no decorrer de um processo de interação. Razão pela qual as formas do signo são condicionadas tanto pela organização social de tais indivíduos como pelas condições em que a interação acontece (BAKHTIN/VOLOCHÍNOV, 2004, p. 32-33-45).

Um signo, dessa forma, “[...] não existe apenas como parte de uma realidade; ele também reflete e refrata uma outra. Ele pode distorcer essa realidade, ser-lhe fiel, ou apreendê-la de um ponto de vista específico, etc.” (BAKHTIN/VOLOCHÍNOV, 2004, p. 32). A esse respeito Freitas (1999) argumenta:

A partir do momento que se assume que o signo é um fenômeno material e social, amplia-se a importância da interação verbal como atividade constitutiva de consciências, ideologias e sujeitos. É devido à materialidade do signo verbal ideológico, em sua função de palavra, que os sentidos são constituídos no decorrer da interação verbal, e no processo das enunciações

concretas, das quais resultam como produtos os enunciados (FREITAS, 1999, p. 3-13).

Sendo os signos uma formação criada a partir da convenção entre os indivíduos de um grupo, carrega em si a representação de valores e juízos cultivados pelo grupo social que os constituem. Expressam, nesse caso, o resultado de um processo dinâmico e contraditório de relações que não se explicam por si mesmas, mas só tem significado/sentido quando constituintes da consciência. Nesse processo de reprodução e construção social da própria espécie humana “[...] produzir conhecimento é produzir consciências” (EVANGELISTA, s/d, p. 5), o que pressupõe que a consciência refere-se tanto ao conhecimento mais elaborado, quanto ao conhecimento do senso comum¹⁰ e que “[...] toda práxis pressupõe uma relação entre o espontâneo e o reflexivo, e dois níveis dela, de acordo com o predomínio de um ou do outro elemento” (SANCHEZ VÁZQUEZ, 2007, p. 307).

[...] é justamente o grau de consciência da práxis que permite mostrar dois níveis do processo prático: o da práxis reflexiva (com uma elevada consciência da práxis) e o da práxis espontânea (com uma baixa ou ínfima consciência dela). No entanto, as relações entre o espontâneo e o reflexivo não podem se estabelecer de um modo absoluto, já que nem sempre se apresentam no mesmo plano. Seria simplista, por exemplo, ver na espontaneidade a presença de uma negação radical da consciência (SANCHEZ VÁZQUEZ, 2007, p. 306).

Nas Metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010 a investigação de quais conceitos/argumentos foram “[...] construídos, ressignificados, modificados ou substituídos por outros mais convenientes” (MORAES, 2003, p. 158), está sustentada na concepção de que “todo documento é história”, não sendo “possível qualquer investigação que passe ao largo dos projetos históricos que expressa” (EVANGELISTA, s/d, p. 3).

Nesse sentido, a partir da perspectiva bakhtiniana, na sua concepção de linguagem, entende-se que os signos não podem ser reduzidos a um sistema

¹⁰ Pontua-se que “[...] a consciência comum da práxis não está esvaziada, completamente, de certa bagagem teórica, ainda que [...] as teorias se encontrem degradadas” (SANCHEZ VÁZQUEZ, 2007, p. 32).

linguístico, pois a linguagem, uma produção sócio-histórica, traduz os enunciados decorrentes da interação entre sujeitos socialmente organizados e com propósitos ideológicos para além de si, externos ao seu significado imediato, como mencionado anteriormente.

Dessa forma, tendo como referência o conceito de linguagem na perspectiva bakhtiniana, na análise do PNE de 2001-2010 e do PNE de 2014-2024, as palavras selecionadas foram concebidas como signo ideológico: “[...] toda palavra, como signo ideológico, assume diferentes propósitos e nuances distintas; repercute socialmente nas esferas em que circula, engendra relações e pode provocar alterações nessas relações” (BROTTO, 2008, p. 21).

Isso pressupõe entender, no mesmo sentido que Bakhtin/Volochínov (2004) compreendem a palavra, que os enunciados dos documentos de Política Educacional, no caso, os conceitos/argumentos presentes nas metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010, refletem e refratam a realidade heterogênea, em constante transformação, onde vivem os sujeitos.

O signo é decodificado; só o sinal é identificado. O sinal é uma entidade de conteúdo imutável; ele não pode substituir, nem refletir, nem refratar nada; constitui apenas um instrumento técnico para designar este ou aquele objeto (preciso e imutável) ou este ou aquele acontecimento (igualmente preciso e imutável). O sinal não pertence ao mundo da ideologia [...]. Signo é sempre variável e flexível. O que importa não é o aspecto da forma lingüística que, em qualquer caso em que esta é utilizada permanece sempre idêntica [sinal]. Não; para o locutor o que importa é aquilo que permite que a forma lingüística figure num dado contexto, aquilo que a torna um signo adequado às condições de uma situação concreta dada. (BAKHTIN/VOLOCHÍNOV, 2004, p. 92-93).

As palavras interpenetram as relações sociais humanas, “[...] são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios [...]”. (BAKHTIN/VOLOCHÍNOV, 2004, p. 41). Assim, compreendemos a fundamental importância que adquire a linguagem, quando transmite muito mais do que aquilo que está verbalizado, mas reflete a consciência do indivíduo que a pronuncia, permeada pelas ideologias constituídas na relação com o contexto social. Nesse processo, a palavra emerge carregada de valores construídos no meio social, exercendo a

função de elo entre os interlocutores. As palavras traduzem/reproduzem intencionalidades que, no caso das categorias que compõem os conceitos/argumentos das metas dos PNE 2001-2010 e 2014-2024, tendem a expressar diferentes significados/sentidos considerando as intencionalidades proclamadas como resultado do contexto de produção/interação entre sujeitos em relação ao projeto educacional sustentado. Assim “[...] geram atribuições de sentidos diferentes à linguagem assim como possibilidades diferentes de elaboração de compreensões do mundo” (EVANGELISTA, s/d, p. 2), considerando as circunstâncias históricas em que os sujeitos se encontram/estão inseridos.

Os “documentos oferecem pistas, sinais, vestígios e compreender os significados históricos dos materiais encontrados” (EVANGELISTA, s/d, p. 6) é um dos desafios para nós, pesquisadores, pois “trabalhar com documentos significa aceder à história, à consciência do homem e às suas possibilidades de transformação” (EVANGELISTA, s/d, p. 7).

Enfim, os objetivos específicos constituem o desdobramento do objetivo geral, e expressam um “[...] caráter mais concreto e explicitam os detalhes e as ações da pesquisa” (MORI, 2011, p. 52). Para efetivação dos objetivos específicos e, portanto, do objetivo geral/problema de pesquisa, que é o de compreender quais categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos sobre as metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010, desenvolveu-se um levantamento bibliográfico e documental, tendo a clareza de que

[...] um *corpus* documental consistente não é composto de imediato – só ficará completo depois de um bom tempo de recolha e trato do material –, mas sem uma base empírica não é possível desenvolver o trabalho (EVANGELISTA, s/d. p. 7).

Na composição do *corpus* documental, balizado pelo objetivo geral/problema de pesquisa e, de certa forma, pelos objetivos específicos, o primeiro capítulo apresenta o contexto econômico-social e político da década de 1990, com destaque para a elaboração dos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024. Está organizado em três seções: A seção 1.1 *Antecedentes históricos do Plano Nacional de Educação (2001-2010) no Brasil*

sistematiza a trajetória dos debates e dos projetos realizados para a organização de um Plano Nacional de Educação. A seção 1.2 *Plano Nacional de Educação 2001-2010* aborda o processo de reforma do Estado, concomitantemente ao processo de elaboração e aprovação do PNE 2001-2010. A seção 1.3 *Plano Nacional de Educação 2014-2024* expõe o histórico e a aprovação, considerando o contexto econômico-social e político do período em questão.

O segundo capítulo denominado *Os Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024): as metas para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental* tem como objetivo compreender quais categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos sobre as metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010. Responde, dessa forma, ao problema de pesquisa por meio de três seções assim denominadas: A seção 2.1 *Monitoramento das metas da Educação Infantil* dispõe sobre os dados levantados em relação ao processo de monitoramento das metas da Educação Infantil no PNE 2001-2010 e no PNE 2014-2024. A seção 2.2 *Monitoramento das metas do Ensino Fundamental* apresenta os dados coletados e disponibilizados nos documentos de monitoramento no PNE 2001-2010 e no PNE 2014-2024 relativos as metas do Ensino Fundamental. A seção 2.3 *O PNE 2001-2010 e o PNE 2014-2024: comparativo sobre as categorias apresentadas nas metas para Educação Infantil e Ensino Fundamental* trata das metas dos referidos níveis de ensino, com destaque para as categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos presentes no PNE 2014-2024 em relação ao PNE 2001-2010.

As considerações finais instiga a reflexão sobre a necessidade da conquista de uma política de Estado para a materialização das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

CAPÍTULO I

1 A DÉCADA DE 1990 E SEUS DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL

Se compreendemos a empiria como “gestada” na história, como manifestação da consciência humana na história, e se a tomamos como passível de conhecimento pelo sujeito histórico podemos considerar que conhecê-la é conhecer a própria consciência do homem. Pelo seu conhecimento é possível articular outras formas de consciência. Em síntese, expressam vida, conflitos, litígios, interesses, projetos políticos – história. Na efervescência dessas determinações se encontram pesquisador, documento e teoria (EVANGELISTA, s/d, p. 5).

Este capítulo objetiva compreender o contexto econômico-social e político da década de 1990, com destaque a elaboração dos Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024). Está organizado em três seções: a seção 1.1 *Antecedentes históricos do Plano Nacional de Educação (2001-2010) no Brasil* apresenta uma breve trajetória dos debates e projetos realizados para a organização de um Plano Nacional de Educação. A seção 1.2 *Plano Nacional de Educação 2001-2010* aborda o processo de reforma do Estado, concomitantemente ao processo de elaboração e aprovação do PNE 2001-2010. Por fim, a seção 1.3 *Plano Nacional de Educação 2014-2024* apresenta o histórico e a sua aprovação, considerando o contexto econômico-social e político do período em questão.

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2010 NO BRASIL

A trajetória de uma política de Estado para a Educação, expressa pelo Plano Nacional de Educação, vem marcada historicamente com intuito de viabilizar metas e objetivos comuns para a Educação no território nacional. Assim, pode-se dizer que na história da Educação brasileira foram várias as tentativas para a efetivação de um Plano Nacional de Educação para o estabelecimento de metas e de ações para os problemas e os desafios educacionais. Foi, portanto, “[...] um longo processo de maturação para que se formulasse explicitamente a necessidade nacional de uma política de educação e de um plano para implementá-la” (AZANHA, 1993, p. 70).

É na década de 1920, que a questão educacional deixa de ser apenas “tema de reflexão isolada e de discussões parlamentares para ser percebida como problema nacional” (AZANHA, 1993, p. 71), alcança um espaço social mais amplo. O debate educacional amadurece e chega à percepção coletiva da educação como um problema nacional.

A partir de pressões sociais decorrentes do contexto econômico-social e político, da década de 1920, a questão educacional se torna uma questão de estado, pois,

[...] com a continuidade significativa das correntes imigratórias, a urbanização, as insatisfações políticas represadas desde a Proclamação da República e a intensificação das tensões entre a industrialização nascente e as crises do comércio cafeeiro, foi altamente propício para que a questão educacional se impusesse como de interesse coletivo e de salvação nacional (AZANHA, 1993, p. 71).

Nesta análise é salutar apontarmos que

Além da profunda crise internacional que afetara também o Brasil, a urbanização crescente foi um elemento decisivo para a percepção coletiva da educação como meio importante para uma ascensão social então cada vez mais difícil (AZANHA, 1993, p. 72).

A instrução seria, conforme Cury (2011), um marco fundamental que, juntamente com o progresso material, traria à tona o domínio da justiça e do direito como elemento constitutivo e essencial à formação dos direitos dos homens. Era preciso iniciar uma luta contra a ignorância e, concomitantemente, elevar as mentes dos cidadãos em todo território nacional (CURY, 2011, p. 797).

Na década de 1930, momento de efervescência dos assuntos educacionais, diversos movimentos sociais surgiram. Vinculados, ou não, aos partidos políticos, passaram a se preocupar com a escola popular, a sua reforma e a sua disseminação.

Em 1932, a ideia de elaboração de um plano educacional para o Brasil ficou evidenciada, no “Manifesto dos Pioneiros”¹¹, cuja defesa era a de

¹¹ “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” - Documento elaborado por um grupo de educadores, com redação de Fernando de Azevedo e assinatura de 25 homens e mulheres da elite intelectual brasileira. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi um “[...] documento assinado e divulgado em 1932 pelos expoentes do movimento de renovação educacional, que pretendia superar o ‘empirismo das reformas parciais efetuadas’, através da definição clara dos seus pressupostos” (XAVIER, 1990, p. 66).

reconstrução nacional, via reconstrução educacional: “[...] de grande alcance e de vastas proporções [...] um plano com sentido unitário e de bases científicas [...]” (MANIFESTO, 2006, p. 202). Estava, assim, anunciada as diretrizes para a organização de todo o sistema educacional, pois de acordo com Saviani (2016), havia uma aproximação entre a proposta de Plano de Educação apontada pelo “Manifesto” e a ideia de sistema educacional, isto é “[...] a organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num determinado país” (SAVIANI, 2016, p. 187).

Dessa forma, “[...] preocupação com o compromisso assumido, já na introdução das diretrizes gerais do Manifesto, de colocar o sistema educacional brasileiro a serviço da expansão da ordem econômico-social do país” (XAVIER, 1990, p. 75), remetia a um dos princípios fundamentais do Manifesto, a saber, tornar

[...] a escola acessível, em todos os graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com suas aptidões vitais. [...] A Educação Nova [...] assume [...] sua verdadeira função social, preparando-se para formar a ‘hierarquia democrática’ pela ‘hierarquia das capacidades’, recrutadas em todos os grupos sociais [...] (XAVIER, 1990, p. 70-71).

O pressuposto do “[...] plano de reconstrução educacional nele apresentado em linhas gerais é antes de tudo um plano de organização e de administração do sistema educacional” (HORTA, 1982, p. 20) pois, atribuiu aos Estados a competência para organizar e manter sistemas educativos; fixou os montantes mínimos a serem aplicados para a manutenção e desenvolvimento do ensino e ordenou aos Estados o estabelecimento de conselhos de educação e departamentos autônomos de administração do ensino. Para Horta (1982), o documento dispôs de alguns princípios pedagógico-administrativos, mas não ficou evidenciado um Plano Nacional de Educação com objetivos, metas e recursos claramente estabelecidos.

No entanto, o “Manifesto dos Pioneiros” constitui marco histórico na educação brasileira; inclusive pelo fato da “tomada de consciência da educação como um problema social” (AZANHA, 1993, p. 72). Configurou ao mesmo tempo “uma denúncia, a formulação de uma política educacional e a exigência de um

‘plano científico’ para executá-la, livrando a ação educativa do empirismo e da descontinuidade” (AZANHA, 1993, p. 73).

Um dos pilares do Manifesto dos Pioneiros para a reconstrução nacional, como anunciado, seria a elaboração de um plano de reconstrução educacional, na busca da modernização da sociedade brasileira, pois, “[...] na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação” (MANIFESTO, 2006, p. 188). Conforme os signatários do Manifesto, pela lavra de Azevedo, fica exposto em vários momentos do texto esta premissa:

[...] se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado (MANIFESTO, 2006, p. 188).

[...] Em cada uma das reformas anteriores, em que impressiona vivamente a falta de uma visão global do problema educativo, a força inspiradora ou a energia estimulante mudou apenas de forma, dando soluções diferentes aos problemas particulares. Nenhuma antes desse movimento renovador penetrou o âmago da questão, alterando os caracteres gerais e os traços salientes das reformas que o precederam (MANIFESTO, 2006, p.190).

[...] As surpresas e os golpes de teatro são impotentes para modificarem o estado psicológico e moral de um povo. É preciso, porém, atacar essa obra, por um plano integral, para que ela não se arrisque um dia a ficar no estado fragmentário, semelhante a essas muralhas pelágicas, inacabadas, cujos blocos enormes, esparsos ao longe sobre o solo, testemunham gigantes que os levantaram, e que a morte surpreendeu antes do cortamento de seus esforços [...] (MANIFESTO, 2006, p.190-191).

[...] Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais (MANIFESTO, 2006, p. 193).

O documento parte da identificação da educação como problema nacional expressa um diagnóstico que revela dicotomia entre política educacional e política econômica, ausência de um sistema de organização escolar, fragmentação, desarticulação e a interrupção das políticas educacionais.

Apresentam, assim, um problema em termos nacionais e de governo, que começa a ser tratado com mais diligência. A publicação do Manifesto dos Pioneiros aconteceu na célebre V Conferência Nacional de Educação, promovida pela Associação Brasileira de Educação – ABE – realizada em Niterói, em dezembro de 1932¹².

O Manifesto teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na atribuição da União, na Constituição Brasileira de 1934, a seguinte competência: “Art. 150, alínea a: fixar o plano nacional de educação, compreensivo de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar e sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934, s/p).
Afinal:

[...] essa Constituição trazia como novidade a imposição da gratuidade, da obrigatoriedade, da vinculação percentual dos impostos para o financiamento da educação, de um currículo que contemplasse tanto o nacional quanto o regional (CURY, 2011, p. 800).

Estabelecia, ao Conselho Nacional de Educação¹³, agora constitucionalizado, a seguinte atribuição:

Art. 152. Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais (BRASIL, 1934, s/p).

O Conselho Nacional de Educação (CNE), incumbido, pela nova Constituição, da elaboração do “Plano Nacional de Educação”, havia sido criado

¹² Conforme Horta (1982), nesta reunião foram aprovados dois documentos: um anteprojeto do capítulo “da Educação Nacional” para a nova Constituição, a ser encaminhado à futura Assembleia Nacional Constituinte, e um esboço de um plano nacional de Educação. O anteprojeto para o capítulo sobre “Educação Nacional” da nova Constituição atribuía à União a competência de “fixar um plano nacional de Educação, que tenha por objetivo oferecer a quantos habitem o território brasileiro, oportunidades iguais, segundo as suas capacidades” e exercer, onde quer que se faça preciso, por deficiência dos meios ou de iniciativas, uma ação supletiva” (Art. 2º). De acordo com este mesmo anteprojeto, o plano nacional de Educação, o qual, uma vez promulgado, não poderia sofrer qualquer alteração senão após seis anos completos, seria executado “por meio de sistemas gerais, leigos e gratuitos, que compreendam escolas de todos os graus, comuns e especiais, e quaisquer outras instituições de propósitos educativos que venham a ser criados” (HORTA, 1982, p. 21-22).

¹³ O Conselho Nacional de Educação (CNE), criado pelo Decreto n. 19.850 de 11 de abril de 1931, teria indiretamente entre suas atribuições algo que, no conjunto, se poderia denominar plano de desenvolvimento da educação (CURY, 2011, p. 797).

pela Reforma Francisco Campos, em 1931, tendo sido totalmente reformulado em janeiro de 1936. Para Horta (1982), esta reformulação visava, fundamentalmente, adaptá-lo para esta sua nova função.

Regulamentado então, pela Lei n. 174, de 6 de janeiro de 1936, o CNE, sendo órgão colaborador do Poder Executivo no preparo de anteprojetos de lei e na aplicação de leis referentes ao ensino, tinha como uma das suas principais atribuições:

Art. 2º O Conselho Nacional de Educação terá as seguintes atribuições:

1º elaborar o plano nacional de educação, para ser aprovado pelo poder Legislativo.

2º propor ao Poder Legislativo quaisquer modificações do plano nacional de educação, decorrido o prazo que for determinado em lei para a sua inalterabilidade.

[...]

6º zelar pela integral observância da legislação de ensino, representando aos poderes competentes, por intermédio do ministro de Educação e Saúde Pública, nos casos de infringência da Constituição, no plano nacional e demais leis e regulamentos federais (BRASIL, 1936, s/p).

Devido ao reconhecimento da importância de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), bem como compreendendo a complexidade do trabalho necessário, percebeu-se a imprescindibilidade da elaboração de um regimento interno próprio para organizar as atividades do colegiado composto no período da elaboração do PNE, o qual também foi responsável pela execução de funções consultivas normais.

Segundo Cury (2011), para garantir tanto a autonomia das propostas dos educadores quanto as iniciativas governamentais, a Associação Brasileira de Educação posicionou-se, no sentido de que o Plano deveria obedecer a uma “racionalidade técnica”, com um formato minucioso de organização e funcionamento das instituições, possibilitando maior controle político-ideológico exercido pela política educacional.

Diante disso, para efeito de elaborar um projeto, o Ministro da Educação e Saúde Pública e o Conselho Nacional de Educação encaminharam um questionário com 207 quesitos, aos Estados e para diversas instituições, tais como: colégios, sindicatos, associações, embaixadas, centro de cultura, ginásios; ao Exército, professores catedráticos do ensino médio e superior e a diversas personalidades (CURY, 2011).

A centralização das respostas ficou ao encargo do CNE. Após meses de discussão interna, o projeto foi finalizado, apresentando uma estrutura de 506 artigos. Em 17 de maio de 1937, após os 90 dias previstos, foi assinado o anteprojeto do plano com a leitura da redação final e entregue, então, ao Ministro Gustavo Capanema (CURY, 2011).

O Plano, “a rigor também uma LDB, abrangia tudo, desde princípios até diretrizes, finalidades, modalidades, controle e financiamento” (CURY, 2011, p. 802), pretendia ordenar em minúcias toda a educação nacional, configurando-se como um conjunto de diretrizes para a estruturação do sistema educacional.

Após alguns meses, em tramitação, sob análise na Câmara dos Deputados, o anteprojeto foi abortado, em 10 de novembro de 1937, em razão do advento do Estado Novo, que dissolveu o Congresso e demais poderes representativos, impossibilitando a finalização e aprovação do plano (CURY, 2011).

Dessa forma, os propósitos do Manifesto foram alcançados, estritamente, no que tange à incorporação ao texto constitucional de 1934, de suas mais importantes reivindicações. Além disso, o documento continha um diagnóstico da educação e era um indicador de rumos. Posterior a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, todas as demais, “[...] com exceção da Carta de 37, incorporaram no texto, implícita ou explicitamente, a ideia de um plano nacional de educação” (AZANHA, 1993, p. 73).

Durante o período do Estado Novo (1937-1945), foram elaboradas algumas leis orgânicas que mantiveram o dualismo no ensino: para os integrantes de famílias abastadas destina-se, a arte, a ciência e o ensino; à classe trabalhadora caberia a oferta do ensino de trabalhos manuais, pré-vocacional e profissional. Como apontado a seguir:

[...] as camadas mais favorecidas da população procuravam o ensino secundário para sua formação, e aos trabalhadores restavam às escolas primárias e profissionais para uma rápida preparação para o mercado de trabalho. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 24).

As leis orgânicas adversaram em propiciar ao sistema educacional a desejável unidade a ser assegurada por diretrizes gerais comuns a todos os ramos e níveis de ensino.

No processo de redemocratização do país e na proclamação da Constituição de 1946, retomam-se as discussões e ações na área de planejamento da educação em âmbito nacional ao iniciar a elaboração de um anteprojeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional, em cumprimento, ao artigo 5º, inciso XV, alínea d, capítulo I, título I da Constituição de 1946, que dava à União competência para legislar sobre essa matéria (CURY, 2011). Contudo,

A 29 de outubro de 1948, foi encaminhado à Câmara Federal o projeto de lei, acompanhado da exposição de motivos, subscrito por Clemente Mariani, então Ministro da Educação e Saúde. Transformar-se-ia em lei somente treze anos depois, a 20 de dezembro de 1961 (RIBEIRO, 2007, p. 145).

Para Saviani (2008), entre os anos de 1946 e 1964, deu-se início a um longo e intenso período de debate e luta ideológica sobre os rumos da educação brasileira. Há uma tensão entre duas visões de Plano de Educação:

[...] as forças que se aglutinaram sob a bandeira do nacionalismo desenvolvimentista que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país libertando-o da dependência externa, e aquelas que defendiam a iniciativa privada, contrapondo-se à ingerência do Estado na economia e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino (SAVIANI, 2008, p. 180).

O debate se estendeu ao Congresso Nacional, onde estava sendo discutido o projeto da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Durante esse processo,

[...] prevaleceu a segunda tendência, que defendia a liberdade de ensino e o direito da família de escolher o tipo de educação que deseja para seus filhos, considerando que a ação planejada do Estado trazia embutido o risco de totalitarismo (SAVIANI, 2008, p. 180).

Sob este ponto de vista dos privatistas a ideia de Plano Nacional de Educação, contida na primeira LDB de 1961, teria papel secundário, uma vez que o planejamento educacional transgrediria a liberdade de ensino e a autonomia da família em escolher a educação adequada à sua prole. Opunham-se ao planejamento da educação em nome de uma determinada concepção da liberdade de ensino. Saviani (2008) analisou que a intenção era de um Plano que garantisse o acesso das escolas particulares, sobretudo as católicas, aos recursos públicos destinados à educação.

Dessa forma, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, promulgada em 20 de dezembro de 1961, apresenta o seguinte texto:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo. (BRASIL, 1961, s/p).

Por conseguinte, atendendo a essas normatizações, o “Plano de Educação”, na LDB, assume o significado estrito de forma de aplicação de determinado montante de recursos financeiros, ou seja, “[...] não passa de um plano de distribuição de recursos públicos destinados à educação, a ser elaborado pelos Conselhos de Educação” (HORTA, 1982, p. 49).

Assim, o Conselho Federal de Educação elaborou em 1962, um documento (BRASIL, 1962), estruturado em duas partes: a primeira com metas para um Plano de Educação e a segunda com normas para aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos citados no parágrafo 1º, do artigo 92, da então, Lei de Diretrizes e Bases (HORTA, 1982).

Esse documento foi considerado, o primeiro Plano Nacional de Educação, haja vista, que o de 1937 não ultrapassou a fase de anteprojeto. Na comparação entre os dois planos, o de 1937 e o de 1962, é possível identificar uma diferença básica de concepção do próprio plano:

[...] no primeiro, se traduz numa ordenação pormenorizada da educação brasileira, enquanto o segundo, apenas estimulava determinados critérios para os esforços articulados da União, dos Estados e dos Municípios na aplicação dos recursos destinados à educação (AZANHA, 1993, p. 74).

Após a iniciativa pioneira de 1962, e suas revisões, decorrem-se, outras tentativas de planos elaborados, parcialmente executados, revistos e/ou abandonados¹⁴. E em 1964, com o golpe militar, a LDB vai sendo desarticulada e a hegemonia do pensamento tecnocrático passa a configurar, até mesmo no

¹⁴ Ver também: HORTA (1982); AZANHA (1992); RIBEIRO (2007); SAVIANI (2008), entre outros.

planejamento educacional. Trata-se de um “predomínio do ‘economicismo’, decorrente do estabelecimento de uma relação direta entre produção e a educação” (RIBEIRO, 2007, p. 194). Isto é, a determinação de metas educacionais com base nas necessidades futuras de mão-de-obra no mercado de trabalho.

Nessa direção, considerável situar que:

[...] durante o regime militar tivemos um ciclo de reformas educacionais com ênfase no pensamento tecnocrático, que se consubstanciam em dois dispositivos legais: a aprovação da Lei nº 5540/68 – Reforma Universitária – e a aprovação da Lei nº 5692/71, que alterou a estrutura e o funcionamento do ensino, normatizando, entre outros, o ensino profissionalizante. Tais reformas terão importante incidência na estrutura e no funcionamento da educação no Brasil, mas, objetivamente, não têm por eixo planos educacionais ou similares (DOURADO, 2016, p. 16).

O planejamento educacional, nesse período, transfere-se dos educadores para os tecnocratas, fato este que acarretará subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento, com dirigentes e técnicos, na sua maioria, advindos de uma formação das Ciências Econômicas.

Nesse sentido, a inspiração liberalista¹⁵ que caracterizava a Lei nº 4.024/61 cede espaço a uma tendência tecnicista na Lei nº 5.540/68, como também, na Lei nº 5.692/71. Assim, conforme Saviani (2007), revela-se a ênfase na quantidade em detrimento da qualidade¹⁶, nos métodos (técnicas) em lugar dos fins (ideais), na adaptação e não na autonomia, nas necessidades sociais

¹⁵ A doutrina liberal, instrumento de luta da burguesia contra o Antigo Regime, fundava-se nos princípios da individualidade, da liberdade, da propriedade, da igualdade e da democracia. Opunha-se à ordem ‘iníqua’ que combatia, fundada na desigualdade ‘herdada’, a ordem capitalista que, respeitando as desigualdades ‘naturais’, se consubstanciava numa sociedade hierarquizada porém justa e para tanto aberta. A noção de sociedade aberta, concebível apenas numa ordem caracterizada por uma diversidade crescentemente complexa de tarefas, funções e papéis sociais, implicava a possibilidade de mobilidade social com base nos ‘méritos’ individuais. Daí, como consequência lógica, o pensamento liberal desembocou na defesa da ‘Escola Pública, Universal e Gratuita’, como condição indispensável para a garantia da igualdade de direitos e oportunidades que justificava, em última instância, a desigualdade ‘justa’ porque ‘natural’. [...] a mesma ideologia revolucionária que condenou o Antigo Regime e justificou as novas instituições e a nova ordem econômico-social que se implantava nos países centrais, aqui acomodou-se aos objetivos conservadores de uma classe senhorial aburguesada” (XAVIER, 1990, p. 60-61).

¹⁶ A lei privilegiou um enfoque quantitativo e não considerou aspectos elementares para afiançar a qualidade do ensino, tais como a necessidade de rever a organização da escola e as próprias condições de efetivação real do ensino básico. Na verdade, o regime militar diminuiu drasticamente os recursos para a educação, que alcançaram os mais baixos índices de aplicação na história recente do país, menos de 3% do orçamento da União (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 33-34).

em vez das aspirações individuais, na formação profissional em contraposição da cultura geral.

[...] Assim, o princípio da não duplicação de meios para fins idênticos com seus corolários tais como a integração (vertical e horizontal), a racionalização - concentração, a intercomplementariedade; o princípio da flexibilidade; da continuidade - terminalidade; do aproveitamento de estudos etc., bem como medidas como a departamentalização, a matrícula por disciplina, o 'sistema de créditos', a profissionalização do 2º grau, o detalhamento curricular e tantas outras indicam uma preocupação com o aprimoramento técnico, com a eficiência e produtividade (SAVIANI, 2007, p. 195).

Com o fim do regime militar, em 1985, na Nova República (1986-1989), predominou o repasse de recursos aos estados e municípios, com objetivos clientelistas que desconsideraram a existência de objetivos nacionais à educação. Pretendeu-se introduzir uma "racionalidade democrática", no entanto, passou-se

[...] de uma estratégia de formulação de políticas, planejamento e gestão tecnocrática, concentrada no topo da pirâmide do governo autoritário, para o pólo oposto, da fragmentação e do descontrole, justificado pela descentralização, mas imposto e mantido por mecanismos autoritários (KUENZER, 1990, p. 61).

Assistiu-se ao descontinuísmo, à fragmentação e ao descontrole, frutos de um planejamento desagregado, ao desconsiderarem a dimensão política, os tecnocratas negavam a existência de diferentes interesses dos grupos que compõem a sociedade, o que acabou gerando dispersão e descontrole de recursos.

Com promulgação da Constituição Federal, de 1988, ressurgiu a ideia de um Plano Nacional de Educação de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área da educação, avançando, desse modo, em relação às legislações anteriores ao garantir que:

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 a¹⁷:

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 bruto¹⁸.
(BRASIL, 1988, s/p).

Assim, a Constituição Federal de 1988, criou condições para que o Brasil pudesse ser um país “[...] federativo, democrático, republicano e socialmente justo” (CURY, 2009, p. 24), avançando consideravelmente no campo dos direitos sociais, tais como saúde e educação, com a tarefa de reduzir tanto as desigualdades sociais quanto as disparidades regionais.

A Constituição Federal de 1988 dedica uma seção específica à Educação, na Seção I, do Capítulo III, “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, na qual se estipula como base a ampliação de novos direitos, como o direito público subjetivo da educação fundamental, a gratuidade em todos os níveis nas escolas públicas, a vinculação orçamentária, as diretrizes e bases e o Plano Nacional de Educação.

Convém esclarecer, que formulação e a implementação de políticas sociais e educacionais advindas do Estado tomam a forma e a expressão das relações e das forças sociais em disputa. Resultam, assim, de um processo social complexo de embates entre classes antagônicas, conforme determinado momento histórico. Neste sentido,

As políticas de saúde, educação, habitação, trabalho, assistência, previdência, recreação e nutrição são objeto de luta entre diferentes forças sociais, em cada conjuntura, não constituindo, pois, o resultado mecânico da acumulação nem a manifestação exclusiva do poder das classes dominantes ou do Estado. Essas políticas não caem do céu, nem são um presente ou um outorga do bloco do poder. Elas são ganhos conquistados em duras lutas e resultados de processos complexos de relação de forças (FALEIROS, 2013, p. 81-82).

¹⁷ Redação dada pela Emenda Constitucional, n° 59, de 2009.

¹⁸ Inciso VI, incluído pela Emenda Constitucional, n° 59, de 2009.

No Brasil, na década de 1990, iniciou um conjunto de reformas que significavam um processo de desconstrução da agenda social da Constituição Federal de 1988, buscando desvencilhar o Estado dos compromissos sociais ali firmados, bem como um engajamento do País à nova ordem capitalista mundial, tornando-o capaz de competir na lógica do mercado livre (OLIVEIRA; DUARTE, 2005).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 foi alvo de críticas, desde o governo Sarney (1985-1989) e dos setores mais conservadores, sendo considerada como responsável pela ingovernabilidade do país, por contemplar uma quantidade considerável de direitos sociais. Destaca-se, nesse processo, que as razões para o surgimento das propostas neoliberais na sociedade brasileira, na década de 1990, estiveram relacionadas, dentre outras, ao agravamento da crise econômico-financeira¹⁹ e política de 1989-1990, cuja expressão máxima ocorreu no final do governo Sarney, no processo de transição democrática.

Nesse processo implementaram-se as políticas neoliberais que foram para o plano prático²⁰, e se transformaram, inicialmente, nas políticas pioneiras de Thatcher, em 1979 na Inglaterra, organizadas em torno do tripé básico: da “desregulação”, da “privatização” e da “abertura comercial”. (FIORI, 1997, p. 217). Assim, a política neoliberal teve início na segunda metade da década de 1970, tornando-se hegemônica na década de 1980 e, na década de 1990 foi parâmetro para as reformas na sociedade brasileira, com o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) que

[...] buscou operacionalizar o que ele chamava de modernização do Estado, ou seja, a implementação de reformas estruturais como os processos de privatização, de liberação de importações, de desregulamentação da economia e o corte nos gastos públicos (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 284).

¹⁹ Crise econômica, iniciada ainda em 1979, quando os banqueiros internacionais, diante da elevação da taxa de juros e recessão nos Estados Unidos da América, passaram a cortar os créditos para o Brasil. Os problemas dos anos 1970, mal diagnosticados e mal administrados pelos governos militares, deixaram como herança o crescimento do desequilíbrio financeiro do setor público e da dívida externa. As iniciativas do governo Sarney, em 1986, com o Plano Cruzado e o “choque heterodoxo” foram sucessos de vida curta, e a crise econômico-financeira retornou com virulência no início de 1987 (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 39).

²⁰ A respeito das fases do neoliberalismo, consultar: FIORI, J. L. Neoliberalismo e políticas públicas. In: FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Rio de Janeiro; Vozes, 1997.

Com o argumento da racionalização de gastos, ocorreu a privatização de determinados serviços sociais. Aqueles que possuem condições financeiras, procuram para o setor privado e quem não pode pagar, deve ser encaminhado para a assistência, segmentando ainda mais a pobreza. O Brasil entrou nos anos de 1990 vivenciando um processo de desconstrução da agenda social com redução de investimento e/ou transferência ao setor privado. Ou seja, depois de duas décadas de intensas manifestações que expressaram fortes pressões populares pela ampliação dos direitos sociais, da cobertura universal de políticas de maior acesso à saúde, educação, habitação e previdência, entre outros, os anos de 1990 foram marcados por reformas no âmbito do Estado que priorizaram o corte no gasto social.

As reformas para os ajustes estruturais e setoriais²¹ tiveram continuidade nos governos Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010); Dilma Vana Rousseff (2011-2016) e Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018). Neste sentido, de acordo com Zanardini (2008, p. 23), o modo de governar e conduzir as questões econômicas, políticas e sociais está relacionado aos compromissos e prioridades que os governos assumem, com o não rompimento com compromissos definidos no campo da macroeconomia.

Desde meados da década de 1970 crescia as reivindicações por mudanças no sistema educacional por meio das recém-criadas associações científicas e sindicais da área, como a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), e periódicos, como a revista *Educação & Sociedade*, os *Cadernos do CEDES*, a *Revista da ANDE*, entre outros.

No transcorrer dos anos seguintes, a luta em defesa da educação pública foi se consolidando mais pela ampla mobilização de professores, estudantes, entidades de classe, sociedade civil organizada, agentes públicos, pais/mães/ou responsáveis dos estudantes, entre outros. Destacam-se os Congressos de

²¹ "A realização das reformas na sociedade brasileira tem como parâmetro as condicionalidades provenientes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais. A reforma educacional é considerada como uma das componentes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais, bem como do processo de reforma e modernização do Estado brasileiro" (FIGUEIREDO, 2009, p. 1125). Para aprofundar a leitura ver, dentre outros: Deitos (2005); Leher (2005); Reis (2015).

Educação²² e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública²³, cujo debate problematizou:

a) as políticas do Banco Mundial focalizadas e assentadas em noções assistencialistas, objetivando antes a governabilidade do que a difusão do conhecimento científico, tecnológico, artístico e cultural, redefiniram, regressivamente, a educação pública e, por conseguinte, teriam de ser recusadas para que o país pudesse edificar um sistema educacional de caráter republicano, universalista, público e democrático, em todos os níveis; b) a disjunção entre a educação fundamental, média, técnico-profissional e superior teria de ser revertida; c) o irrisório patamar de 4,0% do PIB, destinado ao conjunto da educação pública, teria de ser ampliado emergencialmente para 7% do PIB, conforme previsto no PNE; d) o eixo de expansão da educação superior teria de ser público e gratuito e, para tanto, as verbas públicas teriam de ser alocadas no sistema público e não no setor privado, já robustecido ao longo dos anos 90 por incentivos fiscais, empréstimos subsidiados e programas de bolsas etc.; e) o CNE deveria ser inteiramente redefinido de modo a assegurar que de órgão de governo passasse a órgão de Estado, e f) os profissionais da educação teriam de possuir um piso salarial e um plano geral de carreira que valorizassem a qualificação e a dedicação desses profissionais às suas instituições (LEHER, 2005, p. 47-48).

Esses movimentos, por meio de suas lutas e conquistas, foram fundamentais no processo de construção da Educação como direito social. Mas, se hoje este direito está assegurado legalmente o Estado brasileiro requer a sua consolidação por meio da participação da sociedade civil e política, no debate sobre a concepção, organização e implementação de suas políticas educacionais.

Em suma, as sucessivas tentativas de elaboração de um Plano Nacional de Educação, por ora apresentadas, demonstram que as políticas educacionais

²² Na década de 1990 foram realizados três Congressos Nacionais de Educação (Coneds), sendo: I Coned, 1996 – Belo Horizonte; II Coned, 1997 – Belo Horizonte; III Coned, 1999 – Porto Alegre.

²³ Segundo o documento *Propostas emergenciais para mudanças na educação brasileira* – FNDEP, o “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, constituído em 1987, por entidades científicas, acadêmicas, profissionais, sindicais, estudantis e movimentos populares de âmbito nacional, vem atuando, ao longo desses 16 anos, na defesa intransigente da universalização da educação pública, gratuita, laica, com qualidade social, em todos os níveis. Organizado para atuar na Constituinte, este Fórum foi responsável pelas principais conquistas que os setores sociais, comprometidos com essa concepção de educação, conseguiram inserir na Constituição Federal de 1988. Teve papel decisivo na construção do Projeto de LDB (PL n. 1.258/88), que, embora tenha sido a expressão dos anseios da sociedade brasileira, foi substituído por outro, no Senado, elaborado e aprovado à revelia da sociedade, dando origem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em vigor. Foi o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que, antecipando-se ao governo federal, apresentou, em 1988, ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados) o PL n. 4.155/98: Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira”.

foram marcadas pela carência de planejamento de longo prazo, sendo marcadas por um processo de continuidade/descontinuidade. Em detrimento de um projeto coletivo sociedade, com envolvimento de professores, estudantes, pais, gestores, sindicatos, etc., têm sido elaboradas políticas de governo, as quais são encerradas ao término dos mandatos.

Em que pese a importância desses movimentos e a construção de uma política de planejamento educacional, que redunde em políticas públicas de Estado, que se consolidarão através de diretrizes, metas e estratégias capazes de fazer avançar o panorama educacional no Brasil, será abordado na próxima seção o processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação 2001-2010.

1.2 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2010

No Brasil, a política educacional, particularmente a empreendida a partir da década de 1990, constitui a articulação e a consumação de forças econômicas e políticas hegemônicas, as quais sustentaram as proposições que revelaram forte tendência predominante de cunho liberal ou social-liberal que definiram significativamente os rumos das políticas públicas e da educação nacional (DEITOS, 2010, p. 210).

Nesse processo torna-se indispensável ao

Estado assegurar a dominação de uma classe sobre a outra e produzir as condições necessárias para a expansão e acumulação do capital, confirma que a sua reforma significa assegurar a produção e reprodução dos interesses do mercado e, portanto, do liberalismo. Então, o que se tem concretamente com a reforma do Estado e sua administração pública gerencial, que materializa a constituição de novas instituições, evidenciando na criação da categoria público não estatal, o princípio liberal de regulação das políticas sociais pelo mercado (ZANARDINI, 2007, p. 253).

Dessa forma, ancoradas, com efeito, nas bases de uma sociedade capitalista, as políticas públicas diretamente definidas e dirigidas pelo Estado são compreendidas, de acordo com Deitos (2010), como o resultado de mediações teórico-ideológicas e socioeconômicas e estão diretamente imbricadas no

processo de produção social da riqueza e, conseqüentemente, de sua repartição e distribuição. Assim sendo,

Na medida em que esse tipo de sociedade constitui, como seu elemento regulador, um Estado, conseqüentemente capitalista, a 'política econômica' impulsionada por esse Estado, tendo em vista o desenvolvimento e a consolidação da ordem capitalista, favorecerá os interesses privados sobre os interesses da coletividade (SAVIANI, 2016, p. 1).

Para equilibrar os efeitos da disputa de interesses antagônicos, é que se produz, no âmbito do Estado, a "política social" que toma forma de acordo com a correlação de forças que se estabelece.

As políticas sociais e educacionais não são benevolência social, mas a articulação e o jogo contraditório que exprime a luta de classe e as mediações econômico-sociais existentes numa determinada sociedade e contexto social. A riqueza socialmente produzida é a questão determinante desse processo como condição social elementar e, portanto, a sua produção e repartição é que estão em questão numa sociedade de classes (DEITOS, 2010, p. 210).

Apresentam-se, assim, como medidas paliativas que amenizam, mas, não solucionam os problemas da classe trabalhadora uma vez que,

O Estado, ao expressar a organização da sociedade, as suas práticas sociais, não só capta e expõe, ao longo do tempo, as transformações operadas na base do trabalho, como processa a viabilização das relações econômicas, comandando a indispensável harmonização entre interesses conflitantes e/ou diversos da mesma classe, ou de classes distintas. (NAGEL, 2001, p. 100).

Independentemente de ser um país central ou periférico, de fazer parte desse ou daquele "matiz ideológico", segundo Saviani (2016), é possível encontrar um ponto em comum decorrente da determinação estrutural capitalista, qual seja:

[...] a separação entre política econômica e política social e a subordinação desta àquela. Em consequência, do montante de recursos manipulados pelo poder público, a parcela destinada ao setor social tenderá a ser sempre inferior àquelas destinadas aos demais setores (SAVIANI, 2016, p. 235).

Tendo em vista o desenvolvimento e a consolidação da ordem capitalista, a divisão dos recursos públicos favorecerá os interesses privados sobre os

interesses da coletividade. Sob os efeitos da determinação estrutural própria da sociedade capitalista a política educacional, portanto, concebida como constituinte da política social, está vinculada e subordinada aos efeitos da política econômica, padecendo a espera de maiores investimentos.

Com efeito, as medidas relativamente tomadas pelo Estado, no caso, o governo brasileiro, para definir os rumos que se devem imprimir à educação no país, são viabilizadas a partir das relações econômicas. Neste sentido,

A política educacional, embora se expresse, a partir de um dado instantâneo, em diplomas legais, de fato é um conjunto de medidas agilizadas e sistematizadas pelo Governo para atuar, com maior eficiência, nos mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens já instituídos ou em constante renovação (NAGEL, 2001, p. 99).

Isto é, adequar a política educacional às demandas do mercado. Especificamente, no Brasil, Saviani (2016) nos alerta que existe uma dissociação entre os recursos destinados para a área social comparativamente aqueles destinados à área econômica, acentuada por duas outras características desde os últimos anos do período militar, a saber:

A primeira, diz respeito à adoção da privatização como forma de execução das diferentes modalidades de política social resultando na organização de empresas capitalistas de prestação de serviços sociais às quais o Estado repassa recursos públicos (SAVIANI, 2016, p. 235).

A segunda característica funda-se, segundo o autor, no “atrelamento da prestação de serviços sociais ao desempenho da economia” (SAVIANI, 2016, p.235), que se expressa pela redução dos investimentos na área social, ao sinal de uma recessão econômica, ou pela captação de recursos para a área social condicionada a um dos aspectos da política econômica que é a política salarial²⁴.

Segundo esta lógica,

Um dos argumentos sustentadores da globalização, e das reformas que desencadeou, trata da ineficiência do Estado

²⁴ Segundo Saviani (2016), quando se reduz o ritmo de crescimento econômico aumentam o desemprego e o subemprego e os salários se retraem mesmo sem a alteração da política salarial, o que provoca, em consequência, a redução da captação de recursos geridos no âmbito da “política social”. Tal situação se agrava, conforme o autor, em progressão geométrica quando, como tem acontecido no Brasil, se busca interferir na crise econômica mediante a adoção da política de arrocho salarial (SAVIANI, 2016, p. 235).

tendo em vista justificar sua reforma rumo à eficiência. A reforma da Educação Básica nacional, a partir da década de 1990, foi instrumentalizada para garantir a efetivação de inúmeros aspectos da reforma do Estado. Despontou, nesse movimento um novo modo de gerir a educação, isto é, era necessário adequar a gestão educativa às leis do mercado (ZANARDINI, 2008, p. 31).

Defende-se, nesse caso, “[...] a liberdade de mercado e, portanto, uma nova forma de intervenção do Estado na regulação da economia” (ZANARDINI, 2008, p. 35). O capital financeiro será o balizador das ações governamentais, assim, as políticas sociais às quais estão subordinadas as políticas educativas são formuladas com base em critérios, dentre outros, o da racionalidade econômica, fundamental, para a consolidação das reformas neoliberais.

Em 1993, no Governo Itamar Franco, foi editado o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993), cuja elaboração foi coordenada pelo Ministério da Educação (MEC). O Plano Decenal de Educação apresentou um diagnóstico e delineou as perspectivas da situação do Ensino Fundamental, “identificando os obstáculos, formulando as estratégias” para a “universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo” e “indicando as medidas e os instrumentos para sua implementação”. (SAVIANI, 2004, p. 77).

O Plano Decenal foi formulado, tendo como base a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”²⁵, proclamada na reunião realizada em Jomtien, na Tailândia, no período de 5 a 9 de março de 1990, como mencionado. Embora o “Plano Decenal de Educação para Todos” se propusesse a ser, de acordo com Saviani (2004), um instrumento que propiciasse a integração das três esferas de governo no enfrentamento das questões educacionais, praticamente não foi

²⁵ Documento elaborado na Conferência Mundial de Educação para Todos, financiada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), pelo UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e pelo Banco Mundial. Dela participaram governos, agências internacionais, ONGS, associações profissionais e personalidades destacadas no plano educacional em todo o mundo. Os 155 governos que subscreveram a declaração ali aprovada comprometeram-se a assegurar uma *educação básica de qualidade* a crianças, jovens e adultos. Esse evento foi o marco a partir do qual os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), conhecidos como “E 9”, foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p.48).

aplicado²⁶. Ressalta-se também que durante a Conferência de Jomtien, foi marcado um encontro, para o ano de 2000, em Dakar, para avaliação das ações que os países conseguiram efetivar desde então²⁷.

As recomendações de Jomtien e de outros fóruns promovidos por organismos multilaterais podiam ser identificadas em alguns anteprojetos de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que tramitaram durante oito anos no Congresso Nacional alinhados a parceria público-privado, a solidariedade, ao voluntariado e que estariam

[...] renunciando os cortes de verbas e a privatização que assombrariam a educação nos anos subseqüentes. A histórica disputa entre correntes privatistas e publicistas se repetiu. [...] à medida que a lei da educação nacional era debatida, o governo impingia, por meio de decretos, resoluções e medidas provisórias, o seu projeto educacional, articulado aos desígnios firmados em Jomtien e aos grandes interesses internacionais, [...] (SHIROMA; MORAES e EVANGELISTA, 2007, p. 52-53).

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/1996 dispôs em seu artigo 9º, inciso I: que a União deveria elaborar o PNE, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, além de determinar no parágrafo 1º do artigo 87; o prazo de um ano para encaminhá-lo ao Congresso Nacional, com suas diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

O prazo para encaminhar o projeto de PNE ao Congresso Nacional expirou em 23 de dezembro de 1997, um ano após a publicação da LDB. Decorridos praticamente dois meses da data estabelecida, em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou ao Plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 4.155/98 intitulado como “*Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*”, o qual contou com a participação

²⁶ De forma geral, ao que parece, na análise de Saviani (2004), o referido plano foi elaborado mais em função de cumprir com protocolos internacionais mediante obtenção de recursos para a educação, sobretudo aquele de algum modo articulado ao Banco Mundial.

²⁷ “O Fórum Mundial de Dakar ocorreu dez anos depois da Conferência de Jomtien, depois da UNESCO ter realizado amplo processo de avaliação do que havia sido alcançado. As conclusões do fórum de Dakar representaram marcos pela universalização da educação básica, compreendida como elemento central na conquista da cidadania. O resultado de Dakar foi um documento com metas para serem alcançadas até no máximo o ano de 2015, em que se reforça a ‘Educação para Todos’ e, ainda, a evidência na educação central para progresso mundial” (COSSETIN, 2017, p. 255).

de associações de educadores, além de diferentes segmentos da sociedade civil na sua elaboração durante contínuos encontros regionais e nacionais²⁸.

Na justificativa do Projeto de Lei nº 4.155/98, é destacada a sua importância como documento-referência que “contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária”. (BRASIL, 1998, p. 05953).

Destaca-se, ainda, que

Os planos educacionais brasileiros, por tradição, têm sido elaborados sob a incumbência de gabinetes ministeriais ou de comissões contratadas para esse fim. Ostentam, quase sempre, programas ou projetos com características setoriais, pontuais e enfoques meramente economicistas. A maioria deles vincula educação e desenvolvimento, visando a formar ‘recursos humanos, capital humano’, sem conceber a educação como instrumento que, a serviço de todos, enseje aumentar a probabilidade da criação científica, artística e cultural, resultando em emancipação social e política. Além de peças burocráticas não cumpridas, tais planos são exemplos de que, no Brasil, a educação nunca foi prioridade: basta ver os percentuais do PIB (Produto Interno Bruto) destinados à consecução de suas metas, qualitativas ou quantitativas (BRASIL, 1998, p. 05954).

Com o objetivo de se fazer cumprir o que preconizava a Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, “[...] dar curso às transformações necessárias para melhorar a qualidade de vida da maioria da população, a conquista da justiça e da igualdade social” (BRASIL, 1998, p. 05954), foi, então, protocolado o Projeto de Lei nº 4.155/98.

Esse fato fez com que surgisse, dois dias depois, em 12 de fevereiro de 1998, o protocolo de outro projeto, conhecido como “*Proposta do Executivo ao Congresso Nacional*”, elaborado pelo Ministério da Educação – MEC -, tendo como interlocutores o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). “Deve-se notar que o plano agora apresentado pelo MEC explicitamente se reporta ao Plano Decenal de Educação

²⁸ Consolidou os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação – CONED – e sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil; atendendo aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

para Todos, colocando-se, portanto, como sua continuidade.” (SAVIANI, 2008, p.183).

Enviado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, o projeto “*Proposta do Executivo ao Congresso Nacional*”, recebeu a identificação de Projeto de Lei nº 4.173/1998, “onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira”. (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

Diante do embate, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, lugar onde o governo tinha maior representatividade, utilizaram-se de uma estratégia ao indicar como relator o deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS), da base aliada ao governo, subscrevendo o relatório pautado na proposta formulada pelo MEC. Em junho de 2000, o projeto encaminhado pelo governo é aprovado pela Câmara dos Deputados e, em dezembro de 2000, pelo Senado. (SAVIANI, 2016).

Depois de três anos e meio de tramitação, em 9 janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação foi instituído por lei, a Lei nº 10.172, que vigorou de 2001 a 2010. O Plano Nacional de Educação 2001-2010 constituiu, portanto, o resultado das políticas implementadas a partir da década de 1990 e, ao mesmo tempo, respondeu as disposições legais contidas na Constituição Federal, de 1988, em seu Artigo 214 e das disposições transitórias preconizadas no Artigo 87, quando aprovada a LDB 9.394/96. Um documento plurianual, implementado através de projeto de lei, com o objetivo de garantir a continuidade das políticas educacionais no período de dez anos. O PNE 2001-2010 teve seu foco relativo a construção de princípios norteadores à organização da Educação nacional. A partir do diagnóstico definiu-se diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas em regime de colaboração entre a União, os Estados e os municípios.

Para Dourado (2010), a tramitação da proposta do PNE 2001-2010, se deu entre o embate de dois projetos distintos: o PNE da Sociedade Brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo Federal. A proposta de Plano Nacional da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública, gratuita, democrática e com padrão qualitativo para todos, a serviço de um projeto de país voltado para o povo brasileiro. Conjuntamente, ao aumento de investimento em educação pública; a ampliação e democratização do ensino

superior público; implementação um Sistema Nacional de Educação; uma gestão efetivamente democrática na constituição de um espaço público de direito; a garantia de educação pública, gratuita para os portadores de necessidades educacionais especiais; erradicação do analfabetismo como política permanente, entre outros.

A proposta de Plano Nacional do governo, segundo Dourado (2010), relativizou a democracia à “participação da comunidade escolar e da sociedade”, transferindo, sempre que possível, a responsabilidade de manutenção e melhoria nas escolas ao voluntariado; inviabilizou por sua vez, os mecanismos de gestão democrática do ensino; consolidou um sistema de avaliação educacional, como instrumento nuclear na gestão da educação nacional; transferiu responsabilidades da União aos entes federados, apresentando limites na sua efetivação sem a regulamentação do regime de colaboração; vetou nove metas destinadas ao financiamento, impossibilitando o cumprimento integral das demais. Neste sentido,

As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

Entendido como política pública de Estado, o PNE 2001-2010 foi o resultado possível da correlação de forças então vigente no Congresso explicitada nas duas propostas de plano, envolvendo a sociedade civil e a política. Nesse contexto, os dois projetos de Plano, a proposta da sociedade brasileira e a do Executivo, traduziram, no campo educacional, concepções educacionais distintas, tanto em questões de forma quanto de conteúdo, e diferentes prioridades educacionais, dentre outros aspectos.

Ao analisar o documento do Executivo, no seu conjunto, é possível depreender as seguintes conclusões:

[...] que a proposta do Plano se limitou a reiterar a política educacional que vinha sendo conduzida pelo MEC e que implica a compressão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades, especialmente de investimento e manutenção do ensino para estados, municípios, iniciativa

privada e associações filantrópicas, ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar (SAVIANI, 2008, p.188).

Via de regra à União restringiu-se atividades burocráticas de elaboração de documentos, definição de diretrizes, estabelecimento de normas e organização de sistemas de informação. Para exemplificação, seguem algumas metas:

Ensino Fundamental, meta 9: Elaborar, no prazo de um ano, documento estabelecendo padrões mínimos de infraestrutura escolar compatíveis com a realidade.

Educação Infantil, meta 3: organizar, no prazo de três anos, um sistema nacional de informações e avaliação das creches públicas, devendo os municípios responsabilizarem-se pelas informações relativas às creches particulares e comunitárias;

Educação a distância, meta 1: estabelecer as normas e processos administrativos para credenciamento das instituições que ministram cursos à distância com direito a certificação (SAVIANI, 2016, p. 200-201).

A aprovação do PNE 2001-2010 foi resultado, portanto, “[...] da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso” (DOURADO, 2010, p. 683). Políticas governamentais de dimensão neoliberal, sob o crivo do ajuste econômico para implementar a desregulamentação, a centralização/descentralização administrativa, a privatização, a avaliação, entre outras, vão conduzindo a medidas paliativas que reiteram o desmantelamento da educação pública em todos os seus níveis.

De forma geral,

[...] Todos os antecedentes históricos indicam os caminhos e opções hegemônicas adotados no planejamento e nas políticas educacionais de governo, não se efetivando, portanto, como políticas de Estado ampliado, malgrado alguns processos de participação mais amplos. Isso vai se efetivar com a aprovação do PNE – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001– que, apesar de aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República – tendo, portanto, força de lei –, não vai se constituir na referência-base do planejamento e das políticas educacionais (DOURADO, 2016, p.18).

Por se configurar como um plano nacional para toda a educação, o PNE sinalizou as metas a serem efetivadas pelos diferentes entes federados e, desse modo, em função da lógica política adotada e da não regulamentação do regime

de colaboração, apresentou limites na sua efetivação. Também era preciso haver a aprovação de planos estaduais e municipais, como base para a organicidade do PNE, que não se efetivou na maior parte dos estados e municípios e, desse modo, tal processo não contribuiu para o avanço na dinâmica de democratização do planejamento e da gestão da educação no país e para a ratificação do Plano como política de Estado.

Diante de um cenário em que o governo contava com ampla maioria tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, era previsto o controle na tramitação da matéria. Ao analisar o documento é possível compreender como isso foi efetivado:

[...] o substitutivo (que se tornou o texto-base da lei) tem conteúdo peculiar: ele é um escrito teratológico (espécie de *Frankenstein*) que simula o diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo no diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do Governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e nas metas. (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 99).

Apesar do PNE 2001-2010 apresentar metas de amplo alcance para a melhoria da educação nacional, configurou-se como “plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento” (DOURADO, 2016, p. 19), sobretudo por não ter sido considerado no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões; não efetivando, assim, a organicidade orçamentária para dar concretude às metas.

Isso se confirma com os vetos apostos pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso que incidiram predominantemente sobre a questão dos recursos financeiros destinados à educação, que “[...] mutilaram o documento oficial” (SAVIANI, 2008, p. 321), inviabilizando, assim, o potencial de cumprimento das metas estabelecidas.

A estrutura do PNE 2001-2010 compreende:

I – Introdução, com o histórico, os objetivos e as prioridades do PNE; II – Níveis de Ensino, que trata da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e da Educação Superior; III – Modalidades de Ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena); IV – Magistério da Educação Básica (Formação dos Professores e Valorização do Magistério); V – Financiamento e Gestão; e VI –

Acompanhamento e Avaliação do Plano. (DOURADO, 2010, p. 695; nota do autor).

Para cada nível, Educação Básica e Superior, etapa e modalidade de ensino, é apresentado na Lei nº 10.172/2001, um diagnóstico com diretrizes, objetivos e metas para cada segmento, além de destacar as temáticas do Magistério da Educação Básica e do Financiamento e Gestão; finalizando com a seção Acompanhamento e Avaliação do Plano.

Especificamente, na seção *Acompanhamento e Avaliação do Plano* é indicado a elaboração de planos decenais estaduais e municipais em consonância com o Plano Nacional, além de avaliações periódicas, em articulação com a União, demais entes federativos e a sociedade civil, ocorrendo a primeira avaliação, a contar, do quarto ano após a implantação do PNE.

No total, o texto contém 295 metas, numa média de aproximadamente 27 metas para cada área. A área com maior número de metas é “financiamento e gestão”, com 44. E aquela com menor número é “educação tecnológica e formação profissional”, com 15. A profusão de objetivos e metas caracterizou “[...] um alto índice de dispersão e perda do senso de distinção entre o que é principal e o que é acessório”. (SAVIANI, 2008, p. 275).

Em relação à falta de consonância entre os objetivos e as metas, Dourado (2010) destaca, em especial, aqueles que se referem ao financiamento e a gestão em função dos nove vetos presidenciais, impossibilitando a efetivação das demais metas. Um dos efeitos decorrente desse processo foi “[...] a interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior”. (DOURADO, 2010, p. 684).

Também não houve a regulamentação do regime de colaboração entre os diferentes entes federados, inviabilizando a democratização do planejamento e da gestão da educação no país. Mais um limite associado a esta política foi a hierarquia estabelecida entre Ministério, Secretarias e Órgãos e demais instâncias responsáveis pelas políticas educacionais nos estados e municípios, onde não ocorreu um entrosamento entre as propostas desenhadas (DOURADO, 2010, p. 685).

Há, assim, um consenso entre os autores Saviani (2008), Dourado (2010) e Cury (2011) de que o PNE aprovado não se converteu, efetivamente, em uma política de Estado, no sentido amplo, mas constituiu-se em um instrumento de luta em prol da construção de políticas públicas à educação.

Com a realização de um novo pleito eleitoral e a eleição presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, aumentam-se as expectativas em torno de alterações construtivas e possíveis ao Plano Nacional de Educação (2001-2010) e que, o mesmo fosse considerado e revisto pelo governo Lula (2003-2006/2007-2010). Todavia, em contraposição, foi apresentado à sociedade brasileira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com caráter mais ambíguo que o seu concomitante, um plano de governo, sem, contudo, consistir-se como estrutura de um plano, mas como um conjunto de ações. Para Saviani (2007), o PDE não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) e lançado oficialmente em 24 de abril de 2007, foi apresentado, simultaneamente à promulgação do Decreto nº 6.094, que dispõe sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação²⁹”.

A composição global do PDE contém 30 ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura. No entanto, “[...] sua identidade própria está dada pelo IDEB, tendo como atores coadjuvantes os programas ‘Provinha Brasil’ e ‘Piso do Magistério’”. (SAVIANI, 2007, p. 1242).

Vale lembrar que o PDE (2007) é lançado num período em que “[...] se encontra formalmente em plena vigência o PNE, ainda que, de fato, este

²⁹ O PDE assume plenamente, inclusive na denominação, a agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, movimento lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-D Paschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros. Em seu lançamento, o “Compromisso Todos pela Educação” definiu cinco metas: 1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola; 2. Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever; 3. Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série; 4. Todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e o médio; 5. O investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido. (SAVIANI, 2007, 1243-1244).

permaneça, de modo geral, solenemente ignorado” (SAVIANI, 2007, p. 1241). Haja vista, a forma em que foi conduzido e aprovado o PNE 2001-2010, desconsiderando as reivindicações de diversos segmentos sociais (professores, estudantes, sociedade civil, entidades de classe, agentes públicos, pais/mães ou responsáveis de estudantes, entre outros, para reduzi-lo, segundo Saviani (2016), aos pretextos de governos que agem em serventia de interesses imediatos. Agrava-se, pelo fato de ter sido mutilado com nove vetos apostos pelo Presidente da República, os quais incidiram no ponto central referente ao financiamento.

Saviani (2007), ao realizar um comparativo entre

[...] a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. [...] ‘teoricamente’ porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. (SAVIANI, 2007. p. 1239).

É possível verificar algumas situações que exemplificam essa afirmação³⁰, contudo, a conclusão que transparece é que o PDE (2007) foi

³⁰ Em relação à educação infantil há apenas uma ação, a ‘Proinfância’, que prevê recursos federais, via FNDE, para financiar a construção, ampliação e melhoria das instalações escolares. Nada é mencionado sobre as 26 metas estabelecidas pelo PNE. No que se refere ao ensino fundamental, o PDE institui a “Provinha Brasil”, que não estava prevista no PNE. O programa “Dinheiro Direto nas Escolas” consiste num mecanismo de racionalização da gestão, não se relacionando diretamente com as metas, embora possa incidir sobre a eficiência e eficácia do funcionamento das escolas e, portanto, na realização das metas que se busca alcançar. Igualmente, o programa “Gosto de Ler” não diz respeito diretamente às metas do PNE, ainda que, ao efetivar a “Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa”, se proponha a incentivar o gosto pela leitura e escrita, o que poderá auxiliar no cumprimento da meta relativa à aprendizagem da língua vernácula por parte dos alunos do ensino fundamental. Apenas a meta 17 do PNE encontra-se diretamente contemplada no PDE, por meio da ação “Transporte Escolar”. As demais 29 metas fixadas pelo PNE para o ensino fundamental não são objeto de consideração por parte de PDE. No âmbito do ensino médio, das 20 metas definidas, o PDE contempla, com o programa “Biblioteca na Escola”, parcialmente, a meta 9 do PNE, que previa, ao final de 2005, que todas as escolas de nível médio deveriam estar equipadas com biblioteca. E, pelo programa “Inclusão Digital”, contempla a meta 10 do PNE, que previa, para o final de 2010, a instalação, em todas as escolas de nível médio, de equipamentos de informática. Com efeito, com a ação “Inclusão Digital”, o PDE espera equipar todas as escolas já no ano de 2007. Na educação superior, ao fixar para as universidades federais a meta da duplicação de vagas até 2017, o PDE

elaborado paralelamente, fazendo pospor o que estava disposto no PNE (2001-2010). Além de adotar o nome de Plano, projeta também a percepção de que se trata de um novo Plano Nacional de Educação, que estaria substituindo o PNE – Lei nº 10.172/2001. Para tanto, seria necessário a aprovação na forma de lei, pelo Congresso Nacional, revogando a atual, fato este, não concretizado.

Em suma, pode-se aferir ao PDE (2007), na análise de Saviani (2007), dois sentidos: um negativo e outro positivo. No sentido negativo, verifica-se, na realidade, que o PDE configura-se como um Programa de Ação sendo suporte, para auxiliar o cumprimento das metas e não um plano propriamente dito.

O sentido positivo, por sua vez, seria a preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira, revelado em três programas lançados conjuntamente: o “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica” (IDEB), “Provinha Brasil” e o “Piso do Magistério”.

Há, também, outras ações que ocorreram durante o governo Lula, que merecem destaque. Dentre elas, estão as

[...] mudanças na concepção e gestão das políticas, buscando romper com a lógica de políticas focalizadas no ensino fundamental e envolver toda a educação básica por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a adoção de políticas de inclusão social e de respeito à diversidade; políticas de formação inicial e contínua dos trabalhadores em educação e a aprovação da emenda 59/2009³¹, que ampliou a obrigatoriedade da educação nacional;

fica aquém do PNE, que, na meta 1, se propôs a atingir, até 2010, um número total de vagas capaz de absorver 30% da faixa etária de 18 a 24 anos, o que significa a triplicação da totalidade das vagas atuais. A meta 17 do PNE foi, de algum modo, contemplada pela ação “Pós-Doutorado”. As outras 33 metas relativas à educação superior que constam do PNE não foram diretamente levadas em conta pelo PDE. Passando dos níveis para as modalidades de ensino, verifica-se situação semelhante, isto é, as ações previstas pelo PDE se relacionam com uma ou outra meta do PNE, deixando à margem a maioria delas. (SAVIANI, 2007, p. 1239-1240).

³¹ No que tange à Emenda n. 59/2009, é fundamental destacar os avanços no tocante a acesso, financiamento e gestão, na medida em que a referida emenda estabelece: 1) a ampliação da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; 2) que a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação; 3) que 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 o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. E inova, substantivamente, como resultante dessas ações integradas a prever “o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto”. (DOURADO, 2010, p. 697. Nota do autor no texto).

políticas efetivas de expansão das instituições federais de ensino, envolvendo a criação de universidades, *lfets*, *campi* e cursos, e, paradoxalmente, a efetivação de novos mecanismos de financiamento do ensino superior privado, entre outras. Esta mudança na concepção da política potencializa alterações no escopo do atendimento das diretrizes e metas do PNE e, em alguns casos, sinaliza para o descompasso entre elas e as políticas eventualmente propostas naquele Plano. (DOURADO, 2010, p. 689-690).

Por fim, o exame da trajetória e da organização do Plano Nacional de Educação 2001-2010 traduziu um diagnóstico significativo sobre a realidade educacional brasileira, dispondo a análise da situação e a identificação das necessidades que precisavam ser atendidas, conforme veremos. Contudo, reitera-se que o PNE 2001-2010 configurou-se como “[...] plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento” (DOURADO, 2016, p.19), o que impossibilitou a concretização de suas metas.

Assim, na próxima seção, ressaltam-se os propósitos anunciados para construção do Plano Nacional de Educação 2014-2024 que visam a consolidação de uma política de Estado, direcionado a garantir a expansão e democratização do acesso e da permanência em todos os níveis e modalidades da Educação.

1.3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: 2014-2024

A construção do novo Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) é resultado dos debates decorrentes das Conferências Nacionais de Educação, especialmente a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB)³², em 2008, e as Conferência Nacional de Educação (CONAE)³³, de 2010, precedidas pelas conferências municipais, regionais, estaduais e distrital. Representaram um processo em que novas inflexões político-pedagógicas surgiram no campo

³² Realizada em Brasília, em abril de 2008, com regimento elaborado pelo MEC, que se deliberou pela realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE).

³³ Resultou da Conferência Nacional um documento que continha as propostas aprovadas em plenário e que seriam encaminhadas para o Poder Executivo Federal e para o Congresso Nacional, como sugestões oriundas da comunidade educacional, em âmbito nacional, organizada em plenárias representativas, em muitos municípios brasileiros, para esse fim. No referido documento estavam apontadas sugestões para diferentes áreas do Plano Nacional de Educação, considerando as respectivas metas para o decênio então previsto: 2011/2020. (AQUINO, 2015, p. 61).

educacional, contribuindo, desse modo, para a avaliação das políticas e para a discussão do PNE 2014-2024.

Dessa forma:

O documento final da CONAE/2010 é apresentado à sociedade com o tema: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação, resultando de um pleito entre movimentos sociais, entidades diversas e governo. Foi um processo de representações com diversas forças sociais na defesa por um Sistema Nacional de Educação articulado com vistas a superar o papel da Educação como política de governo, para a Educação como política de Estado. (KFOURI; LOPES; SALERMO, 2013, p. 27).

A CONAE 2010: *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação: diretrizes e estratégias de ação* teve como objetivo a mobilização social em prol da educação, demanda histórica da sociedade civil organizada, especialmente das entidades representativas do setor educacional. A partir desse compromisso, os documentos produzidos durante o processo, relacionam pelo menos cinco grandes desafios que o Estado e a sociedade brasileira precisariam enfrentar:

- a) Construir o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação.
- b) Promover de forma permanente o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação básica, superior e das modalidades de educação, em geral, apresentando pautas indicativas de referenciais e concepções que devem fazer parte da discussão de um projeto de Estado e de sociedade que efetivamente se responsabilize pela educação nacional, que tenha como princípio os valores da participação democrática dos diferentes segmentos sociais e, como objetivo maior a consolidação de uma educação pautada nos direitos humanos e na democracia.
- c) Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação, que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar a educação brasileira de qualidade social.
- d) Propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e efetivadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam: o direito do/da estudante à formação integral com qualidade; o reconhecimento e valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos/das profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos/das docentes e

funcionários/as; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração, de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação no contexto de efetivação do SNE.

e) Indicar, para o conjunto das políticas educacionais implantadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação em todos os seus níveis e modalidades, bem como da democratização de sua gestão (CONAE, 2010, p. 12-13).

Com base nos debates e no material produzido na CONAE 2010, o MEC elaborou o projeto do Plano Nacional de Educação que foi encaminhado ao Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Exposição de Motivos nº 33, de 03 de dezembro de 2010. Já na Câmara dos Deputados, foi identificado como Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010, em 15 de dezembro, com a seguinte ementa: “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”³⁴

O longo processo de tramitação e análise do Deputados, submeteu o PL nº 8.035/2010 à diversas comissões³⁵ com intuito de recolher contribuições para o aperfeiçoamento da proposta. Foram realizadas várias Audiências Públicas na sede da Câmara dos Deputados, além de seminários nacionais e estaduais.

Apesar do volume de emendas apresentadas a quase todos os itens do PNE, algumas receberam destaques nos momentos decisivos das votações, e foram apresentadas na introdução da Lei 13.005/2014, como “polêmicas em destaque”, entre elas a ampliação de investimento de forma a atingir 10% do PIB ao final do decênio e o estabelecimento do custo-aluno-qualidade inicial (CAQi); o atendimento educacional especializado foi estabelecido preferencialmente na

³⁴ O projeto de lei do Executivo, enviado em dezembro de 2010, previa a aprovação do PNE para o decênio 2011-2020 – o que era, francamente, muito improvável, a não ser que a tramitação nas duas Casas do Parlamento fosse concluída ainda em 2011. Após o término da tramitação, o texto final fez o ajuste, estabelecendo o PNE 2014-2024. Assim, quando a referência for o projeto do Executivo, será mantida a data do documento oficial, 2011-2010. Quando for a lei nº 13.005/2014, a referência será 2014-2024. (BRASIL, 2014, p. 15).

³⁵ Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), Finanças e Tributação (CFT) e Educação e Cultura (CEC); Comissões de Direitos Humanos e Minorias (CDHM); de Seguridade Social e Família (CSSF); e de Finanças e Tributação (CFT). Também, determinou-se em 6 de abril de 2011, a criação de Comissão Especial, sendo composta pelos Deputado Gastão Vieira e Deputado Lelo Coimbra - presidentes - e Deputados Teresa Surita, Nelson Marchezan Junior e Alex Canziani, vice-presidentes. Em 13 de abril de 2011, o Deputado Ângelo Vanhoni foi indicado como relator da proposição na Comissão Especial. (BRASIL, 2014, p.16).

rede pública; a diretriz relacionada a superação das desigualdades educacionais, entre outras a saber:

Em primeiro lugar, a questão do financiamento, que inclui dois importantes aspectos, o investimento em educação em relação ao percentual do PIB e a adoção do custo-aluno-qualidade inicial (CAQi) e do custo-aluno-qualidade (CAQ), com complementação da União.

Outra polêmica ocorreu na discussão da Meta 4 (educação especial), em relação ao atendimento educacional especializado 'preferencialmente na rede pública' (expressão adotada na LDB). No debate entre atores que defendiam a educação inclusiva na rede pública e os que reivindicavam um atendimento educacional especializado complementar.

A mais ruidosa polêmica diz respeito à alteração da diretriz que previa a superação das desigualdades educacionais (inciso III do art. 2º do substitutivo da Câmara). O Senado alterou esse dispositivo, retirando a ênfase na promoção da 'igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual', expressão substituída por 'cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação'.

A substituição da expressão 'expectativas de aprendizagem' – contida na proposta original do Executivo, por direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento foi mais um momento polêmico, com a inserção pelo Senado de referência à base nacional comum curricular, foi rejeitada, a configurar os mencionados direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento.

A estratégia 7.36, acrescentada pelo Senado, referia-se a políticas de estímulo para as escolas que melhorassem seu desempenho no Ideb. Apesar de ter sido retirada pelo relator na Câmara, foi aprovado destaque para mantê-la (BRASIL, 2014, p. 20-22).

Ao analisar as disputas que ocorreram em diferentes metas, verifica-se que em cada uma delas houve correlação de forças, estabelecida entre diferentes setores de forma a garantir seus interesses. De um lado, entidades e movimentos sociais representativos dos segmentos da educação escolar em prol do direito a educação universal e de qualidade e, de outro, setores vinculados ao setor privado, confederações de empresários³⁶, que veem na educação um

³⁶ Alguns dos segmentos da sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional que participaram do processo de construção do PNE 2014-2024: a) Segmento privado empresarial da educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo; b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes. Organizações da sociedade civil e *think thanks* voltadas à formulação de políticas públicas: Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper; Movimento Todos Pela Educação. O movimento Todos pela Educação reúne como mantenedores institutos e fundações privadas empresariais. São seus mantenedores: Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Fundação Telefônica, Gerdau, Instituto Camargo Correa, Instituto Unibanco, Itaú BBA,

setor lucrativo. Neste sentido, no processo de elaboração do PNE 2014-2024 houve disputas de concepção sobre a relação sociedade e educação; público e privado; qualidade, avaliação e regulação; diversidade e educação, que se intensificaram no processo de sua materialização.

Conforme apresentado no PL n° 8.035/2010, “a Comissão trabalhou de maneira participativa e flexível, mantendo aberta a possibilidade de sugestões para aperfeiçoamento da proposta até o último instante” (BRASIL, 2011, p. 7). Encerrado o prazo regimental foram apresentadas duas mil, novecentas e quinze emendas. Contudo,

[...] dentre essas, cinco foram desconsideradas: emendas n.º 437/11, 809/11, 1.096/11, 1.200/11 e 2.089/11, por serem, respectivamente, de idêntico teor e código de autenticação das emendas n.º 436/11, 21/11, 1.093/11, 1.137/11, 2.070/11; e quatro foram retiradas de tramitação por deferimento do Presidente da Comissão Especial: as emendas n.º 1.124/11 a 1.127/11, da Deputada Eliana Rolim, e a emenda n.º 1.823/11, da Deputada Jandira Feghali. (BRASIL, 2011, p. 7).

Assim, permaneceram como objeto de análise, duas mil, novecentas e seis emendas. Verifica-se, de certa forma, que o expressivo número de emendas apresentadas reflete os antagonismos presentes nos diferentes projetos de sociedade e educação.

Neste sentido, a tramitação do que viria a ser o PNE 2014-2024 consumiu três anos e meio atendendo ao cronograma de audiências públicas³⁷, realizadas para garantir a qualidade do debate e o confronto de ideias, além de “favorecer a necessária capilaridade e legitimidade ao futuro mecanismo legal de planejamento da educação brasileira” (BRASIL, 2014, p.16), conforme reivindicação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em nota à Sociedade Brasileira, de 16 de março de 2001.

Após período de tramitação na Câmara e Senado, em 25 de junho de 2014 é sancionada, sem vetos, a Lei n° 13.005 que fez entrar em vigor o Plano Nacional de Educação 2014-2024, tornando-se um instrumento de planejamento

Santander, Suzano, Fundação Lemann, Instituto Península, DPachcoal. Entre seus parceiros figuram Fundação Santillana, Instituto Ayrton Senna, Fundação Victor Civita, McKinsey & Company, Instituto Natura, Saraiva, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (BRASIL, 2014, p. 19).

³⁷ Ao todo foram dezenove audiências públicas, dois seminários nacionais, catorze seminários estaduais na Câmara e oito audiências públicas no Senado. (BRASIL, 2014, p.16).

para orientar a execução e o aprimoramento de políticas públicas no setor educacional.

Neste novo texto, resultado de amplos debates entre diversos atores sociais³⁸ e o poder público, estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis, Educação Básica e Educação Superior, e etapas, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. A execução dos objetivos e das metas, para o prazo dez anos, compreende as responsabilidades compartilhadas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A Lei nº 13.005/2014 determina diretrizes, metas e estratégias para as políticas educacionais no decênio 2014-2024. Está organizada em duas partes: a primeira apresenta o corpo da Lei, com questões gerais sobre o plano, tais como: a apresentação, a abordagem histórica do PNE, os atores envolvidos no debate, as polêmicas em destaque, as considerações finais: desafios, diretrizes e artigos que compõem a lei.

A segunda parte decorre o anexo que contém as metas e suas respectivas estratégias.

O PNE 2014-2024 é constituído por 20 metas, as quais se desdobram em 254 estratégias que operam como sub-metas específicas em relação às 20 metas de caráter geral.

Identifica-se o maior número de estratégias (36), na meta nº 7, cujo propósito foi o de:

[...] fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

(BRASIL, 2014, p.61).

³⁸ Importante elencar a participação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), do CNE, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do FNE, entre outros importantes interlocutores. (DOURADO, 2016, p. 21).

É preciso atentar-se a Meta 7 quanto propõe fomentar a qualidade da educação básica, por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, tendo por eixo atingir as metas nacionais para o Ideb. Nessa perspectiva,

[...] **esta meta é bastante emblemática e tem como eixo fundante os exames de larga escala e o fluxo escolar.** Trata-se de um caso típico de garantia, no texto legal, de política governamental, centrada em exames e índices. Um PNE não deve ratificar índices e exames, mas explicitar a política de avaliação e de qualidade adotada, a lógica do sistema que a compõe, que deve, a meu ver, se constituir no esforço do Estado Brasileiro em instituir um sistema de avaliação da educação básica como previsto no art. 11 do Plano. (DOURADO, 2016, p. 29, grifos nossos).

Apresenta com menor número de estratégias, a meta de nº 17: “valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE”. (BRASIL, 2014, p. 81), contendo somente quatro estratégias.

A meta de nº 17, embora restrita ao segmento docente é, para Dourado (2016), de grande impacto e constitui-se em reivindicação histórica do campo, apresentando estratégias importantes na consecução de uma efetiva política de valorização do profissional do magistério ao articular salário, carreira e condições de trabalho.

Dourado (2016) afirma que o artigo 10 apresenta uma concepção ampla de planejamento e, desse modo, busca romper com um dos limites do PNE 2001-2010, ao prever o regime de colaboração entre os entes federados, a fim de viabilizar a efetiva execução do PNE 2014-2024, o qual segue:

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. (BRASIL, 2014, p. 46-47).

No *site* do MEC, especificamente, na aba destinada ao PNE, encontramos a seguinte definição à meta e estratégia:

Metas são objetivos quantificados e localizados no tempo e no espaço; são previsões do que se espera fazer em um

determinado período para superar ou minimizar um determinado problema. As estratégias, por sua vez, são possibilidades, formas de enfrentar os desafios da meta. Devem formar um conjunto coerente de ações julgadas como as melhores para se alcançar uma determinada meta³⁹.

Em relação ao acompanhamento e monitoramento das metas há, em específico, o artigo 5º que trata sobre essa proposição:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I – Ministério da Educação (MEC);
- II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III – Conselho Nacional de Educação (CNE);
- IV – Fórum Nacional de Educação. (BRASIL, 2014, p. 44)

À essas instâncias cabem analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas, divulgar os resultados do monitoramento⁴⁰ e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet, assim como a revisão do percentual de investimento público em educação. (BRASIL, 2014, p. 44).

Ainda no artigo 5º, parágrafo 3º, há a previsão expressa de que a meta progressiva do investimento público em educação, Meta 20⁴¹, será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas. (BRASIL, 2014, p. 44).

A meta 20 foi objeto de grandes disputas com o embate entre os defensores de exclusividade de recursos públicos para o setor público e os defensores da extensão desses recursos para o setor privado. O setor privado logrou êxito ao garantir parte de seu financiamento, como previsto no artigo 5º, parágrafo 4º:

³⁹ Disponível no site: <http://pne.mec.gov.br/perguntas-frequentes> acesso em: 18/08/2017.

⁴⁰ Também disposto no artigo 5º, em específico, o parágrafo 2º determina-se: “A cada dois anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no anexo desta lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes”. (BRASIL, 2014, p. 44).

⁴¹ Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014, p. 84).

O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do anexo desta lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014, p. 44-45).

Assim, tornou-se possível contabilizar os recursos de isenções fiscais que financiam programas como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), ou os empréstimos que compõem o Programa de Financiamento Estudantil (Fies) na meta de investimento público em educação. (DOURADO, 2016).

Por outro lado, para Dourado (2016), houve a vitória do movimento social do campo educacional ao se estabelecer, no Plano, a definição do Custo Aluno-Qualidade (CAQ)⁴² referenciado em padrões mínimos e o papel da União na complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do Custo-Aluno-Qualidade-Inicial (CAQi) e do Custo-Aluno-Qualidade.

Nesse sentido, compartilhamos da definição de que “[...] um plano de Estado é um instrumento político cuja finalidade é ser um guia na tarefa de cumprir determinados objetivos dentro de uma metodologia tida como a mais pertinente para a política almejada”. (CURY, 2011, p. 806). Pressupõe o autor, um esforço consciente e contextualizado de metas cujo sucesso exige o conhecimento sistemático de limites, possibilidades e recursos.

⁴² A implementação do CAQ é tomada como referência para o financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica, tendo por parâmetro o cálculo e o acompanhamento dos indicadores e gastos com qualificação e remuneração dos docentes e demais profissionais da educação pública, bem como com a aquisição, manutenção, construção e conservação das instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar. Estabeleceu-se 2016 (após dois anos de vigência do PNE) como prazo para a implantação do CAQi, que, por sua vez, vai servir de parâmetro para a progressiva implementação do CAQ. Conforme indicado na meta 20.6, o CAQi, terá por referência um conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (AZEVEDO, 2014, p. 275).

Desse modo, analisadas as condições reais em vista de orientações futuras, além dos meios e dos recursos necessários, emerge o conceito de planejamento estratégico. Pois,

[...] radiografada e analisada a situação presente como ponto de partida do planejamento, levantados os limites e possibilidades, o planejamento fixa metas inclusive aquelas trazidas por constrangimentos legais, pluraliza a participação de sujeitos na montagem do plano reservando sempre tempos para o acompanhamento do maior ou menor sucesso no alcance das metas. (CURY, 2011, p. 806).

É preciso romper com a “cultura política enraizada na prática de nossos governantes, avessa ao planejamento e movida mais por apelos imediatos, midiáticos e populistas do que pela racionalidade inerente à ação planejada” (SAVIANI, 2014, p. 231), com vistas à otimização e melhoria dos processos, planejamentos e gestão, envolvendo a educação nacional.

No fundo, almejar uma educação democrática e com qualidade como direito social para todos, “[...] tem custos que interferem no conflito redistributivo, daí sua reação contrária” (CURY, 1997, p. 27), fato este, que exprime embates, negociações e acordos.

De forma geral, o atual PNE, avançou em relação ao anterior ao adotar o índice de 10% do PIB como meta a ser alcançada no final da década. Situação, não muito confortável, no presente momento, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a qual institui novo regime fiscal para vigorar nos próximos vinte anos, estabelecendo um teto para o crescimento dos gastos públicos.

Sendo assim, não apenas resulta impossível atingir a meta de 10% do PIB destinados à educação até 2024, como também é inviável chegar aos 7% até 2018, pois até 2036 nenhum acréscimo real de recursos poderá ser destinado à educação. Fica estabelecido, no novo Regime Fiscal, que as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino, equivalerão ao índice inflacionário do ano anterior. Saviani (2016) complementa com a seguinte posição:

Constata-se, assim, que a ‘política social’ é uma expressão típica da sociedade capitalista, que a produz como um antídoto para compensar o caráter antissocial da economia própria dessa sociedade. Entretanto, a determinação econômica projetada sobre

a “política social” o seu caráter antissocial, limitando-a e circunscrevendo o seu papel às ações tópicas que concorram para a preservação da ordem existente. (SAVIANI, 2016, p. 236).

Nesse sentido, o Estado realiza as mediações necessárias para controlar os conflitos, utilizando-se de mecanismos e estratégias que o auxiliem na manutenção da ordem social vigente, exercida pelo uso da lei. A esse respeito, Faleiros (2013) argumenta que o Estado

[...] organiza o poder e a economia num território determinado, pela mediação de instituições, aparatos ou aparelhos muito diversificados que compreendem a materialização do poder e da gestão econômica. O poder e a gestão do Estado, assim, representam ou aparecem como o interesse geral da nação ou da sociedade, mas se exercem pelo uso da lei (consenso e força) e de inúmeras mediações e organismos que constituem o governo. (FALEIROS, 2013, p. 78-79).

Por isso, “[...] as propostas e as medidas aprovadas ou transformadas em lei se inscrevem num contexto complexo das várias classes sociais e nos limites estruturais da economia” (FALEIROS, 2013, p. 42), com a finalidade de conceder apenas um mínimo de benefícios, com um mínimo de custos. Nesta direção,

Os gastos estatais na área social compensam, assim, certas perdas e desgastes da força de trabalho e possibilitam sua reprodução num nível que ao mesmo tempo garanta a produção e a paz social e não modifique a relação fundamental entre donos dos meios de produção e os assalariados. Uma parte da riqueza produzida pelo próprio trabalhador é a ele destinada pela pressão das lutas sociais. As lutas por salário somam-se aquelas pela moradia, pela saúde, pela educação e pela aposentadoria. (FALEIROS, 2013, p. 46).

Como produto de uma política educacional, atrelado a condicionantes econômicos nacionais e internacionais, o Plano Nacional de Educação, assim como qualquer que seja o objeto de análise no campo das ciências humanas e sociais, não deve ser analisado de forma isolada. É preciso considerá-lo na relação inseparável entre o estrutural e o conjuntural, bem como

[...] implica tomar o objeto de análise não como um fator, mas como parte de uma totalidade histórica que o constitui, na qual se estabelecem as mediações entre o campo da particularidade e sua relação com uma determinada universalidade. (FRIGOTTO, 2011, p. 236).

A necessidade de dar resposta imediata aos grupos socialmente vulneráveis está associada aos efeitos das políticas de ajuste econômico implementadas no Brasil, a partir da década de 1990, cujos dados demonstravam a seguinte situação:

O **número de pobres**⁴³ no país [...] era de 39,3 milhões, correspondente a 27% da população total. [...] em **1990**, trinta e dois milhões de pessoas (22% da população brasileira), compondo nove milhões de famílias, estariam em situação de **indigência**⁴⁴, com semelhante distribuição regional e urbano-rural (SOARES, 2001, p. 343, grifos da autora).

É por isso que as políticas sociais, que dizem respeito a educação, cultura, saúde, previdência, entre outras, são estratégicas do Estado e operam como meios de controle social (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 8), uma vez que proporcionam determinada distribuição de riqueza, com o intuito de garantir as condições mínimas de sobrevivência. Desse modo,

O Estado, impossibilitado de superar contradições que são constitutivas da sociedade – e dele próprio, portanto –, administra-as, suprimindo-as no plano formal, mantendo-as sob controle no plano real, como um poder que, procedendo da sociedade, coloca-se acima dela, estranhando-se cada vez mais em relação a ela. As políticas públicas emanadas do Estado anunciam-se nessa correlação de forças, e nesse confronto abrem-se as possibilidades para implementar sua face social, em equilíbrio instável de compromissos, empenhos e responsabilidades. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 8).

Assim, as políticas educacionais representam distintas formas de acumulação e, conseqüentemente, das mudanças que se concretizam nas relações de trabalho, sem, jamais, desvinculá-lo da relação social na qual se objetiva (NAGEL, 2001, p. 101). Ou seja,

[...] entende-se a política educacional brasileira não apenas como uma componente da política social, mas como parte da própria constituição do Estado, que a concebe e a implementa

⁴³ “A estimativa do número de pobres aqui está baseada em dados da PNAD-90. São considerados **pobres** aquelas pessoas cujo rendimento familiar per capita mensal é igual ou inferior ao valor de uma linha de pobreza (1/4 do salário vigente em 1980). Este valor da linha de pobreza correspondia a um rendimento familiar per capita anual de US\$ 413 em 1990, o equivalente a US\$ 34,4 mensais...” Nota da autora no texto.

⁴⁴ Ver IPEA, 1993, que considera **indigentes** aquelas famílias cujos rendimentos mensais lhes permitem, no máximo, a aquisição de uma cesta básica de alimentos. Nota da autora no texto.

no conjunto de suas ações de direção e controle social (DEITOS; XAVIER, 2006, p. 67).

A educação seria o instrumento fundamental para desenvolver nos indivíduos a capacidade de responder aos desafios decorrentes de um sistema excludente, responsabilizando-os de seu eventual sucesso ou fracasso. Estabelece-se uma relação direta entre elevação de escolaridade–emprego–renda, que gera certo controle social. Além do que

As condições objetivadas na relação social entre situações de classe diferentes, na relação entre capital e trabalho, geram atribuições de sentidos diferentes à linguagem assim como possibilidades diferentes de elaboração de compreensões do mundo, sem se afirmar, de resto, que os sujeitos se encontrem presas de suas circunstâncias históricas (EVANGELISTA, s/d, p. 3).

Dessa forma, é importante compreender que a linguagem utilizada nos documentos elaborados como diretrizes educacionais provenientes do aparelho de Estado “[...] expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais” (EVANGELISTA, s/d, p. 2), a fim de manter as relações de subordinação entre capital X trabalho.

Portanto, os desafios para a materialização do Plano Nacional de Educação são complexos e estão vinculados a própria dinâmica concebida e implementada pelo Estado no processo de elaboração das políticas sociais que visam contribuir com o controle social.

Neste capítulo abordou-se historicamente, as sucessivas tentativas de elaboração e execução de Planos Nacionais de Educação no Brasil, bem como as dificuldades e os obstáculos que frustraram algumas tentativas. No Quadro 01 apresenta-se uma síntese dos autores/propositores que elaboraram o Planejamento Nacional de Educação brasileiro, juntamente com os objetos e/ou intencionalidades a que se propuseram em cada período histórico.

Quadro 01 – Histórico de Objetos ou Intencionalidades do Planejamento Nacional de Educação brasileiro

Ano/Período	Objeto ou Intencionalidades do Planejamento Nacional da Educação	Autores/Propositores
1932	Introdução da Racionalidade Científica	Escolanovistas
1937 - 1945	Controle Político – Ideológico	Estado Novo

1946 - 1964	Instrumento de Distribuição de Recursos LDB - Lei nº 4.024	Liberais Democratas ou Nacionalismo
1964 - 1985	Racionalidade Tecnocrática na Educação	Ditadura Militar
1985 - 1989	Racionalidade Democrática	Nova República
1990 - 2002	Racionalidade Financeira	Governos Collor, Itamar e FHC
2003 - 2016	Racionalidade Financeira e Avaliativa	Governos Lula e Dilma

Fonte: A partir de Saviani (2016) e Aquino (2015), com acréscimo da última linha. Elaboração da autora.

Verifica-se no Quadro 01 a existência de diferentes intencionalidades dadas ao planejamento educacional em cada período citado. Em 1932, preconizava-se a formulação de plano como instrumento da racionalidade científica, que conduzisse o país a modernização através da educação proposta pelo ideário escolanovista.

No período de 1937-1945, essa concepção se alterou e a ideia de plano absorveu uma concepção de controle político-ideológico traduzida numa ordenação legal que marcou a política educacional do período.

Entre 1946 e 1964 há um plano de educação com característica fim de distribuição de recursos, a serviço do desenvolvimento econômico do país, sob a condução da concepção nacional desenvolvimentista.

Durante o período da Ditadura Militar, o plano foi pensado como instrumento da racionalidade tecnocrática na educação, ajustado as pressões do período em questão.

Com o advento da Nova República, no período entre 1985 e 1989, introduziu-se a racionalidade democrática na concepção do plano, o que gerou dispersão e descontrole de recursos.

Nos governos de Collor, Itamar e FHC, sobrepuja a realização de uma política através da racionalidade financeira, com a redução de gastos públicos e a diminuição do tamanho do Estado.

Finalmente, entre 2003 e 2016, segue-se a mesma lógica da racionalidade financeira acrescida, porém, de um novo componente: a avaliação. Busca-se resultados “conforme uma noção de qualidade aferida por testes padronizados aplicados em larga escala” (SAVIANI, 2016, p. 345).

No Quadro 02 apresenta-se a síntese do histórico dos Planos Nacionais de Educação no Brasil. O primeiro plano, o de 1962, foi um plano de metas distributivas de recursos para os diferentes níveis de ensino, conforme o estabelecido na LDB 4.024/61. Tornou-se praticamente “letra morta”, na medida em que o golpe militar de 1964, logo cedo, imprimiu outras orientações para a política educacional brasileira.

Em 1993, elaborado pelo MEC, foi editado o *Plano Decenal de Educação para Todos*, que se delimitou a apenas ao Ensino Fundamental contendo algumas ações para este nível de ensino, mas não se constituiu como um plano educacional.

Em 9 de janeiro de 2001, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, foi sancionada a Lei nº 10172, responsável pela aprovação do Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010. Com a duração de dez anos traçou as diretrizes e as metas para a Educação brasileira.

O Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, é um plano decenal com vigência até 2024, que englobou forte mobilização e participação de forças organizadas do campo da educação que começou na CONAE 2010 e culminou com sua aprovação pelo Congresso Nacional.

Quadro 02 – Histórico de Planos de Educação de Âmbito Nacional

Anos	Planos	Observações
1962	1º Plano Nacional de Educação	Elaborado, tendo por referência a LDB 4.024/61 (art. 92), pelo Conselho Federal de Educação; restringia-se a plano de aplicação de recursos dos fundos de ensino de parte dos recursos federais da educação; sofreu duas alterações: em 1965 (salário-educação) e em 1966 (orientação para o trabalho).
1993	Plano Decenal de Educação para Todos	Foi descartado em 1995; restringia-se ao Ensino Fundamental.
2001	Plano Nacional de Educação 2001-2010	Aprovado em Lei (Lei nº 10.172/01)
2014	Plano Nacional de Educação 2014-2024	Aprovado em Lei (Lei nº 13.005/14)

Fonte: Aquino, 2015. Elaboração da autora.

O histórico sobre a trajetória do Plano Nacional de Educação 2001-2010 e do Plano Nacional de Educação 2014-2024, não se explica, portanto, à revelia

do contexto econômico-social e político-ideológico em que se delineou o processo de reforma do Estado brasileiro. Pelo contrário, a compreensão da organização do sistema educacional brasileiro sinaliza os próprios limites e possibilidades auferidos em cada contexto histórico em que foram construídos até culminar no momento de aprovação na forma das leis, nas décadas de 2000, respectivamente o PNE 2001-2010 e o Plano Nacional de Educação 2014-2024.

No capítulo II, busca-se realizar uma análise dos PNE (2001-2010 e 2014-2024), com destaque as Metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.



FONTE:

<https://www.facebook.com/tirasarmandinho/photos/a.488361671209144/1653595298019103/?type=3&theater>. Acesso em: 10 set. 2017.

CAPÍTULO II

2 OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO 2001-2010 e 2014-2024: AS METAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E O ENSINO FUNDAMENTAL

Oprimidos e opressores, dominantes e dominados podem utilizar palavras cujo significado dicionarizado, formal, seja comum. Entretanto, as marcas de sua posição social e de suas possibilidades de apropriação de bens culturais são indelévels tanto na atribuição de sentidos à linguagem quanto na sua supressão. (EVANGELISTA, s/d, p. 2)

A realização de avaliações periódicas sobre as metas dos PNE (2001-2010 e 2014-2024) é decorrente do monitoramento realizado a partir do quarto ano de vigência no PNE 2001-2010 e a cada dois anos no PNE 2014-2024. O monitoramento e avaliação dos Planos são instrumentos auxiliares, na medida em que possibilitam aferir e direcionar encaminhamentos à execução e efetivação do conjunto de metas propostas. Os documentos analisados neste estudo e que divulgam os resultados das avaliações periódicas são: *Avaliação Técnica do Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2004); *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008* (BRASIL, 2009); *Avaliação do PNE 2004-2006* (BRASIL, 2011); *De Olho nas Metas 2011* (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012); *As desigualdades na Escolarização no Brasil n° 4 e n° 5* (BRASIL, 2011; 2014); *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2012; 2013; 2014 e 2017* (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012; 2013; 2014 e 2017); *3 Anos de Plano Nacional de Educação* (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017); *PNE em Movimento 1 e 4* (BRASIL, 2016); *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016* (BRASIL, 2016); *Educação – Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (BRASIL, 2017a) e o *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018* (BRASIL, 2018a).

A visão processual do planejamento reflete no entendimento de sua execução e previsão das alterações possíveis. Daí, a importância de se efetuar o monitoramento contínuo e as avaliações periódicas dos Planos Nacionais de Educação, ao avaliar o cumprimento das metas ao longo de uma década, tornam-se importantes suportes do planejamento educacional na consecução dos planos. Nesta ponte entre planejamento e execução o monitoramento, como instrumento de averiguação da realidade educacional, torna-se um norteador

das políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas.

E, através do diagnóstico da situação do sistema educacional, realizado por meio do monitoramento e avaliação, que se objetiva responder quais as categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos sobre as metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010, por meio de três seções assim denominadas: 2.1 *Monitoramento das metas da Educação Infantil*; dispõe os dados levantados em relação ao processo de monitoramento das metas da Educação Infantil nos PNE (2001-2010 e 2014-2024). A seção 2.2 *Monitoramento das metas do Ensino Fundamental* apresenta os dados coletados e disponibilizados nos documentos de monitoramento dos PNE (2001-2010 e 2014-2024) relativos as Metas do Ensino Fundamental. Por fim, a seção 2.3 *O PNE 2001-2010 e o PNE 2014-2024: comparativo sobre as categorias apresentadas nas metas para Educação Infantil e Ensino Fundamental* aponta os conceitos que permaneceram e/ou foram modificados para sustentar as metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010.

2.1 MONITORAMENTO DAS METAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

A definição e a implementação de um projeto de educação, de duração decenal, tal como preconizam os Planos Nacionais de Educação - PNE (2001-2010 e 2014-2024) constituem-se referência para elaboração das políticas educacionais. Resultados de um processo de construção-luta coletiva que envolveu diversos atores sociais e o poder público, aglutinou um conjunto de compromissos e finalidades para a educação brasileira, os quais são suscetíveis de aferição.

Neste sentido, a realização de avaliações periódicas para implementação das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2001-2010 é definida nos parágrafos 1º e 2º do artigo 3º e no artigo 4º:

Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a

avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.

§ 1º O Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, acompanhará a execução do Plano Nacional de Educação.

§ 2º **A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta Lei**, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções.

Art. 4º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2001, p. 01, grifos nossos).

Quanto à realização de avaliações periódicas para implementação das metas estabelecidas no Plano Nacional Educação 2014-2024 destaca-se o parágrafo 2º do artigo 5º:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas [...]

[...]

§ 2º **A cada dois anos, ao longo do período de vigência deste PNE**, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no anexo desta lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes. (BRASIL, 2014, p. 44, grifos nossos).

Os Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024) consubstanciam, em parte, o planejamento do Estado brasileiro, resposta, inclusive, do processo de redemocratização no Brasil, sobretudo a partir da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que promoveu mudanças significativas na educação brasileira, dentre as quais, estão a garantia da educação como direito social de todos e dever do Estado e da família; a função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, mediante assistência técnica e financeira a estados, Distrito Federal e municípios; a subvinculação de recursos mínimos a serem aplicados pela União (18%), estados, Distrito Federal e municípios (25%). Assim,

Do ponto de vista jurídico, normativo e institucional, o Brasil vivenciou avanços consideráveis com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando se garantiu, dentre outros

avanços, o acolhimento de uma concepção ampla de educação, sua inscrição como direito social inalienável, a corresponsabilidade dos entes federados por sua implementação e a vinculação constitucional de percentuais mínimos dos orçamentos públicos. (BRASIL, 2009, p. 13).

É por isso, que as alterações realizadas em âmbito jurídico-institucional completaram-se com a aprovação de quatro instrumentos legais para a educação brasileira, a saber: a Lei nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); a Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef); o Plano Nacional de Educação, PNE - Lei nº 10.172/2001; e a Lei nº 11.494, de 20/06/2007, que regulamentou o Fundeb.

Com isso,

Enquanto a LDB reestruturou e definiu as diretrizes e bases da educação escolar no Brasil após o período da ditadura militar, o Fundef instaurou um novo modelo de financiamento do Ensino Fundamental, buscando cumprir o princípio constitucional da equalização do financiamento. O PNE, por sua vez, traçou novos rumos para as políticas e ações governamentais, fixando objetivos e metas para a chamada 'Década da Educação'; e, finalmente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja vigência se estende a 2020, ampliou o escopo do financiamento, passando a abranger toda a Educação Básica, contemplando Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos. (BRASIL, 2009, p. 14).

Embora com algumas limitações do PNE 2001-2010 em relação, por exemplo, ao elevado número de metas, a ausência de regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e a falta de financiamento⁴⁵ representou um avanço no sentido de configurar em política de elevação do nível de escolarização da população brasileira. Constitui, portanto, “[...] mais um instrumento que reconhece e promove a educação, inclusive a infantil, como campo de direito da família e da própria criança”. (BRASIL, 2009, p. 29).

A Educação Infantil ganhou destaque nas políticas públicas brasileiras sendo reconhecida na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e

⁴⁵ Os limites apresentados para o alcance das metas estão circunscritos com a questão do investimento público em educação, o qual será abordado na última seção do Capítulo dois.

do Adolescente (ECA), de 1990, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996; no Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001, bem como das iniciativas daí advindas, tais como o Fundeb (2007), o PDE (2007), o PNE 2014-2024, entre outros documentos.

Por determinação da LDB nº 9.394/96, a etapa da Educação Infantil, é responsável pelo atendimento de crianças de até 3 anos nas creches, ficando a faixa etária de 4 até 5 anos⁴⁶ de idade em pré-escolas. Sendo assim, o trabalho realizado nessas instituições de ensino deve ter “[...] como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”; conforme disposto no artigo 29 da LDB.

A Lei nº 10.172/2001 que instituiu o PNE 2001-2010 dispõe para a Educação Infantil 25 metas, as quais visam assegurar:

[...] ampliação no atendimento; infraestrutura adequada às necessidades das faixas etárias e para crianças com deficiência; ambiente pedagógico; mobiliário adequado; formação e capacitação de profissionais de educação infantil; desenvolvimento de política de educação infantil em todos os municípios; projetos pedagógicos específicos; articulação entre instituições de ensino superior e instituições de educação infantil, públicas e privadas visando melhoria de qualidade de ensino; ações que integrem educação, saúde e assistência nas instituições que atendam crianças de 0 a 3 anos de idade; garantia de alimentação nas instituições; materiais pedagógicos específicos para cada faixa etária; inclusão de creches e entidades equivalentes no sistema educacional de estatísticas; implantação de conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade; programas de orientação para pais com filhos de 0 a 3 anos, com oferta de assistência financeira e jurídica e alimentar nos casos de pobreza e violência doméstica; adoção progressiva do atendimento em tempo integral para crianças de 0 a 6 anos; estabelecimento de sistemas de avaliação, supervisão e controle, visando a melhoria da qualidade; garantia de recursos para a educação infantil⁴⁷. (BRASIL, 2011, p. 14-16).

⁴⁶ Idade esta, estabelecida com a Lei nº 12.796 de 4 de abril de 2013, onde altera-se o inciso II do artigo 4º da LDB 9.394/96, cuja redação encontra-se assim disposta: Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade.

⁴⁷ Para Saviani (2016), em relação a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, é forçoso reconhecer que o segundo representa considerável avanço em relação ao primeiro. Pois, “[...]”

Os objetivos de ampliação da oferta de Educação Infantil estão expressos em duas metas do PNE 2001-2010, sendo elas:

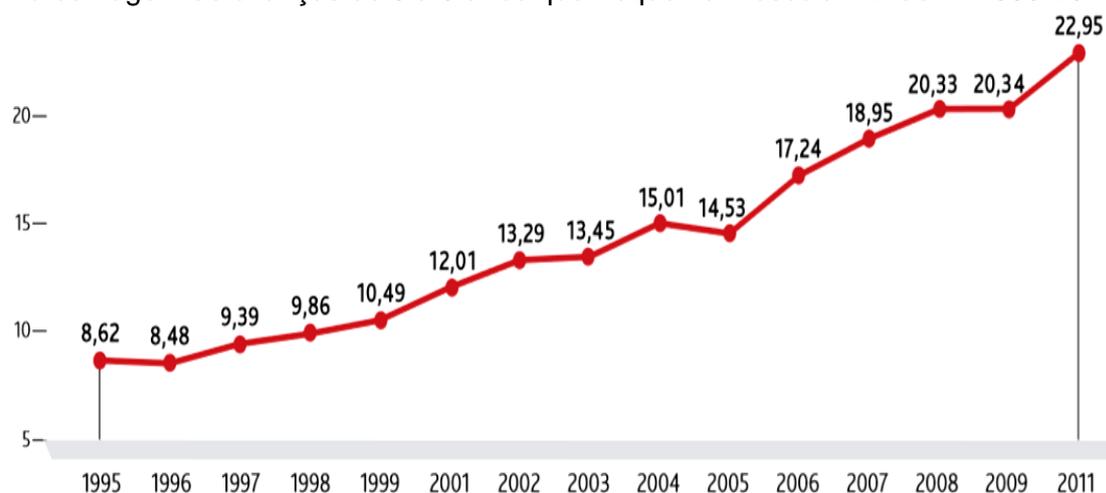
A Meta 1: 'ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos⁴⁸ (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos'. E a Meta 18: 'adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos' (BRASIL, 2001, p. 13-14).

Em relação à Meta 1 de ampliar a oferta na Educação Infantil, os dados dispostos nos documentos: *Avaliação Técnica do Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2004); *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008* (BRASIL, 2009); *Avaliação do PNE 2004-2006* (BRASIL, 2011); *De Olho nas Metas 2011* (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012); *As desigualdades na Escolarização no Brasil n° 4 e n° 5* (BRASIL, 2011; 2014); *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2012; 2013 e 2014* (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012; 2013 e 2014), relativos ao monitoramento do PNE 2001-2010, registram uma situação limitada de atendimento. Apesar, do expressivo crescimento no acesso à Educação Infantil, aponta-se, um grande contingente de crianças entre 0 e 5 anos com acesso reprimido ao sistema de ensino. As Figuras 01 e 02, apresentam um histórico de 1995 a 2011, em relação a porcentagem de crianças atendidas nas creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 5 anos).

com a entrada em vigor do FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo fundo passa dos 30 milhões (que eram atendidos pelo FUNDEF) para 47 milhões. E o montante do fundo eleva-se correspondentemente de R\$35,2 bilhões para R\$48 bilhões. À primeira vista essas cifras provocam a impressão de um incremento bastante significativo. No entanto, um simples cálculo mostra que, enquanto a população atendida se ampliou em 56,6%, os recursos componentes do fundo aumentaram em apenas 36,3%. Portanto, proporcionalmente houve uma diminuição dos investimentos e não um aumento, como vem sendo apregoado. De fato, a contribuição de estados e municípios passou de 15% para 20%, ou seja, um incremento de um terço (33,33%), enquanto o número de estudantes atendidos aumentou em 56,6%. Além disso, também a complementação da União não implicou acréscimo. Com efeito, antes a União deveria entrar com pelo menos 30% de seu orçamento, devendo ser observado que o FHC nunca cumpriu esse dispositivo da legislação que ele mesmo fizera aprovar. Ora, o orçamento do MEC para 2007, após o corte de R\$610 milhões imposto pela Fazenda, é de R\$9 bilhões e 130 milhões. Logo, 30% corresponderiam a R\$2 bilhões e 739 milhões. No entanto, a importância prevista como complementação da União para 2007 foi estipulada em R\$2 bilhões.

⁴⁸ No início de 2006, foi promulgada a Lei n° 11.274 que amplia a duração do Ensino Fundamental para nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos. Assim, se a população de 0 a 6 anos é referência para avaliação da Educação Infantil e a população de 07 a 14 para se avaliar o nível de implementação das metas do Ensino Fundamental, nos cinco primeiros anos de vigência do PNE (2001-2005), há que se considerar os efeitos da Lei 11.274/06 nas eventuais redefinições de metas para a segunda metade do decênio (2006-2010).

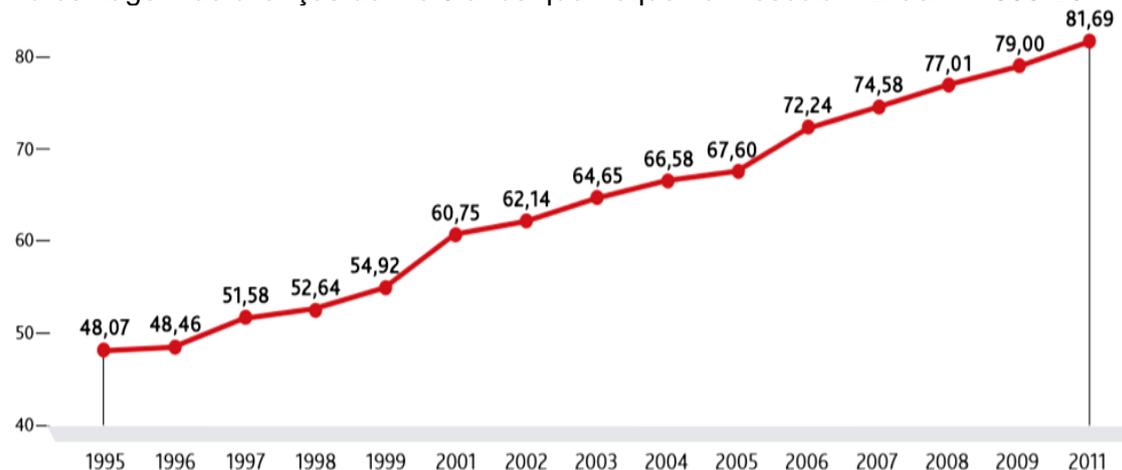
FIGURA 01: Educação Infantil - Creche
Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola – Brasil – 1995-2011



Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2013, p. 14.

Analisando a Figura 01, acima, percebe-se que o número de crianças com idade de 0 a 3 anos frequentando as creches brasileiras passou de 8,62% em 1995, no governo FHC, quando houve a focalização dos gastos sociais no Ensino Fundamental, para expressivos 22,95%, em 2011. Já na Figura 02, a seguir, visualiza-se que houve o crescimento progressivo de crianças, entre 4 e 5 anos, frequentando a pré-escola, de 48,07%, em 1995, para 81,69%, em 2011, tendo um aumento, portanto, de 33,62% em 16 anos.

FIGURA 02: Educação Infantil – Pré-escola
Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos que frequentam escola – Brasil – 1995-2011



Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2013, p. 15.

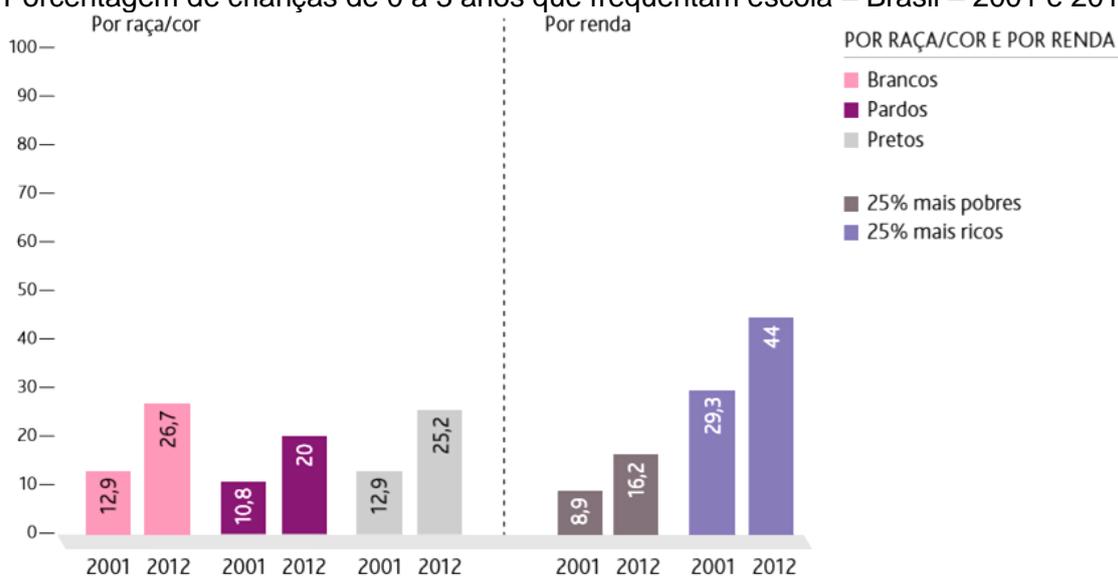
Num primeiro momento, os dados expressos nas Figuras 01 e 02, demonstram uma ascensão no atendimento, com exceção do ano de 2005, Figura 01, quando houve um declínio. A cada ano, aumentou o número de

crianças que frequentaram a escola. No entanto, os números divulgados pelo Censo Demográfico 2010 demonstrou o seguinte cenário da universalização da Educação Básica:

Quando dizemos que o atendimento está em processo de universalização, na Educação Básica, precisamos lembrar que o Censo Escolar de 2010 indicou a existência de 3,8 milhões de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos fora da escola, o equivalente à população do Uruguai (ANUÁRIO, 2012, p. 9).

Desse total, que estão fora do ambiente escolar, 1 milhão eram crianças de 4 e 5 anos. Além disso, as desigualdades eram significativas na Educação Infantil e se expressaram, categoricamente, quando se analisaram os números pelos critérios: raça, cor e renda familiar; apresentados nas Figuras 03 e 04.

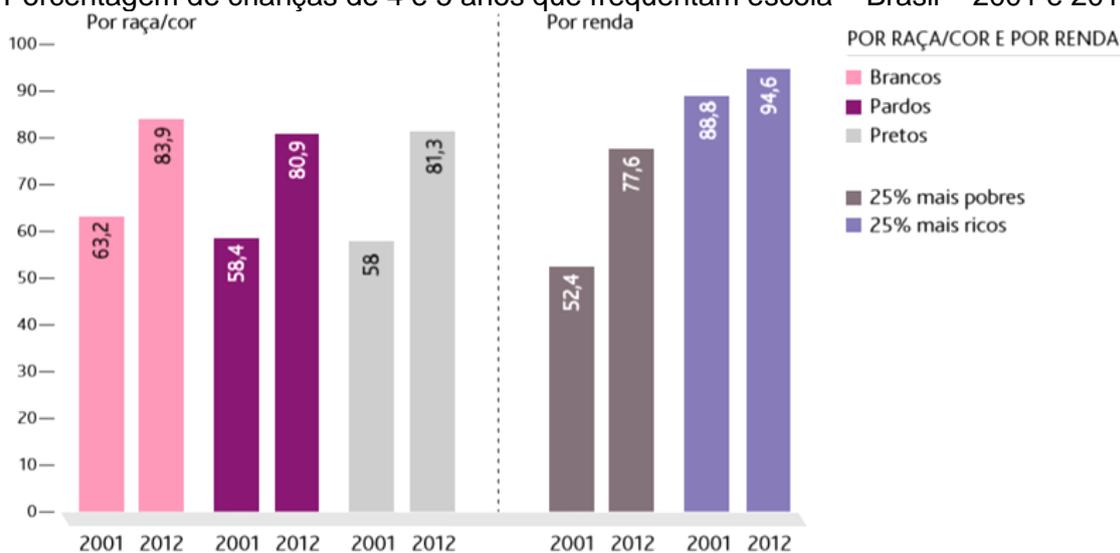
FIGURA 03: Educação Infantil - Creche
Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola – Brasil – 2001 e 2012



FONTE: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2014, p. 18.

Na Figura 03, por exemplo, 44% das crianças de 0 a 3 anos estavam em creches, no quartil mais rico da população, em contraposição a 16,2% das crianças das famílias mais pobres. A desproporção continuava, quando considerado as crianças matriculadas na pré-escola, com 4 e 5 anos de idade, conforme a Figura 04, o qual apresentou que 94,6% das crianças da população situada entre os 25% mais ricos estão na escola, contra 77,6% das mais pobres.

FIGURA 04: Educação Infantil - Pré-escola
Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos que frequentam escola – Brasil – 2001 e 2012



FONTE: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2014, p. 18.

Verifica-se, assim, que as marcas da desigualdade no sistema educacional brasileiro podem ser vistas desde os primeiros anos escolares da criança. O Anuário (2014) mostra que a oferta de ensino não acontece de modo uniforme no país para as crianças de 0 a 3 anos, nas creches, e para as crianças de 4 e 5 anos, na pré-escola:

Há defasagens profundas quando se comparam resultados de alunos ricos e pobres. Os índices educacionais deixam claras as diferenças de oportunidades para brancos e pretos. As chances de avanço na escolaridade e de aprendizagem de uma criança da cidade são muito superiores às das crianças do campo. Da Creche à Educação Superior, passando pela Educação Profissionalizante, o sistema educacional brasileiro tem como uma das marcas a desigualdade, expressa em números (ANUÁRIO, 2014, p. 8).

Conseqüentemente, “são diferenças que se acumulam e se superpõem, produzindo um funil que expulsa do sistema milhões de crianças e jovens, privando-os do pleno direito de aprender” (BRASIL, 2012, p. 13). De certa forma, é um nó que fica cada vez mais difícil de desatar nas etapas seguintes de ensino.

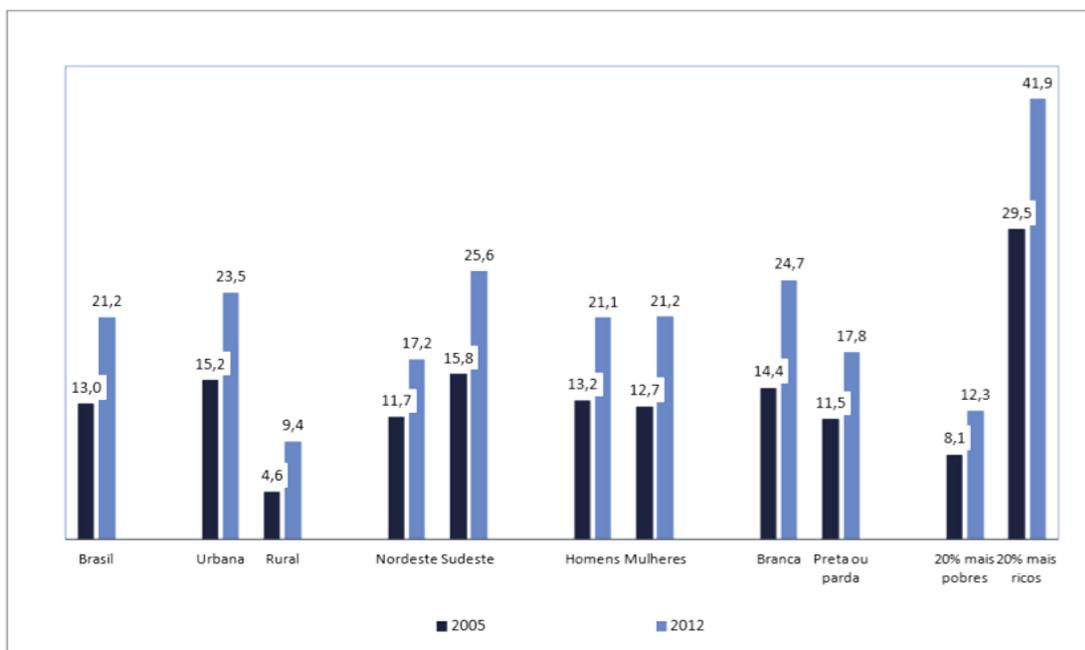
A Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica, e obrigatória a partir dos 4 anos de idade. Pesquisas têm demonstrado a importância dos primeiros anos de escolaridade para o desenvolvimento integral das crianças, com impacto nas etapas seguintes de ensino (ANUÁRIO, 2013, p. 14).

O descompasso no acesso e permanência no ambiente escolar dos grupos considerados socialmente vulneráveis irá incidir em seu *status quo* na sociedade, de tal forma, que

Os jovens e adultos de 18 a 29 anos têm, em média, quatro anos a mais de escolaridade entre os mais ricos, em relação aos 25% mais pobres. Há nove vezes mais jovens de 18 a 24 anos do primeiro quartil de renda matriculados no Ensino Superior na comparação com os 25% mais pobres. Isso se reflete no trabalho e na renda: enquanto o salário médio de um cidadão dessa faixa etária com ensino superior completo chega a R\$ 2,3 mil, os vencimentos das pessoas que não completaram o Ensino Médio ficam em R\$ 752,00 (ANUÁRIO, 2014, p. 11).

Agrega-se à essas informações, as Figuras 05 e 06, que apresentam os resultados de 2005 e 2012 nas regiões com maior e menor acesso à educação e as desigualdades entre os grupos urbanos e rurais, por sexo, cor e quintos de renda familiar per capita. Informação obtida no Relatório de Observação n° 5 (BRASIL, 2014, p. 38).

FIGURA 05 – Taxa bruta de frequência à escola, das crianças de 0 a 3 anos de idade, por situação de domicílio, sexo, cor, e quintos de renda familiar *per capita* – Brasil – 2005 e 2012

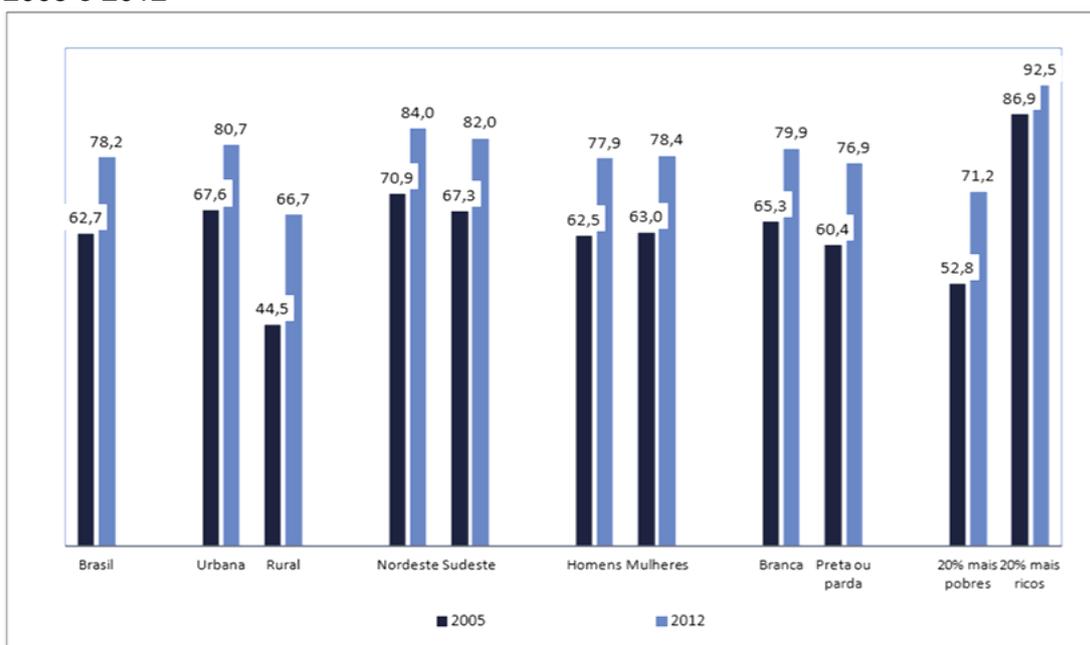


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005/2012.

Observa-se que em 2012, um ano após o término de vigência do PNE 2001-2010, mesmo com o aumento verificado no período, ainda é muito reduzida a taxa de frequência das crianças de 0 a 3 anos. Prevalendo, contudo, o grupo

do meio rural e os mais pobres na condição de vulnerabilidade, sendo que “[...] o processo de expansão nessa faixa etária está ocorrendo com agravamento de desigualdades: as distâncias entre rural e urbano, Sudeste e Nordeste, ricos e pobres, brancos e negros, aumentaram no período” (BRASIL, 2014, p. 38).

FIGURA 06 – Taxa bruta de frequência à escola, das crianças de 4 e 5 anos de idade, por situação de domicílio, sexo, cor, e quintos de renda familiar per capita – Brasil – 2005 e 2012



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005/2012.

Em relação a população infantil de 4 e 5 anos, a Figura 06 revela um quadro mais favorável ao contingente de crianças atendidas, haja vista que,

A incorporação da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos como o primeiro nível obrigatório da educação básica, a partir da criação do FUNDEB, em 2007, já tem um nítido impacto no acesso à escola entre as crianças dessa faixa etária. Com uma velocidade rara, em se tratando de indicadores do sistema educacional brasileiro, já se aproxima de 80% a parcela das crianças de 4 e 5 anos frequentando a pré-escola em 2012. É perceptível também o sentido de convergência da trajetória: o acesso tem crescido de modo mais acelerado justamente entre os que estavam em pior situação inicial, como a população rural e os 20% mais pobres. É interessante notar também como, excepcionalmente nessa faixa etária e nível de ensino, a cobertura apresentada pela região Nordeste é bastante elevada – e já era maior do que a encontrada no Sudeste mesmo antes do FUNDEB, ainda em 2005 (BRASIL, 2014, p. 38).

Os dados computados até 2010, pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), mostram que 3,8 milhões de crianças e jovens entre 4 e 17 anos ainda estavam fora da escola, sendo 8,5% da população nessa faixa

etária. A maior defasagem, consta-se na pré-escola, com as crianças de 4 e 5 anos, onde 19,9% dessa população encontrava-se excluída do sistema de ensino.

Diante destes dados publicados pela PNAD⁴⁹/IBGE, pelo EducaCenso⁵⁰ do INEP/MEC⁵¹ e de outras fontes oficiais relacionadas à situação escolar no país, no período de vigência do PNE 2001-2010, observa-se, um quadro de distribuição desigual da oferta da educação brasileira em relação a creche e a média de escolaridade, nas diferentes regiões do país

Mesmo com o aumento significativo da oferta de creche verificado no período, apenas 21,2% das crianças de 0 a 3 anos foram atendidas em 2012 – em 2005, a taxa era de 13%. As piores situações estão na zona rural, apenas 9,4% de atendimento; na região Norte, 7,6%; e região Nordeste, 17,2%; entre os 20% mais pobres, 12,3%; entre os pretos e pardos, 17,8%. Em melhor situação estão as crianças das áreas urbanas: 23,5%, das regiões Sul (30,3%) e Sudeste (25,6%), assim como entre os 20% mais ricos, 41,9%, e entre os brancos, 24,7%;

A situação de baixa escolaridade do conjunto da população brasileira e as evidentes desigualdades no acesso e permanência na escola. A média nacional passou de 6,9 anos de estudo em 2005, para 7,9 anos em 2012, ainda abaixo dos 9 anos estabelecidos como ensino fundamental. As distâncias entre os grupos populacionais estão diminuindo, mas a desigualdade persiste: em 2012, a escolaridade média no Nordeste foi de 6,7 anos, enquanto no Sudeste foi de 8,5 anos; na zona rural foi de 5,1 anos, enquanto foi de 8,4 anos na área urbana; entre os pretos e pardos, foi de 7,1 anos, e entre os brancos, 8,7 anos; entre os 20% mais pobres, 5,3 anos; e entre os 20% mais ricos, 10,5 anos; [...] (BRASIL, 2014, p. 11-12).

Como ilustrado na Figura 07, confirma-se que os problemas e as desigualdades de escolarização no Brasil entre os anos de 2005 e 2012 incidiam no baixo nível de escolaridade da população brasileira, na persistência do alto

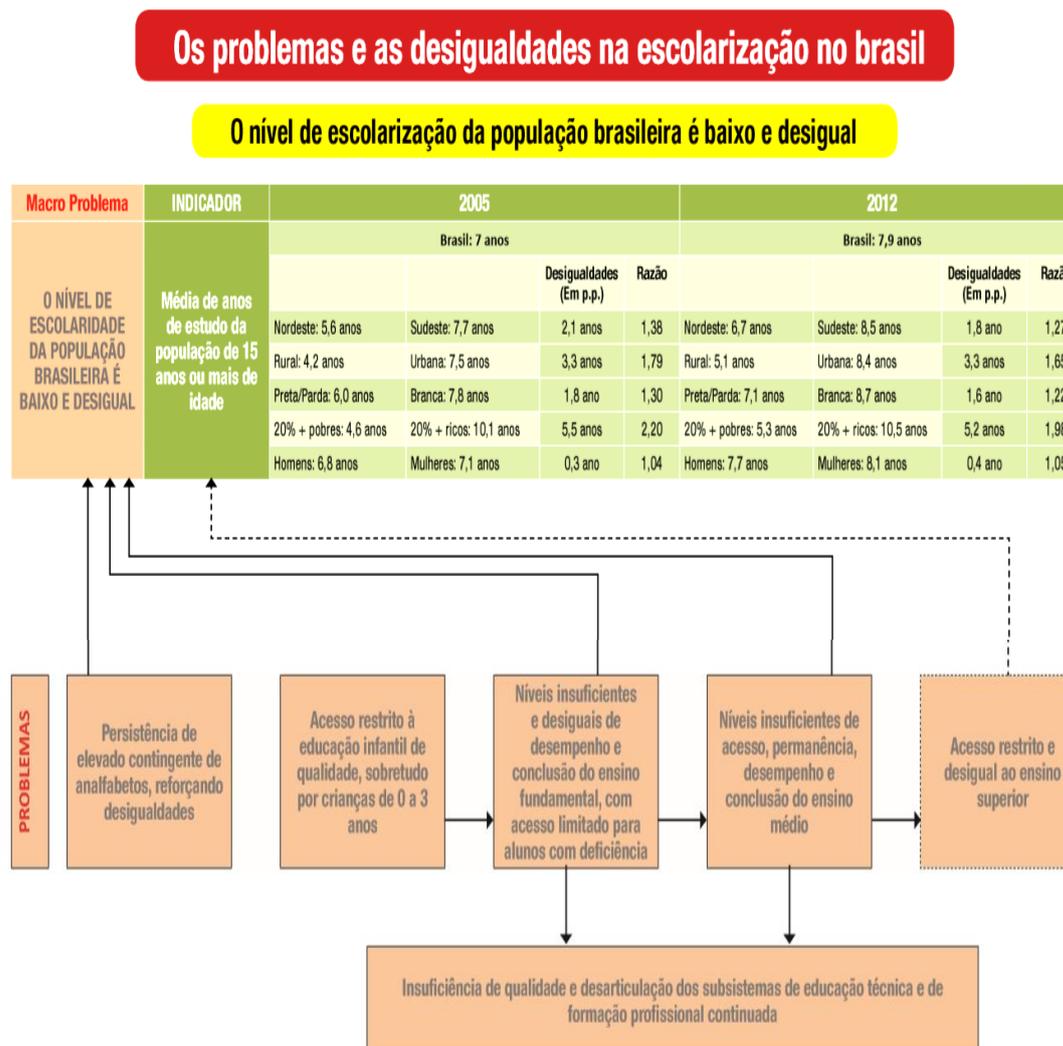
⁴⁹ PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada anualmente pelo IBGE.

⁵⁰ O Educacenso é uma radiografia detalhada do sistema educacional brasileiro. A ferramenta permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. Todo o levantamento é feito pela internet. A partir dos dados do Educacenso, é calculado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e planejada a distribuição de recursos para alimentação, transporte escolar e livros didáticos, entre outros. Informação extraída em: <http://portal.mec.gov.br/educacenso>, acesso em: 29 Mai. 2018.

⁵¹ INEP/MEC - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, vinculado ao Ministério da Educação.

número de analfabetos, no acesso restrito à Educação Infantil nas creches, no acesso limitado para os alunos com deficiência, no baixo índice de acesso, permanência e conclusão do Ensino Médio e no acesso restrito e desigual ao Ensino Superior; predominantemente nos grupos considerados socialmente vulneráveis.

FIGURA 07: Indicadores dos problemas e das desigualdades na escolarização no Brasil 2005 e 2012



Fonte: *As Desigualdades na Escolarização no Brasil nº 5*, 2014, p. 53.

Na Figura 07 pode-se identificar que as desigualdades permanecem, no decorrer dos anos de 2005 a 2012, e manifestam-se nos grupos socialmente vulneráveis. As dificuldades são enfrentadas por crianças e adolescentes pertencentes ao grupo dos 20% mais pobres. Em 2012 contabilizou-se uma média de 5,3 anos de estudos para essa população, em contraposição a 10,5 anos de estudos dos pertencentes ao grupo dos 20% mais ricos. Em 2012,

também, constata-se que a população residente na região Nordeste teve uma média de 6,7 anos de estudos em contraposição a 8,5 anos dos residentes na região Sudeste. Os moradores da região rural, em relação ao acesso e permanência no ambiente escolar, contabilizaram-se 5,1 anos de estudos, e os moradores da zona urbana contabilizam 8,4 anos de estudos. Em 2005 a média de anos de estudos da população negra era de 6 anos, no transcorrer de 7 anos, em 2012, esse índice aumentou para 1,1 ano, permanecendo em desvantagem ao grupo dos considerados brancos.

Em relação ao PNE 2014-2024, a meta direcionada para a Educação Infantil não difere em porcentagem almejada à população de 0 a 3 anos (50%). No entanto, se torna mais audaciosa ao propor a universalização da pré-escola, de caráter obrigatório a partir dos 4 anos de idade, por meio da Emenda nº 59/2009, conforme mencionado.

Assim sendo, a Meta 1 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, anunciou dois grandes objetivos a serem efetivados até 2016: a universalização da pré-escola de caráter obrigatório e a ampliação da oferta de atendimento nas creches.

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014, p. 49).

Ademais, para subsidiar a efetivação da Meta 1 seria necessário um conjunto de dezessete estratégias que complementarizariam e direcionariam a ação pública, sendo elas: expansão das redes públicas de educação infantil em conformidade com padrão nacional de qualidade e em regime de colaboração entre os entes federados; redução da desigualdade de acesso, observada a variável renda das famílias; realização da demanda por creche, em regime de colaboração, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta; estabelecimento de normas, procedimentos e prazos para a definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches; manutenção e ampliação do programa nacional de construção e reestruturação de escolas públicas (Proinfância)⁵², como também, a aquisição

⁵² O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007,

de equipamentos, para expandir e melhorar a rede física de escolas públicas de Educação Infantil; implantação até 2016, da avaliação da Educação Infantil⁵³, com o intuito de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes; expansão da oferta na rede pública articulada à matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação; promover a formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil e de forma progressiva, o atendimento por profissionais com formação superior; elaboração de currículos e propostas pedagógicas à população de zero a cinco anos; ampliação de atendimento que considere as características e necessidades das populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas; prioridade de acesso e fomento ao atendimento educacional especializado para crianças com deficiência; implementação de programas de orientação e apoio às famílias⁵⁴,

é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. O programa atua sobre dois eixos principais, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação:

1. Construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes;

2. Aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

O município interessado em ser atendido pelo Proinfância deverá elaborar o Plano de Ações Articuladas – PAR a partir do diagnóstico da sua situação educacional, preencher e enviar eletronicamente os formulários e documentos disponibilizados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação - SIMEC, módulo PAR, indicando as ações de infraestrutura física referentes às obras e serviços de engenharia, com os respectivos quantitativos para atendimento. Além disso, com a inclusão do Programa Proinfância no PAC 2, os municípios são pré-selecionados pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), de acordo com déficit comprovado de atendimento na educação infantil. Informação obtida no site:

<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia>

⁵³ Em 5 de maio de 2016, o Ministério da Educação editou a Portaria nº 369/2016, que criava o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), instituindo, entre outras medidas, a Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei). A norma, porém, foi revogada em 25 de agosto do mesmo ano, por meio da Portaria nº 980/2016, após a posse do ministro Mendonça Filho, sob o argumento de que é necessário aguardar a conclusão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). (GOMES, 2017b, p. 37).

⁵⁴ Em 5 de outubro de 2016, foi publicado o Decreto nº 8.869, que institui o Programa Criança Feliz, de caráter intersetorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância. Ao tempo em que pretende atender ao art. 14 da Lei nº 13.257/2016; no qual se lê em seu *caput*. “As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança”.

com articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, a fim de garantir o desenvolvimento integral das crianças de até três anos de idade; atendimento da criança de zero a seis anos, preservando as especificidades deste período, visando a articulação com a etapa seguinte no ensino fundamental; fortalecimento do monitoramento do acesso e permanência das crianças beneficiárias de programas de transferência de renda; realização de busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, salvaguardando a opção da família em relação ao grupo de até 3 anos; publicação de levantamento da demanda manifesta; tempo integral para todas as crianças de zero a cinco anos, conforme o estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. (BRASIL, 2014, p. 49-51).

Há, portanto, uma série de medidas a serem contempladas e algumas que já tiveram o prazo expirado. Passados quatro anos desde a aprovação do PNE 2014-2024 os desafios ainda são consideráveis pois, em 2017, apenas seis dos trinta dispositivos relacionados à Educação Básica que deveriam ter sido cumpridos foram realizados de forma total ou parcialmente⁵⁵. Ressalta-se que entre os dispositivos que cumpriram aos prazos estabelecidos estão aqueles que se enquadram na ordem burocrática de monitoramento, constituição de fóruns/propostas e elaboração dos PNE municipais e estão apresentados, a seguir, no artigo 5º e no artigo 8º, nas estratégias 2.1; 7.10 e 17.1 e na meta 7,

O Programa Criança Feliz atenderá de forma prioritária um público bastante vulnerável: i) gestantes, crianças de até 3 anos e suas famílias beneficiárias do Bolsa Família; ii) crianças de até 6 anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e iii) crianças de até 6 anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O componente central dessa iniciativa é a realização de visitas domiciliares periódicas, realizadas por profissional capacitado, às quais devem ser associadas ações complementares direcionadas aos beneficiários. Dentre os objetivos, estabelecidos no art. 3º do decreto, são particularmente interessantes para a educação: i) colaborar para o exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; e ii) integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias. (GOMES, 2017b, p. 43-44).

⁵⁵ Segundo dados reunidos por parceiros do Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE): Associação de Jornalistas de Educação – Jeduca; Associação Nova Escola; Capes; Cedac; Cenpec; Fundação Itaú Social; Fundação Lemann; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; Fundação Roberto Marinho/Canal Futura; Fundação Santillana; Fundação Telefônica Vivo; Fundação Victor Civita; Instituto Avisa Lá; Instituto Ayrton Senna; Instituto Natura; Instituto Paulo Montenegro; Instituto Rodrigo Mendes; Instituto Unibanco; Ipea; Mais Diferenças; SBPC; Todos Pela Educação; UNESCO; Unicef; os quais foram apresentados no documento “3 anos de Plano Nacional de Educação” (OPNE, 2017, p. 5-6).

conforme o Quadro 03 com o resumo da situação das metas e estratégias cujos prazos expiraram até 2017.

QUADRO 03 - Situação das metas e estratégias cujos prazos expiraram até 2017

Artigos/Metas/Estratégias	Prazo	Situação	
Art. 5º, §2º: a cada 2 anos, a partir de 2016, o INEP deverá publicar estudos para aferir a evolução das metas	2016	Cumprido	Publicada a primeira edição
Art. 8º: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de Educação	2015	Parcialmente cumprido	2 estados e 14 municípios ainda não sancionaram seus planos
Art. 9º: leis específicas disciplinando a gestão democrática da Educação pública nos Estados, DF e Municípios	2016	Não cumprido	Não há iniciativas em curso
Art. 10º: elaboração/aprovação do PPA 2016-2019	2016	Sem indicadores	Não é possível aferir
Art. 13º: estabelecimento do Sistema Nacional de Educação em lei específica	2016	Não cumprido	Tramitação da proposta parada
Meta 1: universalização da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos	2016	Indicador não atualizado	Dados sugerem que cumprimento é possível
1.4: estabelecer normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda por creches	2015	Não cumprida	Sem iniciativas em curso
1.6: implantar avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada 2 anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade	2016	Não cumprida	Grupo de trabalho criado, mas discussões suspensas
1.16: publicação de levantamento anual da demanda manifesta por Educação Infantil em creches e pré-escolas	2015	Não cumprida	IBGE fez levantamento amostral sobre demanda por creche, ainda insuficiente
2.1: Encaminhamento da proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento do Ensino Fundamental	2016	Cumprida com atraso	MEC fez encaminhamento da BNCC ao CNE
Meta 3: universalização do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos	2016	Indicador não atualizado	Trajatória dos indicadores sugere que não será cumprida
3.2: encaminhamento da proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para o Ensino Médio	2016	Não cumprida	Elaboração da BNCC da etapa não foi concluída
Meta 4: universalização do acesso à Educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 a 17 anos com deficiência	2016	Sem indicadores	Informações disponíveis sugerem não cumprimento. Sem iniciativas em curso
4.14: definir indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência	2016	Sem indicadores	Sem iniciativas em curso
Meta 7: fomentar a qualidade da Educação básica de modo a atingir metas nacionais para o Ideb	2015	Parcialmente cumprida	Apenas a meta do 5º ano do Ensino Fundamental foi cumprida
7.10: fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores educacionais assegurando a contextualização em relação a indicadores sociais relevantes e a transparência e o acesso público às informações	2016	Cumprida	Embora precise de aprimoramento, iniciativas foram tomadas e indicadores têm sido divulgados com maior contextualização
7.21: Parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da Educação básica	2016	Não cumprida	Depende da BNCC

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015	2015	Não cumprida	Políticas existentes são insuficientes
Meta 15: garantir política nacional de formação dos profissionais da Educação, assegurando que todos os professores da Educação básica possuam formação específica de nível superior (licenciatura) na área de conhecimento em que atuam	2015	Não cumprida	Não há política articuladas com entes federados. O que há de política de formação para o magistério, não possui indicadores
15.11: política nacional de formação continuada para os profissionais da Educação que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados.	2015	Não cumprida	Não há política para formação dos profissionais da Educação que não sejam do magistério
17.1: constituir fórum permanente de acompanhamento do piso salarial nacional do magistério público da Educação básica.	2015	Cumprida	Fórum constituído
Meta 18: assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da Educação básica e superior pública tomando como referência o piso salarial nacional profissional	2016	Não cumprida	Sem iniciativas em curso em âmbito federal. Indicadores insuficientes.
18.1: estruturar as redes de ensino para garantir que no mínimo 90% dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais da Educação não docentes sejam ocupantes de cargos efetivos nas redes escolares a que se encontrem vinculados.	2017	Não cumprida	Não há iniciativas em curso em âmbito nacional para apoiar a estruturação das redes de ensino nesse sentido
18.3: realizar a cada 2 anos prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da Educação básica pública.	2016	Não cumprida	Debate já esteve presente no MEC, mas atualmente não há iniciativas em curso
18.5: realizar anualmente o censo dos profissionais da Educação básica de outros segmentos que não os do magistério.	2015	Não cumprida	Não há informações de que o censo tenha sido realizado
Meta 19: garantia de condições para a efetivação da gestão democrática da Educação	2015	Sem indicadores	Sem iniciativas em curso em âmbito nacional
20.6: implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), que será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ).	2016	Não cumprida	Há um parecer do CNE, não homologado pelo MEC. Debate presente, mas com poucas ações concretas
20.8: o CAQ será definido no prazo de 3 anos e será continuamente ajustado	2017	Não cumprida	Idem 20.6
20.9: estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a articulação do sistema nacional de Educação em regime de colaboração	2016	Não cumprida	Debate presente, mas com poucas ações concretas
20.11: aprovar Lei de Responsabilidade Educacional	2015	Em andamento	Há proposta em tramitação na Câmara, mas não avança

Fonte: Documento “3 anos de Plano Nacional de Educação” (OPNE, 2017, p. 5-6).

Dentre os artigos, metas e estratégias que tiveram seus prazos expirados, todos de fundamental importância para o desenvolvimento da educação nacional, destacam-se, por exemplo, o não cumprimento dos seguintes artigos: a) Artigo 13º que tratava da instituição do Sistema Nacional de Educação, a fim

de estabelecer de forma articulada as ações e as normas comuns, válidas para todo território nacional; b) Artigo 10º que prescrito em 2016 revela uma concepção ampla de planejamento, ao prever a formulação articulada entre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Objetivava assegurar recursos orçamentários compatíveis com as metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, para viabilizar a plena execução do PNE. A meta 20.9, com o prazo expirado em 2016, referia-se ao estabelecimento das normas de cooperação entre a União e os entes federados e a articulação do Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste. Todos os itens citados, Sistema Nacional de Ensino, Custo Aluno Qualidade, Regime de colaboração, estão, de certa forma, interligados e, no momento em que há a falha em determinado aspecto, em que pese, o orçamentário, por exemplo, o comprometimento dos demais será lançado. No documento “3 anos de Plano Nacional de Educação” fica pontuado o seguinte:

Em relação às metas 1, 2 e 3, de acesso, ainda temos 2,5 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola. A faixa etária mais atingida é a de jovens de 15 a 17 anos, em especial, os de renda mais baixa, os moradores das áreas rurais e os pretos e pardos. A diferença nas taxas de atendimento entre os mais pobres e mais ricos é de 14 pontos percentuais; entre os que vivem na zona rural e na zona urbana, de 6 pontos; entre pretos e brancos, de 5 pontos, e entre pardos e brancos, de 4 pontos. A desigualdade, porém, começa bem mais cedo: dentre o quartil (25%) de famílias brasileiras mais ricas, 52,3% das crianças de 0 a 3 anos estão matriculadas na creche no Brasil. Já dentre o quartil de famílias mais pobres, essa taxa é de 21,9%. (OPNE, 2017, p. 3).

O acesso comprometido e díspare, quando analisado pelos critérios de renda, raça e região, poderia ser amenizado com a efetivação, por exemplo, da estratégia 20.6, de implantação do valor Custo Aluno-Qualidade referenciado em padrões mínimos para garantir o acesso, a permanência e a qualidade da educação, com infraestrutura adequada, equipamentos necessários, material didático adequado e em quantidade suficiente para atender toda a demanda

educacional dos professores, funcionários e estudantes. A estratégia 20.9, citada anteriormente, sobre o regime de colaboração, também seria essencial para distribuição das responsabilidades e dos recursos no combate às desigualdades educacionais. De forma que,

Os mecanismos de financiamento atuais, em especial o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ajudaram em grande medida na redistribuição de recursos, mas ainda não focam na equidade como deveriam – por exemplo, enquanto municípios paulistas receberam em 2017 um valor de R\$ 3.586,93 por aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Alagoas, um dos estados com piores indicadores educacionais do País, o valor é de R\$2.875,03 por aluno. (OPNE, 2017, p. 4).

Para sanar as diferenças em relação ao acesso e permanência no sistema educacional brasileiro, observadas desde o PNE 2001-2010, é fundamental que as políticas públicas “sejam desenhadas tendo em seu cerne a redução das desigualdades, com o direcionamento de mais e melhores insumos educacionais justamente para as localidades e segmentos populacionais que mais precisam” (OPNE, 2017, p. 3). Justifica-se quando:

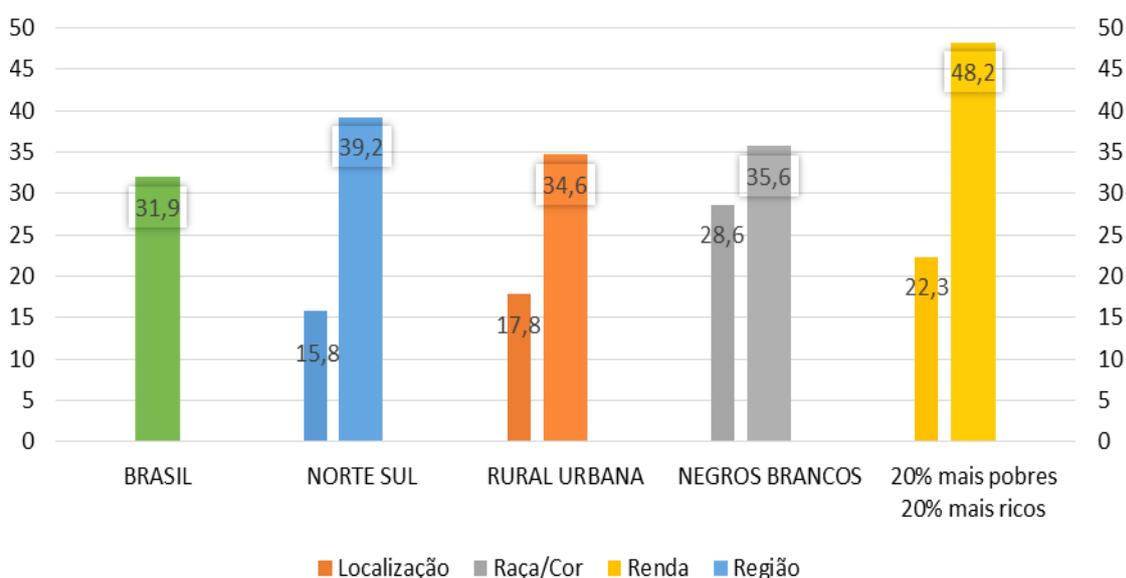
Os dados do OPNE⁵⁶ mostram, por exemplo, que as escolas de Educação Básica de menor nível socioeconômico (NSE) têm indicadores bem abaixo das de NSE mais alto no quesito infraestrutura (ao qual se refere a estratégia 7.18) – apenas 1,6% das que atendem a alunos mais pobres contam com todos os itens previstos no PNE, frente a 70,2% das que atendem aos mais ricos. A situação não é diferente em relação à formação docente (tema da meta 15) – nos anos finais do Ensino Fundamental, apenas 13,2% dos docentes têm formação em todas as disciplinas em que lecionam nas escolas de NSE muito baixo, ante 68,7% no de maior NSE. O impacto dessa desigualdade no aprendizado e nas oportunidades das crianças e jovens ao longo da vida é enorme (OPNE, 2017, p. 3).

⁵⁶ Lançado em 2013, o Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE) é uma plataforma *on line* (www.opne.org.br), coordenada pelo movimento Todos pela Educação, tem como objetivo monitorar os indicadores referentes às vinte metas do PNE e respectivas estratégias. A iniciativa conta com um site, que traz indicadores de monitoramento das metas e estratégias do plano, além de análises, um extenso acervo de estudos, pesquisas, notícias relacionadas aos temas educacionais por ele contemplados e informações sobre políticas públicas educacionais. A ideia é que a ferramenta possa ser um instrumento de controle social - para que qualquer cidadão brasileiro possa acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas - e também apoiar gestores públicos, educadores e pesquisadores. Informação obtida no site: www.opne.org.br. Acesso em: 10 Jun. 2018.

A precariedade da educação acaba incidindo na população carente quando as escolas não atendem aos padrões mínimos de qualidade em infraestrutura, tais como: energia elétrica, abastecimento de água tratada, saneamento básico, espaços para a prática esportiva, acesso aos bens culturais e artísticos, e equipamentos para os laboratórios de ciências. Acrescenta-se a essa realidade o *déficit* de corpo docente em quantidade e qualidade, pois faltam professores em sala de aula e os que atuam necessitam de formação continuada de qualidade.

Um tratamento desigual, principalmente aos mais necessitados, se confirma quando se analisam as informações apresentadas nos relatórios de monitoramento do PNE 2014-2024. Persistem as desigualdades por região, localidade (rural/urbana), raça/cor e renda no que se refere ao indicador de atendimento escolar dispostos na Figura 08:

FIGURA 08: Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região, localização, raça/cor e renda – 2016.



Fonte: *Relatório do 2  Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educa o – 2018*. Elaborado pela autora.

Com o objetivo de ampliação do atendimento das crianças de 0 a 3 anos para, ao menos, 50% até 2024; a Meta 1, alcançou em 2016 a cobertura de 31,9% da popula o nesta faixa etária, o que corresponde ao atendimento de 3,4 milhões de crianças. Para atingir a primeira meta do PNE, “1,9 milhões de crianças de 0 a 3 anos precisam ser incluídas em creche no Brasil até 2024,

quando então o País teria metade das crianças de 0 a 3 anos atendidas por creches”. (BRASIL, 2018a, p. 20).

A trajetória positiva de crescimento de 15,2 pontos percentuais (p.p.) nesse indicador, desde 2005, não atenua as disparidades verificadas nos quesitos elencados na Figura 08, pois, da mesma forma em que ocorreu a elevação no atendimento, aconteceu a ampliação das desigualdades sociais.

Assim, no período de 2004 a 2016, do ponto de vista regional, o maior índice de cobertura ocorreu na região Sul (39,2%), com um crescimento de 19 p.p. em doze anos. A região Norte registrou o menor percentual de atendimento (15,8%), com crescimento de apenas 7,2 p.p. ao longo dos anos 2004 a 2016. Em seguida, encontra-se a região Centro-Oeste com 26,1%, Nordeste com 28,8% e Sudeste com 37,5%. A diferença entre a região Sul e a Norte foi de 23,4 p.p. de modo que

O forte crescimento da cobertura nas regiões Sul e Sudeste, quando comparado ao ocorrido nas demais regiões, sinaliza aumento da desigualdade regional no período de 2004 a 2016, ainda que tenha havido progresso em todas as regiões (BRASIL, 2018a, p. 21).

A desagregação do indicador de atendimento por local de residência demonstra que há disparidade no acesso à creche/escola para moradores de áreas urbanas em relação aos das áreas rurais. Consta-se o atendimento para 34,6% da população urbana, contra 17,8% para a população rural, como se constatou na Figura 08.

Em relação ao acesso, considerando os critérios raça/cor, percebe-se que a diferença segue acentuada. Apesar do aumento no atendimento às crianças negras, passando de 15,4%, em 2004, para 28,6%, em 2016, a disparidade para esse grupo em relação ao de raça/cor branca foi de 7 p.p. demonstrando desvantagem para as crianças negras.

A desigualdade maior apresenta-se na desagregação do critério pela renda das famílias. Constata-se uma diferença de 25,9 p.p. quando comparado o grupo do quintil mais rico, com o quintil mais pobre. Assim, em 2016, enquanto 48,2% das crianças de 0 a 3 anos, pertencentes ao grupo dos 20% mais ricos tem acesso à creche, somente 22,3% das crianças oriundas do grupo dos 20% mais pobres conseguiram frequentar o espaço escolar na referida faixa etária.

Esse quadro de desigualdade em relação a renda das famílias, demonstra que os números percorrem sentido contrário ao que se estabelece na estratégia 1.2:

Garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a dez por cento a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo (BRASIL, 2014, p. 49).

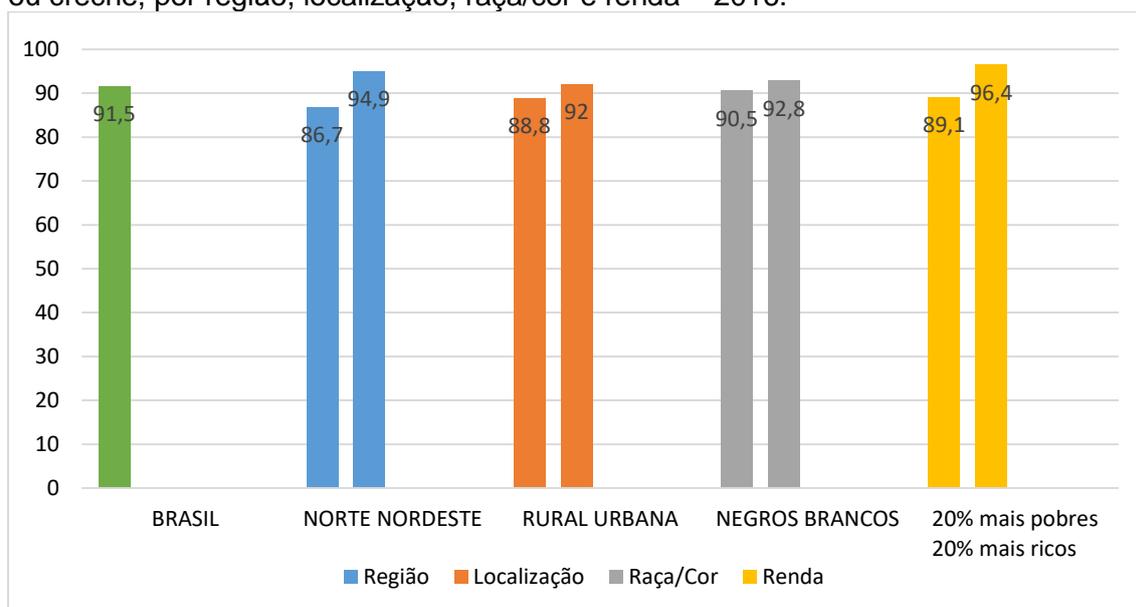
Em relação a Meta 1 relativa a universalização da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos, até 2016, os dados apresentam-se mais favoráveis. No entanto, as desigualdades relativas a região, localidade (rural/urbana), raça/cor e renda são mais expressivas para as crianças da faixa etária de 0 a 3 anos, sendo mais atenuadas para as crianças que frequentam a pré-escola.

O percentual de crianças com 4 e 5 anos frequentando a pré-escola, em 2016, apresentou trajetória ascendente, computando o atendimento de 91,5% da população nesta faixa etária. Todavia,

Para que a meta tivesse sido alcançada, cerca de 450 mil crianças entre 4 e 5 anos de idade precisariam ter sido incluídas na pré-escola em 2016. Contudo, as projeções indicam que, se a tendência de crescimento for mantida, a meta será alcançada entre 2018 e 2020 (BRASIL, 2018a, p. 25).

Na Figura 09, constata-se o percentual de atendimento escolar da população de 4 e 5 anos que frequentava a escola ou creche, em 2016, por região, localização, raça/cor e renda.

FIGURA 09: Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região, localização, raça/cor e renda – 2016.



Fonte: *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Elaborado pela autora.

Infere-se, então, que o crescimento de acesso à escola/creche, na faixa etária de 4 a 5 anos de idade, ocorreu com tendência geral de redução das desigualdades entre os indicadores em questão. Apresenta maior disparidade, quando são consideradas as análises pelos indicadores de região e renda, com diferença de 8,2 p.p. e 7,3 p.p., respectivamente. Em relação a localização existe uma distância de 3,2 p.p. do rural em relação a 2,3 p.p. do urbano, quando critério compreende a raça e a cor.

Os relatórios de monitoramento apresentam ao final de cada meta, um quadro resumo com as principais conclusões acerca do monitoramento das respectivas metas. Particularmente o “*Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-2018*”, indicou que, em relação a ampliação e universalização da Educação Infantil, meta 1, houve avanços na pré-escola, quanto à cobertura de crianças atendidas e que, conseqüentemente, reduziu-se as desigualdades entre os grupos socialmente vulneráveis. No tocante a ampliação da oferta em creches, é necessário a efetivação de políticas para alavancar a oferta, principalmente para as crianças pertencentes aos grupos de baixa renda, como apresentado a seguir:

O Brasil apresenta progressos em relação à cobertura da educação infantil para crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos de idade no período de 2004 a 2016.

A cobertura para crianças de 0 a 3 anos apresenta tendência de crescimento da desigualdade entre regiões, áreas urbana e rural, negros e brancos, pobres e ricos.

O quadro da cobertura da educação infantil, embora progressivo em relação à Meta 1, sugere a necessidade de políticas para estimular os municípios a atenderem com prioridade, em creche, as crianças do grupo de renda mais baixa.

Com relação à cobertura de 4 a 5 anos, observa-se redução da desigualdade em todas as desagregações do indicador, à exceção do sexo, que não responde por diferenças significativas na taxa de cobertura para essa faixa etária.

A Meta 1 de universalização da pré-escola para o ano de 2016 não foi alcançada. Contudo, análise tendencial do Indicador 1A sugere que a meta poderá ser atingida entre 2018 e 2020, uma vez mantida a tendência observada no período de 2004 a 2016 (BRASIL, 2018a, p. 30).

Verifica-se, de forma tal, que o desafio para cumprir efetivamente a ampliação e universalização da Educação Infantil referente a Meta 1 está relacionado a garantia, por parte do Estado, de atendimento educacional para toda a população, independentemente de sua idade, origem social e local de moradia. Assim,

[...] relaciona-se com a construção de novos equipamentos escolares e, especialmente, com a incorporação dos segmentos mais vulneráveis. Aqui é importante analisar o perfil da população excluída da escola. Os 10% da população nacional de 4 e 5 anos que ainda não conseguem ter acesso ao direito à educação têm forte representação entre aqueles que vivem nas zonas rurais – incluindo indígenas e quilombolas – e entre os 25% mais pobres, seguramente muitos com domicílio nas periferias dos grandes centros urbanos (GOMES, 2017b, p. 22).

A garantia de acesso necessariamente deve vir acompanhada de políticas de inclusão social⁵⁷, que permitam que as crianças que se encontram em situação de risco social, consigam adentrar e permanecer no sistema educacional. Pode-se concluir que entre o direito declarado em lei e o dever do

⁵⁷ As políticas de inclusão social são orientadas a promoverem meios e ações que combatam a exclusão aos benefícios da vida em sociedade. Essa exclusão pode ter como origem a classe social, a localização geográfica, a existência de deficiências ou preconceitos, a idade, o gênero, entre outros fatores. As políticas de inclusão social buscam oferecer aos mais necessitados oportunidades de acesso a bens e serviços dentro de um sistema que beneficie a todos e não apenas aos mais favorecidos (OLIVEIRA, 2014, p. 233).

Estado em cumprir existe uma distância que necessita ser equacionada, na medida em que

[...] apesar dos avanços reconhecidos em termos de legislação, de fato, na prática, temos um 'quase-direito', posto ser muito desigual o acesso das crianças a este nível educacional, quer se considere os indicadores regionais, quer os níveis etários. Ainda que o direito das crianças pequenas (0-6 anos) tenha sido reconhecido na Constituição de 1988, como direito a ser provido pelo Estado, observamos uma larga distância entre o direito proclamado e o efetivado (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 245).

Neste jogo entre direito e dever, "implica aos interessados, quando na falta deste atendimento, o acionar de instrumentos jurídicos e processuais capazes de fazer respeitar um direito claramente protegido" (CURY, 2002, p. 260). A proposta de expansão das vagas e, posterior universalização do ensino na etapa da Educação Infantil constitui um desafio e um espaço de reivindicações sobre o direito que foi proclamado. Em especial, a oferta do atendimento nas creches para as crianças de 0 a 3 anos, que consta com um *déficit* de atendimento de praticamente 70%. Todavia, conforme alerta Saviani (2013, p. 220),

[...] se a educação é proclamada como um direito e reconhecida como tal pelo Poder Público, cabe a este poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive.

A expansão das matrículas tanto nas creches quanto nas pré-escolas envolve, dentre outras condições, o financiamento, desafio constituinte do processo de implantação e implementação de políticas.

2.2 MONITORAMENTO DAS METAS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL

A oferta obrigatória e gratuita do Ensino Fundamental, segunda etapa da Educação Básica, está na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, inicialmente destinado à população de sete a quatorze anos de idade, onde preconiza a sua oferta como direito público subjetivo e também para aqueles que não tiveram acesso em idade própria.

Na LDB nº 9.394/96 fica estabelecido, em seu artigo 24, a carga horária anual mínima de oitocentas horas de efetivo trabalho escolar distribuídas, normalmente, em 200 dias letivos de quatro horas. A exigência de frequência mínima é de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação dos alunos no Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

O artigo 32 da LDB nº 9.394/96 tem como objetivo, a formação básica do cidadão, por meio do pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo, constituindo meios para o desenvolvimento da capacidade de aprender e de se relacionar no meio social e político. Para tanto, inclui-se

[...] o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna. O processo pedagógico deverá ser adequado às necessidades dos alunos e corresponder a um ensino socialmente significativo. Prioridade de tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas (BRASIL, 2001, p. 6).

Assim, o PNE 2001-2010, ao ser aprovado, apresentou em suas três primeiras metas, direcionadas ao Ensino Fundamental, a incumbência da universalização, ampliação da escolaridade e erradicação do analfabetismo:

1. Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios.
2. Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos.
3. Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, em cinco anos, as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem (BRASIL, 2001, p. 19).

As três primeiras Metas fixadas para transformar o cenário desigual de acesso, permanência e efetiva aprendizagem na educação nacional estavam pautadas no elevado número de crianças que se encontravam fora da escola, a saber:

De acordo com a contagem da população realizada pelo IBGE em julho de 1996, são cerca de 2,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, parte das quais nela já esteve e a abandonou. Uma parcela dessa população pode ser reincorporada à escola regular e outra precisa ser atingida pelos programas de educação de jovens e adultos (BRASIL, 2001, p. 17).

Além do contingente da população fora da escola, seria preciso enfrentar outro agravante do período, a saber, o alto índice de reprovação e, conseqüentemente, a distorção idade-série:

As matrículas do ensino fundamental brasileiro superam a casa dos 35 milhões, número superior ao de crianças de 7 a 14 anos representando 116% dessa faixa etária. Isto significa que há muitas crianças matriculadas no ensino fundamental com idade acima de 14 anos. Em 1998, tínhamos mais de 8 milhões de pessoas nessa situação.

[...] De acordo com o censo escolar de 1996, mais de 46% dos alunos do ensino fundamental têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série. No Nordeste essa situação é mais dramática, chegando a 64% o índice de distorção. Esse problema dá a exata dimensão do grau de ineficiência do sistema educacional do País: os alunos levam em média 10,4 anos para completar as oito séries do ensino fundamental (BRASIL, 2001, p. 14-17).

Numa análise mais detalhada sobre a porcentagem de excluídos nesta etapa de ensino, considerando as altas taxas de analfabetismo do sistema educacional brasileiro, constata-se que a população acometida do direito à educação, é aquela marginalizada pela condição social. Para tanto, como forma de amenizar essa situação, os

[...] programas paralelos de assistência a famílias são fundamentais para o acesso à escola e a permanência nela, da população muito pobre, que depende, para sua subsistência, do trabalho infantil (BRASIL, 2001, p. 17).

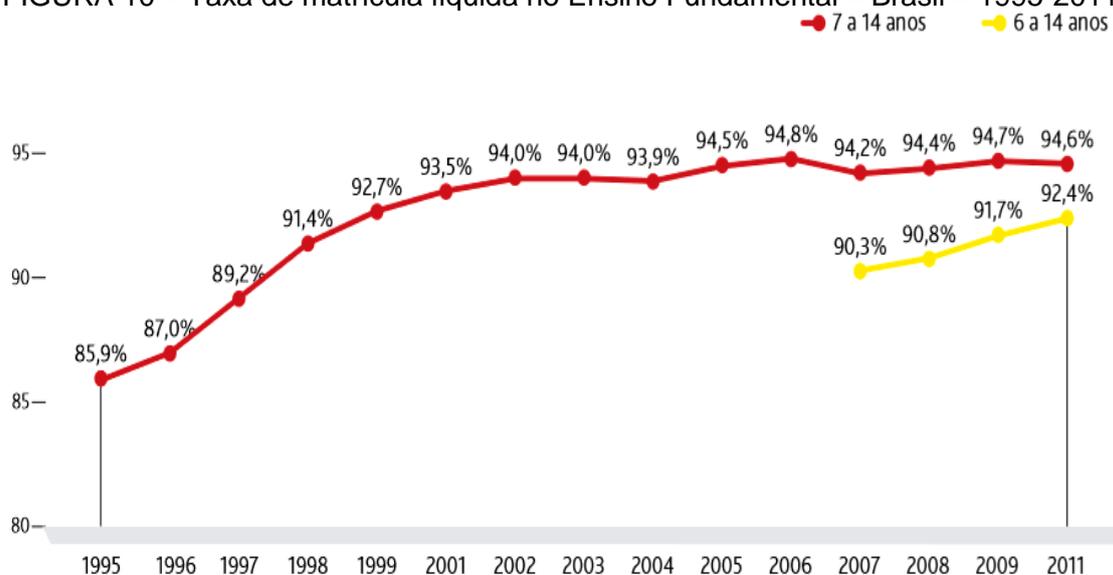
Neste sentido, os dados apresentados no documento “*Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008*” corroboram com a informação apresentada anteriormente de que as

[...] crianças de 7 a 14 anos que não frequentam o ensino fundamental o fazem pelas condições precárias de vida ou devido à distância entre a escola e sua residência, como ocorre

no campo; ou, ainda, pela existência do trabalho infantil, uma vez que, em 2007, ainda havia 1,2 milhão de crianças de 5 a 13 anos vítimas de exploração, segundo levantamento da PNAD (BRASIL, 2009, p. 95).

Em 2011, muitos já consideravam o Ensino Fundamental como uma etapa com atendimento universalizado, diante de uma taxa de matrícula de 94,6%. A Figura 10 seguinte, apresenta a ampliação do atendimento no Ensino Fundamental, do período de 1995 a 2011, com leve declínio nos anos de 2004, 2007 e 2011. Entretanto, “[...] não se pode ignorar o fato de que 539.702 crianças e adolescentes ainda estão fora desta etapa crucial da escolarização” (ANUÁRIO, 2013, p. 23), contabilizando um contingente expressivo afastado do sistema escolar.

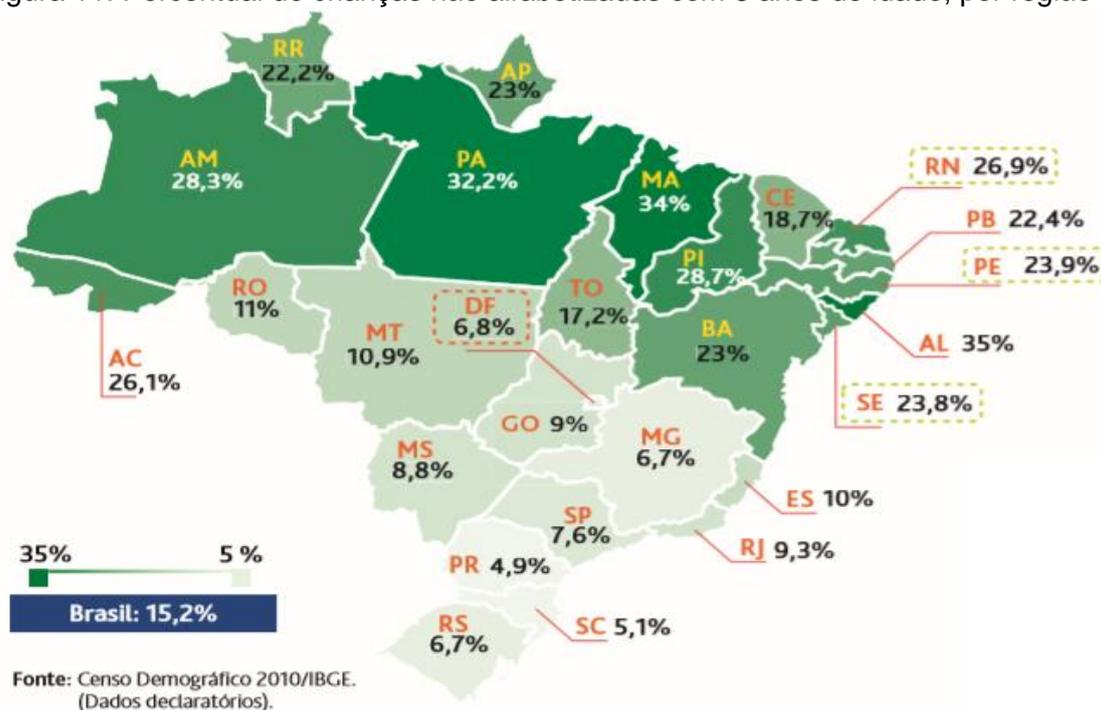
FIGURA 10 – Taxa de matrícula líquida no Ensino Fundamental – Brasil – 1995-2011



Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2013, p. 23.

Contudo, a situação de vulnerabilidade social enfrentada por uma parte dos alunos que adentram ao sistema educacional e que resistem as condições precárias de acesso e de permanência, reflete, na maioria dos casos, no desempenho escolar, resultando num elevado índice de analfabetismo, como demonstra o mapa abaixo:

Figura 11: Percentual de crianças não alfabetizadas com 8 anos de idade, por região



Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2012, p. 14.

A partir dos dados apresentados na Figura 11, verifica-se que as regiões Norte e Nordeste contam com os maiores índices de crianças não alfabetizadas, com um número alarmante de 35% em Alagoas e 34% no Maranhão. No Paraná e Santa Catarina, por exemplo, localizados na região Sul do país, compõem os menores índices na estatística, sendo de 4,9% e 5,1%, respectivamente.

Dessa forma,

O direito ao ensino fundamental não diz respeito apenas ao acesso à escola, mas também à aprendizagem com qualidade. A distorção idade/série e o número de alunos com idade acima de 14 anos no ensino fundamental demonstram que o atraso no percurso escolar e o *déficit* de aprendizagem dessa etapa da educação básica são significativos (BRASIL, 2009, p. 96).

Verifica-se que, ao final do período de vigência do PNE 2001-2010, a meta de universalizar o atendimento no Ensino Fundamental foi contemplada de forma parcial, pois apesar de alcançar um índice alto de atendimento, os que não tiveram acesso à escola representavam, uma parcela significativa da população de 7 a 14 anos de idade.

Com efeito, Saviani (2007), referindo-se ao PDE, que, secundarizando-o, se superpõe ao Plano Nacional de Educação (PNE) e à numerologia que o

acompanha, sustenta que estamos diante de mecanismos protelatórios, haja vista que não foi solucionada a situação da universalização do Ensino Fundamental em consonância com a erradicação do analfabetismo:

Nós chegamos ao final do século 20 sem resolver um problema que os principais países, inclusive nossos vizinhos Argentina, Chile e Uruguai, resolveram na virada do século 19 para o 20: a universalização do ensino fundamental, com a consequente erradicação do analfabetismo. Para enfrentar esse problema a Constituição de 1988 previu, nas disposições transitórias, que o Poder Público nas suas três instâncias (a União, os estados e os municípios) deveriam, pelos dez anos seguintes, destinar 50% de seus recursos financeiros para essa dupla finalidade. Isso não foi feito. Quando esse prazo estava vencendo, o governo criou o Fundef com prazo de mais dez anos para essa mesma finalidade; e a LDB, por sua vez, instituiu a década da educação; seguiu-se a aprovação em 2001, do Plano Nacional de Educação, que também se estenderia por dez anos. No final do ano passado foi instituído o Fundeb, com prazo de 14 anos, ou seja, até 2020. Agora, quando mais da metade do tempo do PNE já passou, vem um novo Plano estabelecer um novo prazo, desta vez de quinze anos. Nesse diapasão, já podemos conjecturar sobre um novo Plano que será lançado em 2022 prevendo, quem sabe, mais 20 anos para resolver o mesmo problema (SAVIANI, 2007, p. 3).

Ao transcorrer dos anos aplicaram-se medidas protelatórias em relação a universalização do Ensino Fundamental que se arrastaram com prazos cada vez mais prolongados, com soluções paliativas. Como apontado por Deitos (2010)

Desde a Constituição de 1988 que a sociedade civil e, principalmente, as organizações sociais e os movimentos e organizações dos educadores vêm pautando a grave situação social e, particularmente, a situação educacional. Pós-Constituição de 1988 tivemos as primeiras metas para a primeira década. Depois veio a LDB (Lei Federal nº 9.394/1996) e novamente tivemos as metas para mais uma década. Em seguida vem o Plano Nacional de Educação, de 2001, com metas rasgadas pela metade, para 2011, mais uma década prometida. Agora a CONAE, com proposições para 2011 e 2014. Quais dessas metas serão efetivamente implementadas pelo Estado brasileiro nos próximos anos e em que medida? (DEITOS, 2010, p. 217).

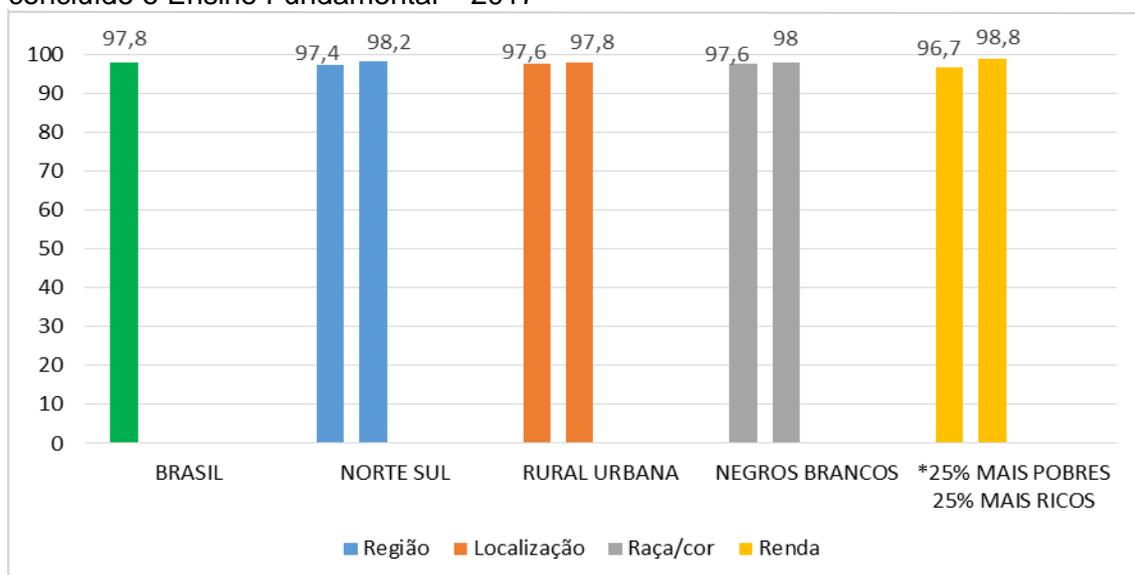
A situação apresentada deve ser tratada de forma prioritária no exame da política educacional brasileira, evitando que se prolonguem por décadas e se tornem problemas crônicos, como é o caso da universalização do Ensino Fundamental. O atual PNE 2014-2024 apresenta na Meta 2, a universalização

do Ensino Fundamental de nove anos, além de estabelecer que 95% dos alunos finalizem esta etapa de estudos na idade adequada, até os 16 anos.

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Ao longo da última década, o *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*, apresenta que houve um contínuo progresso no acesso ao Ensino Fundamental da população de 6 a 14 anos de idade. Com a manutenção na tendência crescente de universalização (97,8%), as desigualdades regionais diminuíram satisfatoriamente, assim como as diferenças entre localização (urbana/rural), de raça/cor e de renda, como demonstrado na Figura 12:

FIGURA 12: Percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou que já tinha concluído o Ensino Fundamental – 2017

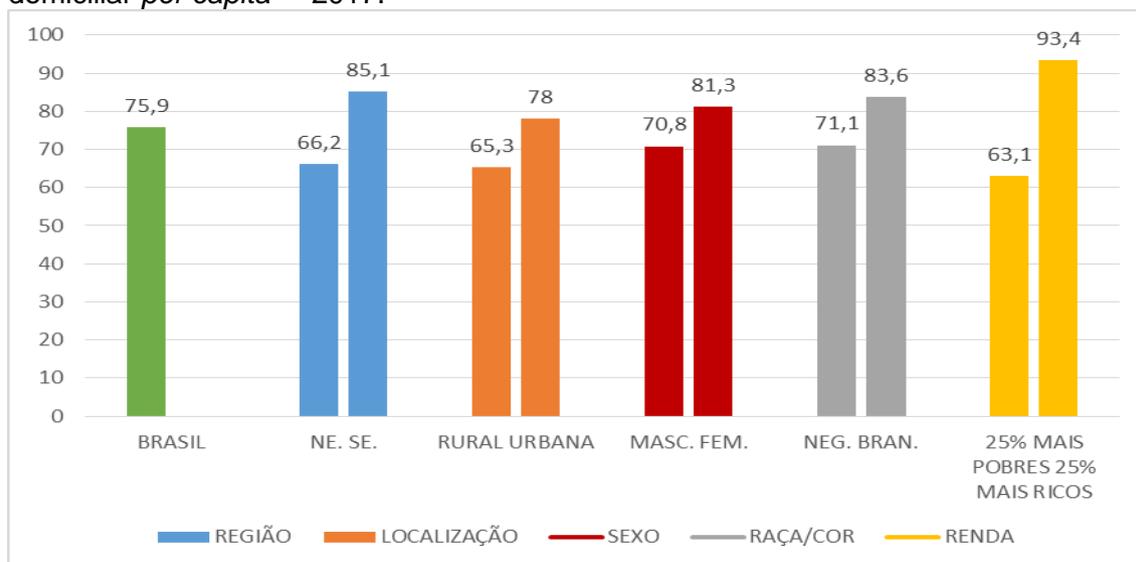


Fonte: *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Elaborado pela autora.

* A desagregação por faixa de renda domiciliar *per capita* tem como referência os dados de 2015.

Quanto à conclusão na idade recomendada, onde até 2024 o Brasil deveria alcançar a marca de 95% dos jovens de 16 anos com o Ensino Fundamental completo, os dados não são satisfatórios, apesar do crescimento que vem ocorrendo nos últimos anos, como se constata, na Figura 13:

FIGURA 13: Percentual da população de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído, por região, localização, sexo, raça/cor e quartil de renda domiciliar *per capita* – 2017.



Fonte: *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Elaborado pela autora.

Os dados apontam que o Brasil alcançou um índice de 75,9% da população de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental completo em 2017, quando o preconizado para 2024 é o alcance de 95% nesta faixa etária. Para que a Meta 2 seja atingida,

[...] será preciso que esse indicador cresça em média 2,7 p.p. ao ano, nos próximos 7 anos. No período de 2012-2017, a taxa de crescimento foi de 1,5 p.p. ao ano, o que é insuficiente para que a meta seja alcançada no prazo previsto (BRASIL, 2018a, p. 50).

No tocante as desigualdades relacionadas à região, localização, sexo, raça/cor e quartil de renda domiciliar *per capita* há diferenças acentuadas, principalmente quando se observa a desagregação do indicador “Percentual da população de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído”, por regiões. No caso, pode-se constatar a distância de 18,9 p.p. entre a região Sudeste em comparação com a região Nordeste.

Por localização de residência a diferença entre rural e urbano se distancia na casa de 12,7 p.p. sendo que os maiores prejudicados são os alunos que residem nas áreas rurais.

A conclusão do Ensino Fundamental na idade recomendada torna-se um desafio maior para os estudantes do sexo masculino. Em 2017, as meninas apresentaram diferença superior de 10,5 p.p. em relação aos meninos.

Em relação à desagregação do critério por raça/cor, persiste a desigualdade referente aos alunos negros, contabilizando uma diferença de 12,5 p.p. aos declarados brancos.

A maior desigualdade é observada quando se considera a desagregação por grupos de renda. Em 2017, a distância entre os alunos pertencentes ao grupo dos 25% mais pobres em relação ao grupo dos 25% mais ricos chegava ao patamar de 30,3 p.p., fator determinante e desencadeador dos outros indicadores, pois os alunos pertencentes aos grupos de renda mais baixos, moravam na zona rural, eram negros e pardos e viviam em regiões menos desenvolvidas.

Diante disso, um dos desafios anunciados perpassa por todos os demais, incide diretamente em políticas sociais de distribuição de renda, pois a questão da universalização do Ensino Fundamental está muito além da disponibilidade de vagas nas escolas, ou seja relaciona-se também a diminuir a evasão e repetência. De acordo com o *Anuário* (2017):

Na dimensão do acesso, o Brasil se aproximou, mas nunca conseguiu efetivamente assegurar a universalização. Hoje ainda existem 430 mil crianças e adolescentes com idade entre 6 e 14 anos fora do Ensino Fundamental. Vencer esse desafio passa por políticas de combate à desigualdade – pois é a falta de atendimento a parcelas excluídas da população que impede a efetiva universalização. Ao mesmo tempo, assegurar a conclusão na idade recomendada significa melhorar o fluxo, diminuindo a repetência, a evasão e o abandono – e isso só se faz com o aprimoramento da qualidade de ensino (ANUÁRIO, 2017, p. 24).

Pode-se dizer que o Ensino Fundamental está, de certa forma, universalizado no quartil mais rico da população, atingindo o índice de 98,8%, apresentado na Figura 12 anteriormente. No entanto,

[...] 97% dos mais pobres estão matriculados, mas nesse estrato está a maioria das 430 mil crianças e adolescentes dessa faixa etária que não frequenta nem concluiu o Ensino Fundamental (ANUÁRIO, 2017, p. 24).

Algumas considerações preliminares sobre a exposição dos resultados da avaliação realizada por meio do monitoramento dos PNE 2001-2010 e PNE 2014-2024 podem ser lançadas em relação as Metas que visaram/visam a universalização da Educação Infantil (Pré-Escola) e do Ensino Fundamental. Compreender o histórico descompasso entre as recomendações para as ações que deveriam ser priorizadas na política educacional, ou seja, o que preconiza a legislação, e a real situação de escolarização dos brasileiros, não significa desprezar a legislação, ao contrário, reiteramos Saviani (2013, p. 220), ou seja,

[...] se a educação é proclamada como um direito e reconhecida como tal pelo Poder Público, cabe a este poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive.

É por isso que os dados da avaliação do monitoramento dos PNE precisam ser considerados na análise da política, do seu contexto de produção, e das ações do Poder Público no processo de disputa que lhe é inerente. Desvelar o que está subjacente a proclamação das metas de universalização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, por exemplo, extrapola o plano da legislação. Nesse caso, o direito constitui, ao mesmo tempo, um dos meios para tencionar a ampliação da escolaridade prevista em lei e contribuir com o controle social, quando a focalização das políticas para os grupos socialmente vulneráveis.

No início dos anos 2000, quando da aprovação do PNE 2001-2010, a ênfase na focalização para as políticas de “universalização” do Ensino Fundamental, que alcançou 94,6% das matrículas, foi uma das respostas para aliviar a pobreza, decorrente das políticas de ajuste econômico, a partir da década de 1990, no Brasil, convergindo, dessa maneira, com as recomendações dos Organismos Internacionais.

Porém, quando da formulação e aprovação do atual PNE 2014-2024, em meados dos anos 2010, a etapa da Educação Infantil ganhou evidência, sendo considerada essencial para formar o capital humano do futuro, de maneira que o atendimento, em 2016, atingiu o índice de 91,5% na faixa etária dos 4 e 5 anos. Consideradas as relações econômico-sociais, em ambos os períodos de

efetivação das metas estabelecidas pelos PNE para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, priorizaram-se, os grupos em situação de vulnerabilidade social.

2.3 O PNE 2001-2010 E O PNE 2014-2024: COMPARATIVO SOBRE AS CATEGORIAS APRESENTADAS NAS METAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL

As metas para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental foram, portanto, objetos deste estudo, buscando analisar as categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos sobre as metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010. Tendo como referência responder a problemática de pesquisa proposta, foram elaborados os Quadros 04, 05, 06 e 07 que apresentam uma visão geral das categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas e que sustentam os conceitos/argumentos contidos nas metas, artigos e/ou diretrizes do PNE 2014-2024 em relação ao PNE 2001-2010, particularmente, nas metas sobre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

No Quadro 04 o critério utilizado priorizou as categorias que permaneceram nas metas, artigos e/ou diretrizes do PNE 2014-2024 em relação ao PNE 2001-2010.

Quadro 04 - Categorias que permanecem nas metas, artigos e/ou diretrizes do PNE 2014-2024 em relação ao PNE 2001-2010

CATEGORIAS	PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
	Quantidades	Quantidades
QUALIDADE	76	64
TRABALHO	67	19
ASSISTÊNCIA SOCIAL/SOCIAIS	26	21
POPULAÇÃO	60	24
AMPLIAÇÃO/AMPLIAR	59	55
PARTICIPAÇÃO	32	23
UNIVERSALIZAÇÃO	23	18
SOCIEDADE CIVIL/CIDADANIA	34	21
POBRE	18	3
DESIGUALDADE REGIONAL/EDUCACIONAL	13	5
EVASÃO	7	2
EXCLUSÃO SOCIAL/EDUCACIONAL	7	2
EQUIDADE	6	5
DIVERSIDADE SÓCIO-CULTURAL	10	10
RECURSOS HUMANOS	4	4
IGUALDADE	3	3

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

O Quadro 05 apresenta as categorias contidas no PNE 2001-2010 e que foram suprimidas no PNE 2014-2024 em relação as suas metas, artigos e/ou diretrizes.

Quadro 05 - Categorias contidas no PNE 2001-2010 e que foram suprimidas no PNE 2014-2024, em relação as metas, artigos e/ou diretrizes.

CATEGORIAS	PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
	Quantidades	Quantidades
CLIENTELA	17	0
REPETÊNCIA	10	0
CIDADÃO	8	0
POBREZA	9	0
DESENVOLVIMENTO HUMANO	5	0
DESIGUALDADE: SOCIAL, ECONÔMICA	4	0
PROTEÇÃO SOCIAL, CONTRA O DESEMPREGO E AOS ÍNDIOS	4	0
ERRADICAÇÃO DA POBREZA	2	0

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

O Quadro 06 apresenta as categorias presentes no PNE 2001-2010, e que tiveram um aumento no PNE 2014-2024 em relação as metas, artigos e/ou diretrizes.

Quadro 06 – Categorias presentes no PNE 2001-2010 e que aumentaram no PNE 2014-2024 em relação as metas, artigos e/ou diretrizes

CATEGORIAS	PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
	Quantidades	Quantidades
AVALIAÇÃO	58	73
COLABORAÇÃO	41	44
INVESTIMENTO: EDUCAÇÃO	11	27
ESTUDANTES	7	31
SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL	2	4
EXPANDIR	2	13
GESTÃO DEMOCRÁTICA	3	10
PRECONCEITO	1	4
VIOLÊNCIA	1	5
DISCRIMINAÇÃO	1	7

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

O Quadro 07 apresenta as novas categorias encontradas no PNE 2014-2024 em relação as suas metas, artigos e/ou diretrizes.

Quadro 07 - Novas categorias encontradas no PNE 2014-2024 em relação as metas, artigos e/ou diretrizes

CATEGORIAS	PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
	Quantidades	Quantidades
VULNERABILIDADE SOCIAL	0	2
DESIGUALDADE ETNICO-RACIAL	0	3
DIREITOS HUMANOS	0	3
ERRADICAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO	0	3
PROTEÇÃO À INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E JUVENTUDE	0	9
FOMENTAR	0	22

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

O que se pode apreender da análise das categorias contidas nas metas, artigos e/ou diretrizes em relação a Educação Infantil e ao Ensino Fundamental é que muito mais do que a sistematização do aumento, da redução e do surgimento de novas, considerando o PNE 2014-2024 e o PNE 2001-2010, é que expressam uma transformação nos discursos dos documentos de Política Educacional, confirmando a “guinada do viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 428) em relação ao início e final da década de 1990, respectivamente, conforme já mencionado.

Isso pressupõe que o documento de política educacional carrega em si a possibilidade de materialização das metas, artigos e/ou diretrizes anunciados e que compõem um arcabouço teórico-metodológico que respondem ao movimento internacional e nacional de que a educação é uma das variáveis para inserção do País na “nova” ordem econômica internacional. Nesse processo, a centralidade dos estudos tem, subjacente, diferentes sentidos e significados que se materializam em determinada realidade econômico-social. Os Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024), configuram uma determinada compreensão de mundo. Nessa direção, as categorias ainda que didaticamente organizadas nos quadros 04, 05, 06 e 07 não explicam por si mesmas, ao contrário, estão intimamente relacionadas. Por isso, a análise dos conceitos

anunciados nos PNE (2001-2010 e 2014-2024) representa uma das respostas da década de 1990, quando do início da reforma do Estado e da Educação, como apresentado no primeiro capítulo, em respostas aos ajustes estruturais e setoriais.

Compreendidas, então, em sua dimensão histórico-cultural, a identificação das categorias qualidade/avaliação; população/ampliação/ampliar; entre outras, como signo social, constituiu um instrumento da consciência, cuja criação ideológica lhe é inerente, conforme enfatiza Bakhtin/Volochínov (2004):

É preciso fazer uma análise profunda e aguda da palavra como signo social para compreender seu funcionamento como instrumento da consciência. É devido a esse papel excepcional de instrumento da consciência que a palavra funciona como elemento essencial que acompanha toda a criação ideológica, seja ela qual for (BAKHTIN/VOLOCHÍNOV, 2004, p. 38).

Para Bakhtin/Volochínov (2004), palavra é produto ideológico vivo, funcionando em qualquer situação social. Como signo social a palavra acumula as entonações do diálogo vivo dos interlocutores com os valores sociais, concentrando em seu bojo as lentas modificações ocorridas na base da sociedade. A palavra constitui um “indicador” das mudanças e, ao mesmo tempo, pressiona a mudança nas estruturas sociais estabelecidas.

Cumprir reiterar, nesse processo de análise das categorias, que a década de 1980 foi marcada, dentre outras questões, por um período caracterizado por um movimento de oposição a Ditadura Militar, com reivindicações que pautaram a necessidade de um ensino de qualidade, por meio do acesso e da permanência da criança na escola pública. A década de 1990, portanto, constitui, em parte, uma resposta ao processo de transição democrática, sustentada por um discurso, internacional e nacional, da educação como uma das variáveis fundamentais para aliviar a pobreza, respondendo, ao mesmo tempo, ao processo de implementação das políticas neoliberais de ajuste econômico, a partir da referida década, no Brasil.

Assim, a partir da Constituição Federal de 1988, a sociedade civil e, principalmente, as organizações sociais e os movimentos e organizações dos educadores vêm pautando a preocupação para com a política nacional de educação. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a educação é um

direito social e definiu que os/as responsáveis pelo seu provimento são o Estado e a família.

Para resguardar o direito à educação, o Estado estabeleceu a estrutura e as fontes de financiamento. Ao determinar a vinculação de recursos financeiros para a educação, a Constituição Federal de 1988 garantiu percentuais mínimos da receita, resultantes de impostos, à manutenção e desenvolvimento do ensino, descritos no artigo 212:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, s/p).

O conceito expresso na Constituição Federal de 1988 assevera, portanto, que o financiamento para as políticas educacionais se traduz em alicerce para assegurar o alcance das metas contidas nos Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024), mais especificamente, a garantia do ensino obrigatório com oferta universal, juntamente com a garantia do ensino de qualidade em todo território nacional. No parágrafo 3º, do Artigo 208, supracitado, delibera-se que:

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (BRASIL, 1988, s/p).

Contudo, de acordo com Saviani (2017), o estabelecimento de percentuais mínimos em relação à “receita resultante de impostos”, foi negligenciado ao serem criadas novas fontes de receita. Ao invés da vinculação ocorrer por meio da taxação sobre os “impostos” arrecadados, acontecerá sobre as receitas advindas das “contribuições”. Como são os casos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Reduzindo consideravelmente o montante de recursos destinados à educação, uma vez que, a arrecadação por meio das contribuições é inferior a quantidade proveniente dos impostos, Saviani (2017) complementa:

A essas receitas, como não recebem o nome de impostos, não se aplica a vinculação orçamentária constitucional dirigida à educação. Além disso, institui-se a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que permitia subtrair 20% das vinculações orçamentárias (SAVIANI, 2017, p. 29).

Dessa forma, considerando que as metas que versam sobre o financiamento são os pilares para a consolidação das demais metas, convém apontar que o Plano Nacional de Educação 2001-2010 foi organizado com 295 metas, dentre estas, 44 pertencem à seção V – Financiamento e Gestão. E no PNE 2014-2024, contabiliza-se um número de 274 metas/estratégias, nas quais, 13 destinam-se ao investimento em educação.

Dentre as várias razões sobre a inoperância do PNE 2001-2010, pode-se colocar como intercorrência maior: os vetos apostos pelo presidente da república sobre as metas destinadas ao investimento na área da educação; a profusão de um número elevado de metas; bem como, o rompimento de políticas de Estado para com as políticas governamentais, articuladas com duração prévia, sem continuidade futura. Descritas assim, por Saviani (2017),

Entre as várias razões explicativas dessa inoperância do plano, podemos mencionar:

- a) os vetos às metas orçamentárias, o que privou o PNE do instrumento de ação fundamental sem o qual a maioria das demais metas não podia ser viabilizada;
- b) a complexidade da peça legal traduzida seja nas informações técnicas que dão base ao texto, seja na excessiva quantidade de metas, o que dificulta o acompanhamento, controle e fiscalização de sua execução;
- c) a cultura política enraizada na prática de nossos governantes, avessa ao planejamento e movida mais por apelos imediatos, midiáticos e populistas do que pela exigência de racionalidade inerente à ação planejada (SAVIANI, 2017, p. 82).

Conforme Saviani (2017), as razões expostas causaram impacto para o factual avanço do sistema educacional brasileiro no período, pois com a insuficiência de recursos financeiros, dispersão de prioridades e ausência de

planejamento, as possibilidades de concretude das ações propostas tornaram-se muito remotas.

Em relação ao PNE 2014-2024 há a publicação do documento “*Educação – Políticas Sociais: acompanhamento e análise*”, organizado pelo Ipea⁵⁸, em 2017, com o objetivo de acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), em 2015, bem como as implicações para o alcance das metas tendo em vista a questão do investimento público em educação neste período.

Com base no orçamento disponibilizado para o ano de 2015, o documento (2017a) infere sobre a impossibilidade de cumprimento das metas propostas no PNE 2014-2024, tendo em vista a redução de investimentos direcionados à educação, como apontado a seguir:

Após um período de contínua elevação do orçamento executado pelo MEC, o ano de 2015 marca a inflexão dessa trajetória ascendente, com queda de 13,3%, ou R\$ 13,4 bilhões, em valores constantes, em relação aos dispêndios realizados no ano anterior.

As maiores quedas foram registradas na educação profissional e tecnológica (40%) e na educação básica (35%). Por sua vez, o orçamento executado na educação superior teve redução de cerca de 7%.

Considerando-se que esforços adicionais seriam necessários para o alcance das metas que o integram, tendo-se como referência a evolução ocorrida na década imediatamente anterior, torna-se ainda mais remota a probabilidade de tais metas serem atingidas, em virtude da redução em 2015 dos dispêndios da União destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica (BRASIL, 2017a, p. 44-48).

Conforme a avaliação indicada no documento (2017a) pode-se verificar uma tendência de não efetivação das metas, com o risco de não se auferir ao proposto no PNE 2014-2024, uma vez que a redução orçamentária em investimento apresentou cifras consideráveis nas diferentes áreas da educação. Fato esse evidenciado na Tabela 01, quando se constata as principais ações finalísticas de cada programa destinado à Educação Básica que, no caso, a

⁵⁸ Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos (BRASIL, 2018).

dimensão dessa inflexão orçamentária fica visível, convergindo, ainda que em décadas diferentes, com a análise de Saviani (2017), mencionada acima, sobre as razões da inoperância do PNE 2001-2010.

Tabela 01: Execução orçamentária do MEC no biênio 2014-2015 sob a alçada do Ministério da Fazenda.

Ministério da Educação	2014	2015	var. %
Educação básica	31.762.093.985	20.553.245.719	-35,3
Concessão de bolsas de apoio à educação básica	1.973.189.322	1.877.283.377	-4,9
Dinheiro direto na escola para a educação básica	2.781.123.860	1.476.191.219	-46,9
Concessão de bolsa para equipes de alfabetização	112.519.115	66.565.450	-40,8
Apoio ao transporte escolar na educação básica	633.659.271	573.528.618	-9,5
Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb	11.840.084.093	10.614.680.616	-10,3
Apoio ao transporte escolar para a educação básica - caminho da escola	556.495.946	-	-100,0
Implantação de escolas para educação infantil	2.923.271.993	10.116.392	-99,7
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	872.895.382	15.962.265	-98,2
Funcionamento das instituições federais de educação básica	107.575.219	91.548.035	-14,9
Apoio à capacitação e formação inicial e continuada para a educação básica	407.670.323	98.616.379	-75,8
Exames e avaliações da educação básica	801.241.338	501.538.938	-37,4
Infraestrutura para a educação básica	1.869.259.475	187.195.101	-90,0
Produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para educação básica	2.024.041.914	1.112.384.777	-45,0
Elevação da escolaridade e qualificação profissional - Projovem	146.455.085	31.890.195	-78,2
Apoio à Alimentação escolar na educação básica (Pnae)	4.038.707.025	3.764.635.272	-6,8
Apoio à alfabetização e à educação de jovens e adultos	238.873.579	10.809.929	-95,5

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2017a.

De acordo com os valores apresentados na Tabela 01, no biênio 2014-2015, houve redução de investimento em todos os programas elencados. Destacando-se a ausência total de repasse (100%) ao Programa “*Apoio ao transporte escolar para a educação básica – Caminho da Escola*”, essencial às crianças residentes em áreas rurais que dependem do transporte escolar para se deslocarem à escolas da zona urbana ou até mesmo, à uma comunidade

mais próxima. Segue, também, com alto índice de subtração de investimentos os Programas: “*Implantação de escolas para Educação Infantil*”; “*Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares*”; “*Apoio à alfabetização e a educação de jovens e adultos*” e “*Infraestrutura para a Educação Básica*”, que apresentaram uma diminuição de 99,7%; 98,2%; 95,5% e 90,0% respectivamente.

Os Programas mencionados são fundamentais para construção e a ampliação da rede escolar de ensino e, por efeito, para a expansão do número de matrículas na Educação Básica, tal como sustentam as metas 1 e 2 sobre a universalização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, asseguradas como direito na Constituição Federal de 1988, Artigo 208, como mencionado.

Tendo em vista os anos seguintes a Constituição de 1988 e as posteriores legislações educacionais, verifica-se que avanços ocorreram no sentido de assegurar o direito público a diferentes segmentos; como a garantia da Educação Básica obrigatória à faixa etária dos 4 aos 17 anos em paralelo a universalização do Ensino Médio, oferta da Educação Infantil em creche e pré-escola, atendimento educacional especializado aos alunos com deficiência, programas suplementares de apoio ao atendimento do educando, entre outros, que é assim analisado por Oliveira (2014), em relação ao final de década de 1980:

Desde o final da década de 1980 que a legislação brasileira vem sendo alterada no sentido de conferir maiores garantias em matéria educacional. Na Constituição Federal, o dever do Estado com a educação deverá ser efetivado mediante a garantia de:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (EC n. 59/2009);

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito (EC n. 14/1996);

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

IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade (EC n.º.53/2006);

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

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando e

VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de

material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (EC n. 59/2009).

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

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

§ 3º – Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (OLIVEIRA, 2014, p. 231).

Os direitos proclamados tornaram-se possibilidades de reivindicação dos grupos socialmente excluídos, através da correlação de forças estabelecida com o Estado, ao exigirem os direitos anunciados em lei. É dessa forma, que transparece nas leis uma das dimensões de luta: “[...] luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça” (CURY, 2002, p. 247).

As políticas educacionais, de acordo com Oliveira (2014, p. 236), passam a considerar a diversidade, ampliar as formas de ingresso e preocupar-se com dispositivos que também garantam a permanência do cidadão que apresenta maior dificuldade de inclusão e adaptação ao modelo de sociedade vigente.

Como uma resposta à essa ampliação de direitos é que a universalização do Ensino Fundamental, no início da década de 1990, tornou-se uma das bandeiras. Assim, o Ensino Fundamental teve a sua quase universalização, em 2016, com uma taxa de escolarização entre pessoas de 6 a 14 anos de 99,2% (IBGE, 2017)⁵⁹, sendo contemplada nas metas de ambos os Planos, como apresentado no Quadro 08.

Quadro 08: Metas de **Universalização** para o Ensino Fundamental nos PNE 2001-2010 e PNE 2014-2024

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
1. Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental , no prazo de cinco anos a partir da data de	2. Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo

⁵⁹ **Censo escolar da educação básica - 2016.** Notas estatísticas. Brasília: INEP/MEC, fevereiro de 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf. Acesso em: 08 dez. 2018.

INSPER. **Programa Nacional Brasileiro:** Centro de Políticas Públicas do INSPER. Jan., 2017. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2012/05/20170407_panorama_educacional-brasileiro2016.pdf. Acesso em: 08 dez. 2018.

aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessários programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios.	menos noventa e cinco por cento dos alunos concluíam essa etapa na idade recomendada , até o último ano de vigência deste PNE.
---	---

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

Evidencia-se nas metas destinadas ao Ensino Fundamental, categoria universalização, utilizada 23 vezes no PNE 2001-2010 e 18 vezes no PNE 2014-2024, juntamente com as categorias ampliação/ampliar constatadas 59 vezes e 55 vezes, respectivamente. A categoria da universalização está associada, portanto, a garantia de acesso e permanência de todas as crianças na escola, como tradução do oferecimento das condições plenas que permitam a todos os alunos a frequência regular à escola.

A meta da universalização, todavia, vincula-se a meta do financiamento, ou seja, do investimento de recursos materiais e financeiros, imprescindível para a ampliação da oferta de vagas e de permanência, considerando o direito público instituído em forma de lei:

A obrigatoriedade do ensino fundamental, em contrapartida, para além de impor que os pais ou responsáveis – pobres, na totalidade das vezes – matriculem seus filhos nas escolas, exige que o Poder Público – pela 1ª vez, na história republicana! –, ao garantir o direito de todos à escola, seja responsabilizado inclusive por sua oferta irregular, imputando-se a responsabilidade à autoridade competente, seja do âmbito estadual ou municipal. Este é o significado de ‘direito público subjetivo’ previsto na Lei Maior (§§ 1º e 2º, VII, art. 208) (ARELARO, 2005, p. 1041).

Os dados estatísticos, apresentados na seção 2.2, sobre o monitoramento do Ensino Fundamental nos Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024), ajudam a compreender a realidade educacional brasileira com o histórico desuniforme de atendimento em relação aos grupos socialmente excluídos por décadas quando, por exemplo, em 2007, segundo o levantamento realizado pela PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), apontou-se a quantidade de 1,2 milhão de crianças de 5 a 13 anos, vítimas do trabalho infantil que não frequentavam a escola.

Na mesma direção, a Figura 13, apresentada na seção 2.2 *Monitoramento das Metas para o Ensino Fundamental*, dispõe sobre o percentual da população de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído, em 2017, onde constata-se que somente 63,1% da população, pertencente ao grupo dos 25% mais pobres, havia concluído a referida etapa de ensino, em contraposição a 93,4% dos alunos pertencentes ao grupo dos 25% mais ricos. Esses dados inferem sobre a necessidade de reivindicar a garantia do direito de acesso e permanência dos alunos na escola.

A centralidade na educação, segundo Deitos e Lara (2012), dissimula ou até mesmo desconsidera as determinações e contradições da realidade econômica e social. Nessa direção, a escolarização dos indivíduos cumpre uma função estratégica, econômica e política, ao ser colocada como condicionante do possível êxito e/ou fracasso no mercado de trabalho.

Essa centralidade educacional cumpre uma função estratégica, econômica e política, para a realização da estabilidade das relações capitalistas, ao produzir, cultural e ideologicamente, os mecanismos que geram uma descompressão sobre as determinações políticas e econômicas que costumeiramente geram instabilidade ao sistema capitalista (DEITOS; LARA, 2012, p. 42).

Acrescenta-se que especialmente a década de 1990, dentre os Organismos Internacionais, o Banco Mundial sustentou que a concepção de Trabalho constitui o maior bem dos pobres. Isso indica que “Os aspectos econômicos da relação crescimento econômico-trabalho-educação-redução da pobreza-saúde foram definitivamente consubstanciados na Teoria do Capital Humano” (FIGUEIREDO, 2006, p. 144), constituindo-se na

[...] noção fundamental para justificar o investimento em capital humano. Desse modo, a educação deve ser promovida para satisfazer a crescente demanda, por parte das economias, de trabalhadores flexíveis e adaptáveis, capazes de adquirir facilmente novos conhecimentos. A educação reivindicada para a maioria da população excluída do trabalho e da participação na vida econômica, política e cultural, resume-se aos conhecimentos básicos necessários, como noções de matemática, de higiene, de leitura e escrita, e habilidades favoráveis ao mercado de trabalho, tais como flexibilidade, competência, criatividade [...] (FIGUEIREDO, 2006, p. 141).

Nessa lógica, a formação do capital humano, a formação da força de trabalho para o futuro, é um dos pilares que sustentam os argumentos da política educacional, e encontra sustentação quando na Educação Infantil se concebe que “[...] para o Banco, o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, o ‘capital humano’ do futuro” (PENN, 2002, p. 13). No caso, considerando a criança como força de trabalho em potencial a Política de Educação Infantil ganha notoriedade, sendo uma das variáveis para melhorar a condição de vida da população e promover a reprodução da força de trabalho (GUERRA; FIGUEIREDO, 2017).

Explica-se, de certa forma, a utilização num primeiro momento no PNE 2001-2010 do termo ampliar, substituído por universalizar a Educação Infantil no PNE 2014-2024, como demonstrado no Quadro 09:

Quadro 09: Metas da ampliação e da universalização para a Educação Infantil nos PNE (2001-2010 e 2014-2024)

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
1- Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60 % da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.	1- Universalizar , até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

Mesmo a etapa da Educação Infantil sendo instituída como um direito de toda criança e uma obrigação do Estado no Artigo 208, Inciso IV da Constituição Federal de 1988, onde se lê: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade⁶⁰; [...]” (BRASIL, 1988, s/p); sendo no PNE 2001-2010 anunciado o atendimento prioritário para as crianças, das famílias de renda mais baixa, ao estabelecer em suas diretrizes que:

[...] a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas

⁶⁰ Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006: “IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”.

concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos (BRASIL, 2001, p. 13).

Sob a alegação da “limitação de meios financeiros e técnicos”, também anunciou, de certa forma, a limitação de materializar o que foi proposto, inclusive em relação ao grupo indicado como prioridade: para as crianças provenientes dos segmentos mais “vulneráveis” da população. Nesse sentido,

[...] apesar dos avanços reconhecidos em termos de legislação, de fato, na prática, temos um ‘quase-direito’, posto ser muito desigual o acesso das crianças a este nível educacional, quer se considere os indicadores regionais, quer os níveis etários. Ainda que o direito das crianças pequenas (0–6 anos) tenha sido reconhecido na Constituição de 1988, como direito a ser provido pelo Estado, observamos uma larga distância entre o direito proclamado e o efetivado (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 245).

Analisando o direito proclamado e o efetivado, conforme nos alertam Campos e Campos (2008) as Figuras 03, 04 e 05 na seção 2.1 *Monitoramento das Metas para a Educação Infantil* apresentam um descompasso entre o que foi estabelecido na Meta 1, Quadro 09, para a Educação Infantil no PNE 2001-2010, e o que se alcançou. Na mesma direção a Figura 03 demonstrou que 44% das crianças de 0 a 3 anos que estavam em creches pertenciam ao quartil mais rico da população, em contraposição a 16,2% das crianças das famílias mais pobres. A desproporção continuava, quando considerado as crianças matriculadas na pré-escola, com idade entre 4 e 5 anos, Figura 04, em que 94,6% das crianças situadas no grupo dos 25% mais ricos estavam na escola, contra 77,6% dos mais pobres. E esta situação não é homogênea nas regiões brasileiras como é o caso, por exemplo, da região Nordeste quando comparada à região Sudeste, Figura 05.

Assim, tudo indica que a categoria população, mencionada 60 vezes no PNE 2001-2010 e 24 vezes no PNE 2014-2024, pode ser qualificada como população socialmente vulnerável, quando a categoria pobre é citada 18 vezes no PNE 2001-2010 e 3 vezes no PNE 2014-2024; as categorias exclusão social/educacional, 7 vezes no PNE 2001-2010 e 2 vezes no PNE 2014-2024; as categorias desigualdade regional/educacional, 13 vezes no PNE 2001-2010 e 5 vezes no PNE 2014-2024; e as categorias desigualdade social/econômica, 4 vezes, somente no PNE 2001-2010. As referidas categorias enunciadas nos

documentos de Política Educacionais para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental tencionam para as metas de ampliação/ampliar 59 vezes no PNE 2001-2010 e 55 vezes no PNE 2014-2024, em relação ao tempo de escolarização, como foi o caso do Ensino Fundamental de 9 anos, Lei nº 11.274 de 2006 e a obrigatoriedade da criança na pré-escola, a partir dos 4 anos, Lei nº 12.796 de 2013.

O princípio da gratuidade é fundamental, mas contrasta com o não-acesso ao sistema educacional de muitos brasileiros e acaba por refletir à organização hierárquica da sociedade, ou seja, a “[...] pirâmide educacional acompanha muito de perto a pirâmide da distribuição da renda e da riqueza” (CURY, 2002, p. 58), e o conhecimento se torna poder, de tal forma que

Para os tempos contemporâneos, em que vai se constituindo a chamada 'sociedade do conhecimento', a distância entre pobres e ricos aumenta também por causa do acesso aos conhecimentos disponíveis e às novas formas de linguagem que necessitam de uma socialização própria (CURY, 2002, p. 258).

Daí a importância da declaração e da garantia de um direito, pois, de maneira geral, os excluídos do sistema educacional brasileiro são decorrentes, em sua grande maioria da população negra, residente em área rural ou regiões economicamente mais pobres e aos que pertencem a camada social dos 25% mais pobres, como ilustrado nas Figuras 08 e 09 sobre a Educação Infantil e na Figura 13 sobre o Ensino Fundamental, nas seções 2.1 e 2.2 respectivamente.

Outra análise pertinente em relação as metas dos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024 diz respeito a relação entre qualidade e avaliação, que estão relacionadas a uma nova concepção de gestão da educação, como também um incremento para aferir o conhecimento daqueles que frequentam o ambiente escolar. Nesse sentido, a categoria qualidade, ainda que teve uma redução ínfima de quantidade de vezes citada no PNE 2014-2024, 64 vezes, em relação ao PNE 2001-2010, 76 vezes, fica evidente a sua essencialidade para sustentar a avaliação em larga escola no Brasil. No caso, como anunciado na seção 1.3 do Capítulo I, o PNE 2014-2024 é constituído por 20 metas, as quais se desdobram em 254 estratégias que operam como sub-metas específicas em relação às 20 metas de caráter geral. Identifica-se o maior número de estratégias, 36, na meta nº 7, cujo propósito foi o de fomentar a

qualidade da educação a partir das médias atingidas nos exames nacionais de avaliação, onde segue:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: BRASIL, 2014, p. 61.

A Meta 7, desse modo, propõe fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Ideb. Torna-se emblemática, ao aferir a qualidade com base nos exames e índices atingidos por escola, isto posto,

[...] tem como eixo fundante os exames de larga escala e o fluxo escolar. Trata-se de um caso típico de garantia, no texto legal, de política governamental, centrada em exames e índices. Um PNE não deve ratificar índices e exames, mas explicitar a política de avaliação e de qualidade adotada, a lógica do sistema que a compõe, que deve, a meu ver, se constituir no esforço do Estado Brasileiro em instituir um sistema de avaliação da educação básica como previsto no art. 11 do Plano (DOURADO, 2016, p.29).

Ou seja, há a necessidade de avaliar, para avaliação da política educacional sobre a formação de professores, a infraestrutura das escolas, os recursos humanos, financeiros e pedagógicos, a gestão, etc., e qual a concepção de qualidade educacional, da qual não podemos prescindir. Todavia, é prudente realizar algumas ponderações em relação ao Estado Avaliador e as políticas dele advindas.

A categoria qualidade, que sustentou os argumentos nos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024 está, dessa forma, associada

ao processo de avaliação em larga escala, que ocorreu principalmente a partir de 1990, com a instauração do Estado Avaliador⁶¹.

Interessante notar a variedade de instrumentos avaliativos nacionais e continentais ou mundiais dos quais o Brasil participa, variedade que recrudesce a partir do início da década de 1990. Endogenamente é criado o SAEB – Sistema Nacional da Educação Básica, em 1988, e o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio é instituído em 1998; em 1996 é instituído o Exame Nacional de Cursos – o Provão para a educação superior; o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA foi criado em 2002 (ZANARDINI, 2008, p. 100. Nota do autor no texto).

No Artigo 11 do PNE 2014-2024 sustenta-se que Sistema Nacional de Avaliação será base de informação para a orientação das políticas públicas, torna-se o meio para ações futuras em prol da qualidade,

Artigo 11: O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios será fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível da educação escolar. É preciso salientar, que este artigo é mais abrangente que a Meta 7 do Plano, cuja ênfase recai sobre o rendimento dos estudantes, por meio da centralidade conferida ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como parâmetro avaliativo para a qualidade. Dessa forma, mais prioritário do que a nota no Ideb, é fundamental a articulação entre qualidade, avaliação, Custo Aluno-Qualidade e valorização dos profissionais da educação, a ser considerada na avaliação da qualidade da educação nacional (BRASIL, 2014, p. 47).

Acrescida a essa análise o Sistema Nacional de Avaliação produz tanto indicadores de rendimento escolar dos estudantes, por meio de exames nacionais de avaliação, quanto indicadores de avaliação institucional, incluindo o perfil dos estudantes e dos profissionais da educação, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos de gestão, quanto a possibilidade de prover a educação com recursos financeiros suficientes para alcançar êxito nos exames avaliativos.

⁶¹ Zanardini (2008, p. 59) expõe que segundo Afonso (1999, p. 74) “A partir da década de oitenta, o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo por governos neoconservadores e neoliberais de países centrais, começou a ser traduzido pela expressão ‘Estado Avaliador’.”

Nos PNE 2001-2010 e 2014-2024 identificam-se as proposições dos instrumentos de avaliação e sua relação com a qualidade nas metas da Educação Infantil, a fim de diagnosticar quais são as medidas cabíveis à melhoria dessa etapa de ensino, Quadro 10:

Quadro 10: Metas para controle e avaliação da Educação Infantil nos PNE (2001-2010 e 2014-2024) e sua relação com a meta da qualidade

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação , e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade	1.6. Implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil , a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade , a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes;

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

As metas do Ensino Fundamental também apresentam a relação entre avaliação e qualidade, com o propósito de aferir a alfabetização das crianças, principalmente no PNE 2014-2024, no Quadro 11:

Quadro 11: As Metas de Avaliação para o Ensino Fundamental nos PNE (2001-2010 e 2014-2024) e sua relação com a meta da qualidade

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
26. Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos.	5.2. Instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças , aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental;

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

Reitera-se que na análise da política educacional brasileira, os desafios que foram demonstrados por meio do *Monitoramento das Metas* do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024 não podem ser analisados à revelia das condições

econômico-social que os produzem. Persistem problemas educacionais, dentre eles, o de aumentar a taxa de alfabetização e de acesso e permanência dos alunos na escola. A Figura 11, da seção 2.2 *Monitoramento das Metas para o Ensino Fundamental*, por exemplo, revelou que dois terços dos estados brasileiros, apresentavam, de acordo com dados do IBGE 2010, índices superiores a 10% de crianças não alfabetizadas com 8 anos de idade, e um índice de 34% no estado do Maranhão.

A análise documental, ou seja, o *Monitoramento das Metas* do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024, da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, quando não isoladas do contexto de sua produção, no caso deste estudo a partir da década de 1990, em suas relações internacionais e nacionais, instiga-nos a compreendê-las, ao mesmo tempo, o que é preconizado/enunciado no documento de política educacional e os dados obtidos da realidade educacional brasileira. Assim sendo, o enunciado da linguagem é concebido, como mencionado, enquanto uma atividade social, por onde os indivíduos são constituídos nas múltiplas relações sociais, de forma dialética. Nessa perspectiva Bakhtin/Volochínov (2004) considera que

Na realidade, toda palavra comporta *duas faces*. Ela é determinada tanto pelo fato de que procede *de* alguém e se dirige *para* alguém. Ela constitui justamente o *produto da interação do locutor e do ouvinte*. Toda palavra serve de expressão a *um* em relação *ao outro*. Através da palavra, defino-me em relação ao outro, isto é, em última análise, em relação à coletividade. A palavra é uma espécie de ponte lançada entre mim e os outros. Se ela se apóia sobre mim numa extremidade, na outra apóia-se sobre meu interlocutor. A palavra é território comum do locutor e interlocutor (BAKHTIN/VOLOCHÍNOV, 2004, p. 117 – grifos dos autores).

Nesse sentido, para a análise dos documentos de Política Educacional, como o PNE de 2001-2010 e o PNE de 2014-2024, confirma-se que análise das categorias, produtos de um contexto histórico-social em que os sujeitos socialmente organizados, visam a um projeto de sociedade/educação e, portanto,

Na realidade, não são palavras o que pronunciamos ou escutamos, mas verdades ou mentiras, coisas boas ou más, importantes ou triviais, agradáveis ou desagradáveis, etc. A

palavra está sempre carregada de um conteúdo ou um sentido ideológico ou vivencial. É assim que compreendemos as palavras e somente reagimos àquelas que despertam em nós ressonâncias ideológicas ou concernentes à vida (BAKHTIN/VOLOCHÍNOV, 2004, p. 98-99).

A categoria/palavra avaliação, quando analisada conceitualmente a partir das categorias cliente, qualidade e clientela escolar⁶², traduz um dos termômetros relacionados para controlar o nível de satisfação dos clientes:

Os mecanismos de avaliação são concebidos e utilizados para controlar o nível de satisfação dos clientes com o produto oferecido pela escola sob a alegação da medição da qualidade dos serviços educacionais e também a prestação de contas aos organismos/instituições parceiras. Isto é, servem para medir o nível de adequação aos princípios que orientam a reorganização da instituição escolar (ZANARDINI, 2008, p. 101).

A categoria/palavra avaliação se concebida para alcançar índices satisfatórios nas avaliações contribui para regularizar o fluxo escolar, uma vez que a elevada taxa de repetência e/ou evasão denuncia, de certa forma, a suposta ineficiência do ensino, como também do sistema capitalista que gera a desproporcionalidade entre ricos e pobres. Nessa dimensão, “o sistema meritocrático não permite que a maioria possa alcançar bons resultados. O que é paradoxal, pois justamente para os que mais precisam de escola é onde a oferta escolar é mais precária” (OLIVEIRA, 2014, p. 240-241), com estruturas inadequadas, recursos pedagógicos insuficientes e/ou obsoletos, professores com necessidade de formação, entre outros fatores de âmbito escolar. A aplicação de testes padronizados e a relação com o financiamento desconsidera as distintas realidades vivenciadas pelos alunos, relativo a sua origem social e acaba por contribuir com o processo de controle social:

O modo de produção capitalista, em seu atual estágio de desenvolvimento, exige e implementa processos e mecanismos de avaliação tendo em vista avaliar e controlar o sucesso ou o fracasso das proposições educacionais que implementa. Consoante a esse processo, o Estado avaliador regula o investimento em educação, decorrendo daí a importância dos mecanismos de avaliação tomados em seus resultados como

⁶² Leitura prevista: SOARES, M. B. Avaliação educacional e clientela escolar. In: PATTO, M. H. S. (Org.). **Introdução à psicologia escolar**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1986.

parâmetro de investimento na área. [...] a avaliação educacional meritocrática ganha proeminência. Esta idéia-força da educação voltada especificamente para os resultados compõe o discurso ideológico do Banco Mundial e fortalece a idéia de que por via do controle e avaliação prioritariamente focados nos resultados se daria a maximização do impacto da educação no crescimento econômico e conseqüentemente na redução da pobreza. (ZANARDINI, 2008, p. 22-48).

Assegura-se, nesse processo, a mera verificação⁶³ da aprendizagem que, dentre as análises realizadas por Zanardini (2008) pontuamos:

O que caracteriza a função social dos processos avaliativos em larga escala é a mera verificação com ênfase na cobrança e culpabilização dos envolvidos com as unidades escolares, sejam eles gestores, professores, funcionários, pais, alunos ou comunidade, em relação à qualidade e eficiência da educação escolar. Nessa perspectiva de avaliação, o controle dos processos baseado na supervisão direta é substituído por estratégias que não ultrapassam a aferição e a comparação de resultados, o qual não contempla outros elementos determinantes que incidem nos resultados escolares. (ZANARDINI, 2008, p. 42).

Em termos de melhoria da aprendizagem, e de índices de redução da reprovação e evasão escolar, os programas para melhoria do fluxo escolar tornam-se fundamentais, tais como anunciados nas metas para o Ensino Fundamental, em ambos os Planos, Quadro 12:

Quadro 12: As Metas do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024 para regularizar o fluxo escolar no Ensino Fundamental

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
3. Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, em cinco anos, as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem.	5.4. Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos(as) alunos(as), consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade;

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

⁶³ Sobre o conceito e diferença de Avaliação e verificação, consultar dentre outros: ZANARDINI, João Batista. **Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)**. 2008. 208 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Santa Catarina, 2015.

Nas décadas de 1980 e 1990, a melhoria do fluxo e da aprendizagem, em decorrência da meta de universalizar o Ensino Fundamental e enfrentar a evasão e a repetência foram implementados programas/projetos pautados em critérios gerenciais de racionalidade econômica (relação custo-benefício) e de produtividade (eficiência interna e externa) (SOUZA; BUENO; FIGUEIREDO, 2011, p. 99).

As metas da universalização e a avaliação remetem ao exame da ampliação da escolaridade para além dos dados que foram apresentados por meio do monitoramento da avaliação das metas para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental nos Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024). Se de fato os dados expressam um quadro preocupante do cenário educacional brasileiro (alto índice de crianças fora da escola, número elevado de analfabetos, grupos socialmente excluídos, etc.), é fundamental problematizar a relação da educação com o processo de reforma do Estado, a partir da década de 1990 e ainda em curso.

Um dos fios condutores para a compreensão dos ajustes estruturais e setoriais recomendados pelos Organismos Internacionais, com particular ênfase para os demandados pelo FMI, BID, Banco Mundial e OMC - Organização Mundial do Comércio, tem sido, no Brasil, o mecanismo de financiamento e endividamento externo, associado ao endividamento interno⁶⁴; ambos aceleram o processo de acumulação e de especulação parasitária, geradores de exportação de capitais e deterioração das condições internas, atingindo dimensões contínuas e degradantes para a maioria da população, que, na última década do século XX, aumentou a já grande parcela levada à miséria extrema e à marginalização violenta (DEITOS, 2005, p. 78).

Cumprir lembrar que partir dos anos de 1990, o Brasil participa do ajuste econômico aderindo um conjunto de pressupostos assumidos e partilhados pelo projeto socioeconômico, especificamente nos Governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), extraído da cartilha neoliberal do *Consenso de*

⁶⁴ Deitos (2005, p. 162) assinala que “A consagração da internacionalização da economia brasileira em um movimento crescente emerge na década de 1980, em que a chamada “crise da dívida” solapa ainda mais o desenvolvimento das economias periféricas e endividadas, gerando debilitamento orçamentário, fiscal e monetário, consequência externa do processo de crise e acumulação do capitalismo em escala mundial.”

Washington (1989)⁶⁵, na qual consta uma lista de dez ações relativas a reformas exigidas aos países da América Latina. Nas recomendações do documento estão: disciplina fiscal, prioridade de gastos públicos, reforma fiscal, liberalização de financiamento, taxa de câmbio, liberalização do comércio, investimento externo direto, privatização, desregulamentação e direito de propriedade. E que pode ser resumido da seguinte forma, conforme Frigotto (2003):

[...] primeiramente que acabaram as polaridades, a luta de classes, as ideologias, as utopias igualitárias e as políticas de Estado nelas baseadas. A segunda ideia-matriz é a de que estamos num novo tempo – da globalização, da modernidade competitiva, de reestruturação produtiva, de reengenharia –, do qual estamos defasados e ao qual devemos ajustar-nos. Este ajustamento deve dar-se não mediante políticas protecionistas, intervencionistas ou estatistas, mas de acordo com as leis do mercado globalizado, mundial (FRIGOTTO, 2003, p. 106).

O *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, publicado em 1995, sob o comando do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, dando forma e conteúdo sistemático ao processo de reforma do Estado brasileiro na direção das políticas neoliberais, foi um dos meios de integrar o país no processo de globalização, no mercado globalizado, mundial. Conforme Oliveira (2000), o atual processo de globalização é, na realidade, um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo, constituindo-se em reestruturação⁶⁶ das suas formas de produção e organização social.

⁶⁵ “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo americano e dos organismos financeiros internacionais (FMI, BID e Banco Mundial) e economistas latino-americanos, para avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina, cujas conclusões ficaram conhecidas como ‘Consenso de Washington’”. BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington**. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, PEDEX. 1994, p. 05 (Cadernos da Dívida Externa, 6).

⁶⁶ Esse processo de reestruturação do capital implica mudanças nos aspectos políticos, econômicos e culturais que envolvem a vida dos indivíduos. Trata-se de mudanças que buscam “generalizar certas condições fundamentais à produção capitalista no seu atual estágio de transnacionalização. Para que as empresas possam se assumir cada vez mais como transnacionais são necessárias determinadas condições que lhes assegurem o pleno desenvolvimento de sua produção em qualquer lugar no mundo. Tais condições têm garantido uma maior mobilidade do capital, tendo como corolário a fragmentação dos trabalhadores, como classe. O termo globalização, portanto, reveste-se de um significado positivo e consensual, que procura dar a todos a noção de que serão incluídos nos processos de mudança, mas, na realidade, refere-se a uma tentativa de generalização de condições indispensáveis à transnacionalização do capital. Os aspectos políticos, econômicos e até mesmo culturais da

No *Plano Diretor*, reformar o Estado, significa fazer a transferência para o setor privado de atividades que o próprio mercado possa controlar, através da desregulamentação dos serviços sociais públicos. Nessa proposta, o Estado passa de promotor dos serviços para regulador das atividades sociais com o suposto objetivo de desempenhar uma administração mais eficiente e voltada para a cidadania, possibilitando maior mobilidade aos interesses privados. Desse modo,

[...] os liberais compreendem como fundamental a função do Estado como mediador de ações consideradas essências para a existência da liberdade de mercado. O Estado que defendem e cuja formulação iniciam, consubstancia-se em uma regulamentação que desregulamenta e regulamenta o necessário para as mediações exigidas para o ótimo funcionamento da economia do livre mercado por meio de novas instituições, formadas pelas agências reguladoras em congruência com as ações tomadas no aparelho de Estado e sob a égide do capital financeiro internacional (DEITOS, 2012, p. 204).

Um Estado administrador dos interesses da burguesia, com finalidade de aumentar os lucros e garantir a propriedade privada. Acrescenta-se, nesta análise, a introdução da terceira via através das parcerias público-privadas. O neoliberalismo

[...] reconfigura-se com a proposição da denominada terceira via que apresenta a participação ativa da sociedade civil na resolução dos problemas sociais, na definição e no controle de políticas implementadas por meio de um Estado redefinido, tendo como eixo central ao tratar-se das políticas sociais as parcerias público-privadas, sem, contudo, abandonar a presença do Estado regulador e financiador (COSSETIN, 2017, p. 33).

Neste contexto, para dar sustentabilidade às reformas, as políticas sociais passam a ser substituídas por “programas de combate à pobreza”, que tentam minimizar os efeitos do ajuste sobre os mais pobres. É nesse movimento de processo de reforma do Estado que a proposição do terceiro setor, das parcerias

globalização estão orientados por uma lógica que responde às atuais demandas do capitalismo em reestruturação” (OLIVEIRA, 2000, p. 48).

público-privadas (PPPs) e das parcerias público-privadas para educação (PPPEs) na educação pública, são consolidadas e, no caso, a

Educação Infantil no Brasil, passa ser pensada e ganha direcionamentos, e até mesmo implementação, a partir da atuação de fundações, ONGs e outras organizações sociais que recebem notoriedade no encaminhamento das políticas públicas para as crianças pequenas. [...] A teoria neoliberal e a terceira via, nesse ínterim, propiciam a reconfiguração entre público e privado, a composição das parcerias público-privadas na educação como parte imbricada nesse emaranhado processo de desmonte dos direitos sociais. Ademais, a influência dos Organismos Internacionais é definidora da recomposição do Estado não mais como propositor, definidor e executor direto das políticas sociais dentre essas as políticas públicas para a educação, influenciando e definindo, em específico, também as políticas e engendrando ações para a Educação Infantil. [...] Desse modo, as políticas educacionais brasileiras, especificamente para a Educação Infantil, não escapam desses encaminhamentos e, em um contexto de implementação de reformas do Estado, são definidas e determinadas a partir deles (COSSETIN, 2017, p. 74-92-98).

Dessa forma, no movimento de reforma da Educação o Estado visa, por meio da meta universalização e das políticas de focalização, atender aos grupos socialmente vulneráveis, com os programas de distribuição de renda mínima. A meta da universalização e as políticas de focalização contribuem para analisar a política nacional brasileira a partir de um contexto mais amplo, ou seja, a partir da relação com os países latino-americanos:

Os programas de renda mínima de âmbito federal assumiram inicialmente, no Brasil, o formato de bolsa-escola, vinculando a transferência monetária à educação. Essa vinculação obedece à lógica de que a educação guarda estreita relação com oportunidades de trabalho e a inserção da criança e do jovem na escola e que estaria contribuindo para quebrar o ciclo de pobreza das gerações futuras [...]. A educação, como uma das mais importantes e elementares políticas sociais, assume, nesse contexto de reforma [do Estado] a que se assiste nos países latino-americanos, um caráter dual e contraditório. Ao mesmo tempo em que se afirma como uma política social de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente de alunos atendidos nos sistemas e redes públicas, na maior parte dos países latino-americanos, é um indicador desta tendência) ela tem sido orientada também pela lógica da focalização. Esta segunda orientação tem conduzido a política educacional a se concentrar em processos que asseguram o acesso e a permanência de grupos mais vulneráveis socialmente na escola, como, por exemplo, as cotas para negros

nas universidades públicas e os programas de distribuição de renda mínima, como o Bolsa-Escola. (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 292-289-290).

A vinculação entre a meta da universalização e as políticas de focalização com a meta das parcerias com a comunidade e/ou entidades beneficentes, na Educação Infantil, aparece em ambos os Planos. No Quadro 13 as parcerias incluem a necessidade de promoção de debates, PNE 2001-2010, e de articulação da oferta de matrículas gratuitas em creches, PNE 2014-2024.

Quadro 13: A Meta de parcerias para a Educação Infantil no PNE 2001-2010 e PNE 2014-2024

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
20. Promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas, estabelecido no art. 7º, XXV, da Constituição Federal. Encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei visando à regulamentação daquele dispositivo;	1.7. Articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

No Ensino Fundamental a defesa da presença dos pais nas escolas está pautada na participação da gestão e no estreitamento das relações entre as escolas e a família, respectivamente, elencadas no Quadro 14.

Quadro 14: Metas de participação da comunidade na gestão das escolas para o Ensino Fundamental nos PNE (2001-2010 e 2014-2024)

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
9. Promover a participação da comunidade na gestão das escolas , universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.	2.9. Incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias ;

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

Coadunam com esse modelo de parcerias, as categorias colaboração utilizada 41 vezes no PNE 2001-2010 e 44 vezes no PNE 2014-2024, juntamente com a categoria participação recorrente 32 vezes no PNE 2001-2010 e 23 vezes no PNE 2014-2024.

Se o processo de desenvolvimento do capitalismo não altera o quadro de pobreza, via educação, uma das formas de mediação é o fornecimento de um mínimo para garantia da sobrevivência, sem impactar na real distribuição de renda, e com o exército de mão de obra ativa, bem como de formação de potenciais consumidores, uma vez que

Quando se acede à condição de não pobre, ou se chega a superar a condição de vulnerabilidade extrema, 'inlui-se' ou se integra ao mundo da 'normalidade' ou dos 'civilizados', ou seja, finalmente se adentra ao reino da liberdade de oportunidades, da livre-iniciativa: eis o verdadeiro reino da cidadania. O mundo das oportunidades é onde a gratuidade desaparece e os serviços sociais operam como um mercado, a liberdade de escolha (OLIVEIRA, 2014, p. 238).

Assim, as políticas focalizadas e compensatórias são desenvolvidas concomitantemente aos projetos de ajustes econômico-sociais e apresentam concepções e pressupostos que orientam as políticas sociais/educacionais, no caso da Educação Infantil e Ensino Fundamental, visando contribuir com a contenção da pobreza, como preconiza os Organismos Internacionais:

[...] os discursos destes organismos convergem nos argumentos e nas justificativas que usam para legitimar suas proposições e estratégias de ação: apresentam um forte apelo humanitário, centrado na denúncia das condições de pobreza, violência e exclusão social que atingem milhares de crianças no mundo. Apesar das intenções proclamadas, constatamos, no entanto, que as soluções propostas não apontam na direção da superação das condições sociais que produzem aquilo que denunciam (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 243-244).

A Educação Básica, em específico, passa a ser proclamada “como ‘eixo da produtividade com equidade’, difundindo-se a ideia de que a oportunidade de acesso seria a via para a promoção da equidade social” (CAMPOS, CAMPOS, 2008, p. 244). Considerada dessa forma, constitui um mecanismo para propiciar melhor distribuição de renda, pois

Os argumentos variaram desde a afirmação de que este grau de instrução é o mínimo exigido à inserção dos trabalhadores no processo produtivo, no mercado de trabalho, até a justificativa de que é necessária a assimilação dos conhecimentos adquiridos com a educação básica, para uma real participação cidadã na sociedade (OLIVEIRA, 2001, p. 50).

Em relação a categoria trabalho de 67 vezes no PNE 2001-2010 para 19 vezes no PNE 2014-2024 não se pode deixar de assinalar a sua importância nos argumentos que justificam a proposição das metas para implementação das políticas para a Educação Infantil e Ensino Fundamental articuladas, inclusive, com as categorias assistência social/sociais, que apareceram 26 vezes e 21 vezes, respectivamente, no PNE 2001-2010 e no PNE 2014-2024.

Sobre a categoria cidadão e sua relação com a categoria diversidade sociocultural pode-se indicar essa preocupação no *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993) que destacava a importância da educação para inserção do País na “nova” ordem econômica internacional e anunciava que “[...] além da transmissão dos conteúdos elementares, a escola forme ‘o cidadão para o pluralismo, para o senso de tolerância, de solidariedade, de solução pacífica de conflitos’” (ZANARDINI, 2007, p. 263).

Os argumentos político-ideológicos que sustentaram/sustentam as reformas implementadas no Brasil, dentre elas, a da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, estão estruturadas em três estratégias articuladas e complementares: desregulamentação que vem acompanhada de novas formas de regulamentação; a descentralização e a autonomia administrativa; e a privatização, que respondem ao processo de acumulação e reorganização das relações produtivas e financeiras. A esse respeito Frigotto (2003) argumenta:

A desregulamentação significa sustar todas as leis: normas, regulamentos, direitos adquiridos (confundidos mormente com privilégios) para não inibir as leis de tipo natural do mercado. No caso brasileiro, para a reforma constitucional, a reforma da previdência e a reforma do Estado, o fulcro básico é de suprimir leis, definir bases de um Estado mínimo, funcional ao mercado. A descentralização e a autonomia constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos ou serviços.

Por fim, a privatização fecha o circuito do ajuste. O máximo de mercado e o mínimo de Estado. O ponto crucial da privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo do Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte etc.) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos (FRIGOTTO, 2003, p. 106).

Como já mencionado na política educacional brasileira, no início da década de 1990, ficou explícito um viés economicista, sustentado por conceitos de qualidade, competitividade, produtividade, eficiência, e eficácia. No final da década de 1990, o viés economicista cede espaço para uma face mais humanitária com conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, etc. Essa guinada do viés economicista para humanitário pode ser constatado por meio das categorias do PNE 2001-2010 e com projeção no PNE 2014-2024, quais sejam: preconceito; violência; discriminação; erradicação de todas as formas de discriminação; vulnerabilidade social; desigualdade étnico-racial; direitos humanos; e proteção à infância, adolescência e juventude.

As categorias acima mencionadas, em consonância com o que preconizam as reformas realizadas a partir da década de 1990, respondem não somente as proposições dos Organismos Internacionais, mas também os diferentes projetos nacionais que traduzem as diferentes tendências educacionais, como foi o caso de toda tramitação que ocorreu no Congresso Nacional Brasileiro⁶⁷ para instituição do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Dessa forma, com as mudanças econômicas, políticas e sociais cabe a escola trabalhar com os conteúdos mínimos para a sobrevivência no mercado de trabalho e que ofereça potencialmente a inserção na vida produtiva, com a finalidade de elevar os vulneráveis à condição de cidadãos, categoria recorrente nos documentos de política educacional brasileira. A educação, portanto, constitui um requisito indispensável ao sucesso profissional e pessoal, sendo fator primordial para inserção do sujeito no mercado de trabalho e com valores vinculados a terceira via, como mencionado, tais como: cidadão socialmente ativo, voluntário e responsável, uma vez que

Os destinos da educação parecem articular-se diretamente às demandas deste mercado insaciável e aos paradigmas

⁶⁷ É preciso considerar, no concerne ao Congresso Nacional “[...] o movimento da política educacional. Com efeito, as estratégias de sustentação política dominantes no país envolvem o Congresso Nacional e não deixam de influenciar (ou mesmo determinar) os rumos da questão educacional quando esta é objeto de regulamentação jurídico-política” (SAVIANI, 2006, p. 3).

propostos para a sociedade dos 'aprendentes'. Não surpreende, dessa forma, que os sistemas educacionais dos vários países sofram pressões para operar adequadamente em uma economia sofisticada e seletiva, para gerar cidadãos capazes de manipular ou operar as tecnologias de informação e comunicação, e dispostos a se atualizar ao longo da vida (MORAES, 2003, p. 152).

Pode-se dizer que o movimento de construção de um novo vocabulário, que ressignificou conceitos, categorias e termos, foi incorporado no texto do PNE 2014-2024, dentre eles, a categoria clientela que foi suprimida, como já mencionado, bem como as categorias repetência; cidadão; pobreza; desenvolvimento humano; desigualdade social e econômica; proteção social contra o desemprego; proteção social para os índios e erradicação da pobreza.

Neste sentido, no início do Plano Nacional de Educação 2001-2010, apresenta-se como um dos objetivos: “a redução das **desigualdades sociais** e regionais no tocante **ao acesso e à permanência**, com sucesso, na educação pública” (BRASIL, 2001, p. 7). A educação, associada ao desenvolvimento do país, concebida como uma das variáveis para a solução de problemas oriundos de um sistema excludente, com classes sociais desiguais economicamente e, conseqüentemente, contrasta com as determinações/contradições da realidade social e econômica

[...] e acaba reforçando o discurso e a prática ou alimentando a educação e os requisitos educacionais como condicionantes determinantes da inserção ao mercado de trabalho, do acesso aos requerimentos exigidos pela reestruturação produtiva e da necessidade de elevação da escolaridade como condição efetiva de elevação salarial e, conseqüentemente, de promotora das condições para a competitividade e a produtividade da economia brasileira no contexto da globalização econômica (DEITOS; LARA, 2012, p. 42).

À educação é atribuído o papel prioritário de responder às demandas crescentes de maior integração social das populações vulneráveis, ao mesmo tempo em que deve formar a força de trabalho apta aos novos processos produtivos.

Há muito, o País selou a educação profissional de qualquer nível, mas sobretudo o médio, como forma de separar aqueles que não se destinariam às melhores posições na sociedade. Um cenário que as diretrizes da educação profissional propostas

neste plano buscam superar, ao prever que o cidadão brasileiro deve galgar - com apoio do Poder Público - níveis altos de escolarização, até porque estudos têm demonstrado que o aumento de um ano na média educacional da população economicamente ativa determina um incremento de 5,5 % do PIB (Produto Interno Bruto). Nesse contexto, a **elevação da escolaridade** do trabalhador coloca-se como essencial para a **inserção competitiva** do Brasil no **mundo globalizado** (BRASIL, 2001, p. 49-50, grifos nossos).

Dessa forma,

A educação tem sido apresentada como a responsável, ora pela falta de qualificação adequada, ora pela falta de condições e competências que possibilitem a superação do desemprego ou do 'atraso' tecnológico e científico que estaria demandando nossa 'integração ao chamado mercado globalizado e competitivo' (DEITOS; LARA, 2012, p. 53).

Na seção V, sobre Financiamento e Gestão, aponta-se em uma de suas diretrizes que: "A **educação** deve ser considerada uma **prioridade estratégica** para um projeto nacional de desenvolvimento que favoreça a **superação das desigualdades na distribuição de renda e a erradicação da pobreza**" (BRASIL, 2001, p. 77, grifos nossos). Acrescenta-se, então, uma nova função à educação:

[...] que passa a ser vista como uma 'ferramenta eficaz' no combate à pobreza. Isto porque se supõe que a distribuição equitativa de oportunidades educacionais pode gerar, como contrapartida, 'taxas de retorno' positivas, traduzidas em benefícios sociais e econômicos para os indivíduos, rompendo assim com o 'ciclo vicioso da pobreza' (CAMPOS; CAMPOS, 2008, p. 244).

De modo geral, justifica-se o direcionamento para as políticas educacionais de acordo com as mudanças provocadas pelo processo de globalização e, no caso,

Tendo em vista ocultar os reais determinantes do empobrecimento da maioria da população e administrar eventuais levantes sociais a ele associados, um conjunto de políticas compensatórias atreladas a um discurso da educação redentora foi disseminado pelo continente. Popularizaram-se argumentos em prol do ensino de excelência, com qualidade total, orientados por princípios da pedagogia do capital. Nesse processo, alguns elementos da teoria do capital humano foram resgatados, mas alterados, pois, num contexto de globalização excludente, a educação tornara-se responsabilidade individual

voltada para empregabilidade (EVANGELISTA; SHIROMA, 2006, p. 45).

A educação defendida para assegurar a estabilidade necessária ao desenvolvimento e crescimento almejado é traduzida por meio do diagnóstico e da justificativa de que a política educacional nacional brasileira sustentaria basicamente a existência de mudanças determinantes provocadas pela chamada globalização que, supostamente, engendraria novas competências e requerimentos de qualificação e inserção competitiva no mercado internacional (DEITOS; LARA, 2012).

A dinâmica de mudanças decorrente do capital internacional e nacional, tem, nas ações governamentais, um das respostas necessárias para amenizar os conflitos sociais, de tal forma que

A opção pela estratégia da gestão da diversidade está relacionada às mudanças drásticas que os países vêm vivenciando, especialmente em termos populacionais. Tais mudanças têm afetado as empresas, não apenas no que diz respeito à diversidade de pessoas a ser contratadas e dos beneficiários dos produtos e serviços desenvolvidos, mas também quanto à diversidade de bens e serviços a ser fornecidos a segmentos específicos de consumidores (CARVALHO, 2012, p. 87).

Identifica-se, de maneira pontual, este direcionamento ao serem apresentadas as diretrizes que compõem o artigo 2º do Plano Nacional de Educação 2014-2024, elencadas a seguir:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV – melhoria da qualidade da educação;

V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;

VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto

(PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX – valorização dos(as) profissionais da educação;

X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014, p. 43, grifos nossos).

Recebem destaques as diretrizes III, V e X do PNE 2014-2024, nas quais identificam-se com um discurso de promoção de valores de solidariedade e reconhecimento humano, como uma forma de “superação das desigualdades educacionais” e manutenção da coesão social. Carvalho (2012) analisa que os documentos da política educacional direcionam as ações de atenção e reconhecimento à diversidade, de forma a contribuir para a boa convivência e a maior aprendizagem de todos.

Segundo os documentos da política educacional, as ações devem estar voltadas para: o reconhecimento das diferenças e a adequação às diferentes situações no processo de ensino-aprendizagem; os valores de respeito e de aceitação das diferenças inerentes a uma sociedade global e democrática; o incentivo de atitudes de aceitação e de valorização da diversidade por parte da comunidade educacional; a formulação de um projeto educacional institucional que contemple a atenção à diversidade; dirigir a escola com espírito de liderança e comprometimento com a aprendizagem e a participação de todos os alunos e alunas; a adequação do nível de formação dos docentes, em termos de necessidades educacionais especiais e de estratégias de atendimento à diversidade; desenvolver um currículo o mais amplo, equilibrado e diversificado possível, adequando-o às necessidades individuais e sócio-culturais dos alunos; adotar um estilo de ensino aberto e flexível, baseado em metodologias ativas e variadas, que permitam personalizar os conteúdos da aprendizagem; promover o maior grau possível de interação e participação de todos os alunos e estabelecer critérios e procedimentos flexíveis de avaliação e promoção; desenvolver relações de colaboração e intercâmbio com outras escolas da comunidade, inclusive com as de educação especial; ter abertura e relação de colaboração com outros setores da comunidade [gestão democrática] (CARVALHO, 2012, p. 91).

A disseminação das proposições dos Organismos Internacionais nos documentos norteadores da educação nacional, tais como legislações, diretrizes curriculares, planos educacionais, entre outros, confirmam e conformam uma educação que visa responder à pobreza e aos desafios de conhecimento do século XXI. Nesse processo, Zanardini (2008, p. 176) ao analisar o documento

do Banco Mundial *Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo* (2004)⁶⁸ assinala a “[...] estratégica para o ataque à pobreza, sustentáculo do discurso do Banco Mundial incorpora o *empowerment*, ou empoderamento, das pessoas de ‘baixa renda’ ou ‘sem renda’”.

Para legitimação do processo das reformas governamentais a educação é, portanto,

[...] um dos pilares do desenvolvimento econômico dos países, muitas vezes para justificar o ‘atraso’ ou ‘avanço’ nessa área, outras vezes para justificar ou dissimular a miséria social e econômica vigente, ou ainda para responsabilizá-la como promotora do desenvolvimento econômico supostamente pretendido (DEITOS; LARA, 2012, p. 53).

Nesta direção, as políticas educacionais passam a ser geridas com racionalidade econômica, tendo como base os mecanismos avaliativos de mensuração da aprendizagem, uma vez que

O modo de produção capitalista, em seu atual estágio de desenvolvimento, exige e implementa processos e mecanismos de avaliação tendo em vista avaliar e controlar o sucesso ou o fracasso das proposições educacionais que implementa. Consoante a esse processo, o Estado avaliador regula o investimento em educação, decorrendo daí a importância dos mecanismos de avaliação tomados em seus resultados como parâmetro de investimento na área. Dessa forma, a avaliação educacional, ademais de servir de mecanismo de controle social, cumpre o objetivo de regular os investimentos em educação. Como subjacente a toda visão de mundo e a toda prática social existe uma ontologia que a embasa e a perpassa, com o processo de avaliação nos moldes dos instrumentos avaliativos em larga escala não é diferente. Seu aspecto ontológico é embasar a manutenção de uma estrutura social que se sustenta sobre a exploração do trabalho [...] (ZANARDINI, 2008, p. 22).

A culpabilização do indivíduo dissimula as inúmeras contradições da própria sociedade capitalista e visa a sua adaptação à conjuntura econômico-social e político-ideológica. Sustentam os discursos que não depende da “ordem” social estabelecida e sim das capacidades individuais, inteligência, responsabilidade, mérito, aptidão, para adaptação a “sociedade do conhecimento”, a situações cada vez mais voláteis.

⁶⁸ BANCO MUNDIAL. **Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo**: Estratégia de Assistência ao País 2004-2007. Banco Mundial. Estados Unidos da América, 2004a.

E, em relação ao atual investimento na área educacional, o Ipea disponibilizou um documento, em agosto de 2018, intitulado “*Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública*” com resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento sobre as implicações dos novos regimes fiscais (União e estados) no financiamento da educação pública.

O texto estrutura-se em dados estatísticos, os quais irão consubstanciar, na seguinte conclusão: “[...] o novo padrão de financiamento se mostra menos cooperativo, mais restritivo em termos de recursos, além de divergir aparentemente dos princípios federativos e de impor uma sobrecarga aos municípios que extrapola sua capacidade tributária” (BRASIL, 2018b, p. 26).

O Ipea (2018b) alerta que as implicações do novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional (EC) n° 95, de 15 de dezembro de 2016, em relação ao financiamento da educação, compromete a efetivação do que foi proposto no PNE 2014-2024. Na análise da Meta 20, que visa atingir o patamar de 7% do PIB no quinto ano de vigência do PNE (25 de junho de 2019) e 10% do PIB ao final do decênio (até 25 de junho de 2024), sinaliza para o resultado de que está inteiramente comprometida, pois até 2036 o aumento será limitado a apenas à inflação do ano anterior.

A etapa da Educação Básica, por exemplo, é contemplada no PNE 2014-2024 por cinco metas (1, 2, 3, 4 e 6) com foco na ampliação da oferta e, conseqüentemente, ao acesso aos níveis de ensino que a integram, estão suscetíveis a não lograr o alcance pretendido, uma vez que pressupõem o aumento de investimentos em infraestrutura e na manutenção dos serviços.

A meta 1 estabelece a universalização da pré-escola (4 e 5 anos) e o atendimento em creches de pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos. A meta 2 refere-se à universalização do Ensino Fundamental de nove anos na faixa etária de 6 a 14 anos. A meta 3 também trata da universalização do atendimento aos jovens de 15 a 17 anos, bem como estipula o alcance da taxa de frequência líquida de 85% para esta faixa etária. Por sua vez, a meta 4 contempla o acesso universal à Educação Especial da população de 4 a 17 anos. Por fim, a meta 6 trata da oferta de Educação em Tempo Integral em pelo menos 50% das escolas públicas, de modo a atender no mínimo 25% dos alunos matriculados na Educação Básica.

Pressupondo que a tendência a médio prazo não aponta para a ampliação dos investimentos públicos para a Educação, considera-se o que a probabilidade da concretização das metas 1, 2, 3, 4 e 6 está limitada, como aponta o documento *Educação – Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (BRASIL, 2017a):

[...] a principal limitação para a ampliação da oferta de vagas reside nos elevados custos de manutenção dessas unidades escolares, sobretudo no que se refere ao pagamento de salários de professores e demais servidores.

Esse período de elevados investimentos na ampliação da rede de escolas foi interrompido em 2015, quando então foram transferidos aos entes municipais apenas R\$ 10 milhões, enquanto no ano anterior haviam sido repassados R\$ 2,9 bilhões, por intermédio da ação Implantação de Escolas para Educação Infantil [...] (BRASIL, 2017a, p. 5).

Nota-se a diferença de investimento, especificamente para a ampliação de escolas, do ano de 2014 em relação ao de 2015, com uma retração vultuosa nos repasses. Recursos significativos que poderiam contribuir com a qualidade do ensino brasileiro, com acesso e permanência da criança na escola. Necessário, também, destacar o que foi proposto em relação a construção e ampliação da rede física de ensino, com base nos padrões de qualidade, como disposto no Quadro 15:

Quadro 15: Metas de construção e ampliação da rede física de ensino para a Educação Infantil nos PNE de 2001-2010 e no PNE 2014-2024

<p>2- Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a:</p> <p>a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário;</p> <p>b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças;</p> <p>c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação;</p>	<p>1.1 Definir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;</p> <p>1.5 Manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;</p>
---	---

<p>d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brincar;</p> <p>e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;</p> <p>f) adequação às características das crianças especiais.</p>	
---	--

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014. Elaboração da autora.

Por fim, o documento *Educação – Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (BRASIL, 2017a), adverte que frente ao atual cenário político-econômico as expectativas, em relação ao cumprimento das metas propostas no PNE 2014-2024, tornam-se cada vez mais remotas, pois a situação tende a se agravar, quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, a qual ocasionará simultaneamente, o aumento do desemprego e da vulnerabilidade social, que estão associados aos cortes orçamentários na área social:

O cenário também tende a se agravar sob a vigência da Emenda Constitucional (EC) nº 95, a partir de 2018, tendo em vista que a ação supletiva da União a estados e municípios também será limitada pela referida EC, que estabeleceu que os dispêndios do governo federal não poderão ser ampliados nos próximos vinte anos, mas apenas corrigidos pelo índice inflacionário do período de doze meses encerrado em junho do ano anterior. Portanto, ficará inviabilizada a ampliação desses repasses na proporção que vinha ocorrendo até 2014.

Se os desafios assumidos já se mostravam bastante ousados para serem superados no prazo de uma década, mas com a expectativa de ampliação dos investimentos públicos (meta 20), o cenário futuro se torna menos promissor, tendo em vista o aumento do desemprego e da vulnerabilidade social, associado aos cortes orçamentários. Portanto, muito deverá ser feito no campo da gestão para compensar tais carências e fragilidades, ainda que não se saiba em que medida tal compensação poderá ocorrer.

No intuito de reduzir a distância entre os resultados alcançados e as metas estabelecidas, esforços deverão ser empreendidos no equacionamento de uma problemática que tende a se agravar. De um lado, aumento das demandas sociais, potencializadas pela crise econômica; de outro, redução da capacidade de intervenção dos poderes públicos, em razão de déficit orçamentários, ou mesmo em função de decisões de natureza política (BRASIL, 2017a, p. 48-49).

Dessa forma, no tocante as políticas educacionais e tendo em vista a análise dos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024, a compreensão do contexto da década de 1990 foi fundamental, sendo compreendida como um período marcado por intensos ajustes estruturais e setoriais de cunho predominantemente neoliberal que incidiram no direcionamento da educação nacional.

Ao analisar a educação nacional considerando as metas para Educação Infantil nos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024, constatou-se que a obtenção de maior cobertura de acesso para a referida etapa de ensino ocorreu a partir da aprovação Emenda Constitucional nº 59/2009 quando preconizou a ampliação, na Constituição Federal de 1988, da Educação Básica obrigatória e gratuita de 9 para 14 anos de duração, incluindo os 2 anos da pré-escola e os 3 anos no Ensino Médio. Instituiu, desta forma, a obrigatoriedade da matrícula a partir dos 4 anos de idade na pré-escola e aos 6 anos de idade no Ensino Fundamental.

Assim, praticamente durante todo o período de vigência do PNE 2001-2010, a Educação Infantil era uma etapa opcional de matrícula:

[...] as metas estão relacionadas à demanda manifesta, e não à demanda potencial, definida pelo número de crianças na faixa etária, pois a educação infantil não é obrigatória, mas um direito da criança (BRASIL, 2001, p. 13).

Em relação a obrigatoriedade da escolarização, a partir dos 4 anos de idade, a aprovação da Lei nº 12.796/13, adequando a LDB nº 9.394/1996 à Constituição Federal de 1988, modificada pela Emenda Constitucional Nº 59/2009, constitui uma das intenções para a universalização anunciada na meta 1. Assim, quando da aprovação do PNE 2014-2024, a efetivação do dever do Estado para com a Educação Infantil, tendeu a responder as reivindicações em prol do exercício do direito, ao requerer do Estado à ampliação da oferta de vagas.

Em relação ao Ensino Fundamental, desde a década de 1990 os programas e projetos visam a sua universalização, bem como a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem por meio da avaliação em larga escala. Contudo, faz-se necessário, manter a luta por igualdade de condições de acesso e

permanência, que possibilite a todos os brasileiros, cursar uma escola com boas condições de funcionamento e de qualidade educacional/social. Neste sentido,

[...] sem sinalizar a adoção ou não de padrão único de qualidade, entende-se que é fundamental estabelecer a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política no tocante à melhoria do processo educativo e, também, à consolidação de mecanismos de controle social da produção, à implantação e monitoramento de políticas educacionais e de seus resultados, visando produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 207).

A possibilidade de acesso aos conhecimentos sistematizados pela humanidade são imprescindíveis para tecer uma crítica e realizar uma ação consciente, uma vez que:

[...] a existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por 'existência' deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação (BOBBIO, 1992, p. 79-80).

O arcabouço legal indica os direitos, os deveres, as proibições, as possibilidades e os limites de nossa atuação, com impactos que nem sempre temos consciência das implicações e consequências. Por isso, a análise documental tornou-se imprescindível ao possibilitar o conhecimento das metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental preconizadas nos PNE (2001-2010 e 2014-2024).



FONTE:

<https://www.facebook.com/tirasarmandinho/photos/a.488361671209144.113963.488356901209621/1625220414189925/?type=3&theater>. Acesso em: 22 ago. 2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento desta dissertação deu-se a partir da hipótese de que as categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas para sustentar os conceitos/argumentos nas metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental do PNE de 2014-2024 em relação ao PNE 2001-2010, responderam ao cenário econômico-social, internacional e nacional, em que a década de 1990 tornou-se emblemática. Dessa forma, por meio da análise das fontes selecionadas foi possível apreender que a construção das categorias que sustentam os conceitos/argumentos sobre as metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental são determinadas pelas relações sociais existentes no contexto histórico-social em que foram produzidas.

Concebe-se, portanto, que a modificação e/ou permanência das categorias relacionadas ao preconceito; violência; discriminação; erradicação de todas as formas de discriminação; vulnerabilidade social; desigualdade étnico-racial; direitos humanos; proteção à infância, adolescência e juventude; qualidade da educação; e avaliação responderam as condições econômico-sociais e políticas vigentes. Neste sentido, o necessário entendimento do que significa a participação dos sujeitos na reivindicação da construção de Políticas Sociais humanizadoras, na medida em que possibilita tencionar o direito à educação, imprescindível para todos os segmentos que compõem a sociedade.

Fundamental, neste processo de reivindicações da construção de Políticas Sociais humanizadoras, é ter ciência do que foi modificado e/ou permaneceu nas legislações vigentes, como também a intencionalidade para tanto. Como apresentado, no decorrer da pesquisa, os documentos na política educacional apresentaram, no início da década de 1990, um viés mais economicista em seus propósitos e ao final da década há a alternância para um viés mais humanitário, mudanças estas determinadas pelo contexto em que foram articuladas para o atendimento, por exemplo, aos grupos socialmente vulneráveis.

O estudo das etapas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental oportunizou compreender as possibilidades e os limites sobre a instituição de metas para a ampliação e universalização do atendimento escolar, tendo como uma das peças centrais desta engrenagem o financiamento para a Educação

brasileira. Por isso, a garantia por parte do Estado de assegurar o acesso e a permanência na escola, independentemente da idade, origem social e local de moradia, tem como um dos desafios o financiamento para a Educação.

O PNE 2014-2024 destina-se a regulamentar a lei nacional de educação em termos de traduzir a política educacional em vigor em estratégias de cumprimento da lei. Esse procedimento supõe, conforme Frigotto (2003), uma ampla negociação com a sociedade e com o Legislativo de modo que se garanta a orientação política da lei por meio da destinação efetiva de recursos e da elaboração de instrumentos legais complementares.

Assim, a valorização profissional, a gestão democrática, a infraestrutura das escolas, os materiais didáticos, etc. tornam-se imprescindíveis para alcançar as metas preconizadas no PNE 2014-2024, o que remete a aplicação de recursos financeiros e, portanto, reflete a correlação de forças estabelecidas entre as demandas reclamadas pela população e a concessão do poder público sobre o que foi requerido.

A educação, nesse sentido, perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural, política, ideológica e pedagógica, de determinado contexto histórico e que, no caso da análise das metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental no PNE de 2014-2024 em relação ao PNE de 2001-2010, refletiu e refratou uma realidade heterogênea em que as categorias que se mantiveram e/ou foram modificadas sustentaram conceitos/argumentos de um projeto de sociedade, de homem e de educação.

O desafio da conquista de uma política de Estado para a materialização das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 reafirma o direito público dos desafios que perpassam o processo de reivindicação de uma escola de qualidade para todos, uma das condições para o processo de humanização.



FONTE:

<https://www.facebook.com/tirasarmandinho/photos/a.488361671209144/1489993617712606/?type=3&theater>. Acesso em: 27 abr. 2018

REFERÊNCIAS:

AQUINO, Líbia Maria Serpa. **Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública**. 2015. 251 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial - Out. 2005

ARMANDINHO. **Tirasback. Blogspost**. Compartilhada com público: 5 de março de 2015. Disponível em: <<https://tirasarmandinho.tumblr.com/search/amor>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

AZANHA, José Mário Pires. Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 85, p. 70-78, Cortez, mai. 1993.

AZEVEDO, Fernando *et al.* Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. Disponível em: **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da educação básica. In: **Retratos da Escola**, Brasília, v.8, n.15, p. 265-281, jul./dez. 2014.

BAKHTIN, Mikhail M.. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2004.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1993: Investindo em saúde**. Rio de Janeiro: FGV, 1993.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>; acesso em: 08 abr. 2017.

_____. **Constituição (1934)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>; acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Constituição (1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>; acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936**. Organiza o Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>; acesso em: 17 mar. 2018.

_____. **Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>; acesso em: 15 mai. 2017

_____. **Projeto de Lei nº 4.155 de 10 de fevereiro de 1998.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>; acesso em: 10 abr. 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 4.173 de 12 de fevereiro de 1998.** Institui o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>; acesso em: 10 abr. 2017.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996.

_____. **Projeto de Lei nº 8.035 de 2010.** Aprova o Plano Nacional de educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

_____. **Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003).** Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br>; acesso em: 15 mar. 2018.

_____. Presidente FHC. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília. 1995

_____. **Avaliação do PNE: 2004-2006,-**Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

_____. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008.** Brasília, Inep. 2009.

_____. **As desigualdades na escolarização no Brasil:** Relatório de observação nº 4. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2ª Edição, 2011.

_____. **As desigualdades na escolarização no Brasil:** Relatório de observação nº 5. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, 2014.

_____. **As metas de universalização da Educação Básica no Plano Nacional de Educação:** o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil / Armando Amorim Simões. — Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

_____. **Plano Nacional de Educação:** Política de Estado para a educação brasileira/Luis Fernandes Dourado. – Brasília: Inep, 2016.

_____. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE:** biênio 2014-2016. – Brasília, DF: Inep, 2016.

_____. **Educação – Políticas Sociais:** acompanhamento e análise. – Brasília: Inep, 2017a.

_____. **Plano Nacional de Educação:** olhares sobre o andamento das metas. GOMES, Ana Valeska Amaral, (Org). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017b.

_____. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018.** – Brasília, DF: Inep, 2018a.

_____. **Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública.** – Brasília, DF: Inep, 2018b.

BROTTO, Ivete Janice de Oliveira. **Alfabetização:** um tema, muitos sentidos. Curitiba, 2008. 238 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Paraná – UFPR, 2008.

BUENO, Cristiane Aparecida Ribeiro. **As proposições do Banco Mundial para as Políticas de Educação Infantil no Brasil (1990-2010).** 2012. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2012.

CAMPOS, Rosânia; CAMPOS, Roselane Fátima. A educação das crianças pequenas como estratégia para o “alívio” da pobreza. **Inter-Ação: Rev. Fac. Educ.** UFG, 33 (2): 241-263, jul./dez. 2008.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves. Diversidade cultural e gestão escolar: alguns pontos para reflexão. **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 15, n. 2, p. 85-100, mai./ago. 2012.

COSSETIN, Márcia. **As políticas educacionais no Brasil e o movimento Todos Pela Educação:** parcerias público-privadas e as intencionalidades para a educação infantil. 2017. 337 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Maringá, 2017.

_____. A Educação Básica brasileira e as novas relações entre o Estado e os empresários. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 525-541, jul./dez. 2017.

CUNHA, Luís Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil.** Rio de Janeiro: Francisco Alves. 1979.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011.

_____. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBPAE**, v.25, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, julho/2002.

CURY, Carlos R. Jamil; HORTA, José S. Baia; BRITO, Vera L. Alves de. **Medo à liberdade e compromisso democrático:** LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

DEITOS, Roberto Antonio. **O capital financeiro e a educação no Brasil.** Campinas- SP, 2005. 357 f. Tese (Doutorado em Educação - Área de concentração: História, Filosofia e Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2005.

DEITOS, Roberto Antonio; XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, Roberto Antonio; RODRIGUES, Rosa Maria (Org.). **Estado, desenvolvimento, democracia & políticas sociais**. 1ª ed. Cascavel: Edunioeste. 2006. p. 67-86.

DEITOS, Roberto Antonio; LARA, Angela Mara de Barros. Estado e política Educacional: o receituário do liberalismo social-democrata. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 29, p. 35-62, set./dez. 2012.

_____. Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 32, n. 2, p. 209-218, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009**: questões estruturais e conjunturais de uma política. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 25 jul. 2017.

_____. Luiz Fernandes. (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios da educação no Brasil. São Paulo: Xamã, 2009.

_____. OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional**. Disponível no *website* www.gepeto.ced.ufsc.br . Acesso em: 06 jun. 2017.

FACEBOOK. **Armandinho@tirasarmandinho**. Compartilhada com público: 24 de julho de 2017. Disponível em: <<https://www.facebook.com/tirasarmandinho/photos/a.488361671209144.113963.488356901209621/1625220414189925/?type=3&theater>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

FACEBOOK. **Armandinho@tirasarmandinho**. Compartilhada com público: 21 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.facebook.com/tirasarmandinho/photos/a.488361671209144/1489993617712606/?type=3&theater>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

FACEBOOK. **Armandinho@tirasarmandinho**. Compartilhada com público: 20 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.facebook.com/tirasarmandinho/photos/a.488361671209144/1653595298019103/?type=3&theater>>. Acesso em: 10 set. 2017.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 2013.

FIGUEIREDO Ireni Marilene Zago. A centralidade em educação e em saúde básicas: a estratégia político-ideológica da globalização. **Pro-Posições**, v. 19, n. 1, p. 73-87, jan./abr. 2008.

_____. **A construção da “centralidade da educação básica” e a política educacional paranaense**. Cascavel: Edunioeste, 2005.

_____. **Desenvolvimento, globalização e políticas sociais:** um exame das determinações contextuais dos projetos de reforma da educação e da saúde brasileiras da última década. Campinas – SP, 2005, 292 f. Tese (Doutorado em Educação). UNICAMP, 2006.

_____. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o Ensino Fundamental no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009.

FREITAS, Antonio Francisco Ribeiro de. **Palavra:** signo ideológico. Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 1999. Disponível em: www.bocc.ubi.pt . Acesso em: 22 out. 2018.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16 n. 46, p. 235-274, jan. abr. 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

GOMES, Ana Valeska Amaral. Educação Infantil no PNE 2014-2024: acesso, equidade e qualidade. In: **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. GOMES, Ana Valeska Amaral, (Org). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017b.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. **Políticas públicas de inclusão:** uma análise no campo da educação especial brasileira. Universidade Federal de Santa Catarina, 216 f. Tese (Doutorado em Educação), Florianópolis, 2004.

GUERRA, Dhyovana; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **A ampliação da Educação Infantil:** a problemática da obrigatoriedade no Ensino Fundamental e na Pré-Escola e as possíveis relações entre a Lei Nº 11.274/2006 e a Lei Nº 12.796/2013. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) Universidade Estadual do Oeste do Paraná-UNIOESTE, Cascavel-PR. 2017.

HORTA, José Silvério Baia. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil:** uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1982.

HOSTINS, Regina Célia Linhares. **Formação de pesquisadores em programas de excelência de pós-graduação em educação.** Disponível em: *Revista Brasileira de Educação*, Jun. 2013, vol.18, nº 53, p.415-434. ISSN 1413-2478. Acesso em: 10 jul. 2017.

KFOURI, Samira Fayes; LOPES, Rosana Pereira; SALERMO, Soraia Kfourir. Plano Nacional de Educação: Política de Estado para a Educação. Disponível em: **Revista Nuances:** estudos sobre Educação, Presidente Prudente, SP, v. 24, n. 2, p. 16-32, maio/ago. 2013. Acesso em 14 mar. 2018.

KUENZER, Acácia Zeneida. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: CALAZANS, Maria Julieta C.. *et al.* **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo, Cortez.

LARA, Angela Mara de Barros; RODRIGUES, Gisele Soncini. Avaliação das propostas do Banco Mundial para a Educação Infantil: influência e consequências nos países periféricos. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 17, n. 33, p. 89-104, jan./abr. 2006

LEHER, Roberto. Educação no governo Lula as Silva: reforma sem projeto. **Revista da ADUSP**, São Paulo, v. 2, p. 46-67, 2005.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais neoliberais e escola: uma qualidade de educação restrita e restritiva. In: LIBÂNEO, José Carlos; FREITAS, Raquel A. Marra da Madeira (Orgs.). **Políticas educacionais neoliberais e escola pública: uma qualidade restrita de educação escolar**. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018.

MAINARDES, Jefferson. **Ciclo Básico de Alfabetização: da intenção à realidade. (Avaliação do CBA no município de Ponta Grossa-PR)**. Campinas, São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade de Campinas.

MORAES, Maria Célia Marcondes de. Recuo da teoria. In: MORAES, M. C. M. de. (Org). **Iluminismo às avessas: produção de conhecimento e políticas de formação docente**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; LARA, Ângela Mara de Barros. **Políticas Públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990 – 2001)**. Maringá: Editora da Universidade Estadual de Maringá – EDUEM. 2012.

MORI, Nerli Nonato Ribeiro. **Metodologia da pesquisa**. Maringá: Eduem, 2011.

NAGEL, Lizia Helena. O Estado Brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos 80. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: Edunioeste, p. 99-122, 2001.

OBSERVATÓRIO DO PNE (OPNE). **3 Anos de Plano Nacional de Educação**. Junho, 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, Dalila. A educação básica e profissional no contexto das reformas dos anos 90. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, n. 8, p. 47-73, jan/jun - 2001.

_____. A política educacional brasileira: entre a eficiência e a inclusão democrática. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 28, n. especial, p. 225-243, 2014.

PENN, Helen. **Primeira Infância: a visão do Banco Mundial**. Cadernos de Pesquisa, n. 115, p. 7-2, mar. 2002. Tradução de: Fúlvio Rosenberg.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. 2015. 223 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana). Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

SAES, Décio. **República do capital – capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

SANCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Filosofia da Práxis**. Buenos Aires: Consejo Latino americano de Ciências Sociais – CLACSO; São Paulo, Brasil, Expressão Popular, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. 5. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

_____. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

_____. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, n. 2, p. 207-221, maio./ago. 2013.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do Mec. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>; Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2017.

_____. Entrevista concedida por e-mail à repórter Juliana Monachesi. **Folha de São Paulo**, 26 abr. 2007. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br> ; Acesso em: 03 abr. 2018.

_____. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 2016.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 3ª ed. Rio de Janeiro: DP&A. 2004.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para a análise de documentos. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SOUZA, Adriéle Cristina de. BUENO, Cristiane Aparecida Ribeiro. FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Alternativas para melhorar o fluxo escolar no ensino fundamental: promoção automática e correção da defasagem idade-série. In: **Cadernos de Educação**, Pelotas, p. 83 - 106, mai./ago. 2011.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE). **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2012**.

_____. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2013**.

_____. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014**.

_____. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017**.

VALENTE, Ivan. ROMANO, Roberto. **PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?** Disponível em: Revista Educação e Sociedade, v. 23, n. 80. p. 96-107, Campinas, set. 2002.

XAVIER, Maria E. Sampaio Prado. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. Campinas, SP: Papyrus, 1990.

ZANARDINI, Isaura Mônica Souza. A Reforma do Estado e da educação no contexto da ideologia da Pós-Modernidade. **Revista Perspectiva**, vol. 25, n. 1, p. 245-270, Jan./Jun. 2007.

ZANARDINI, João Batista. **Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)**. 2008. 208 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Santa Catarina, 2008.