

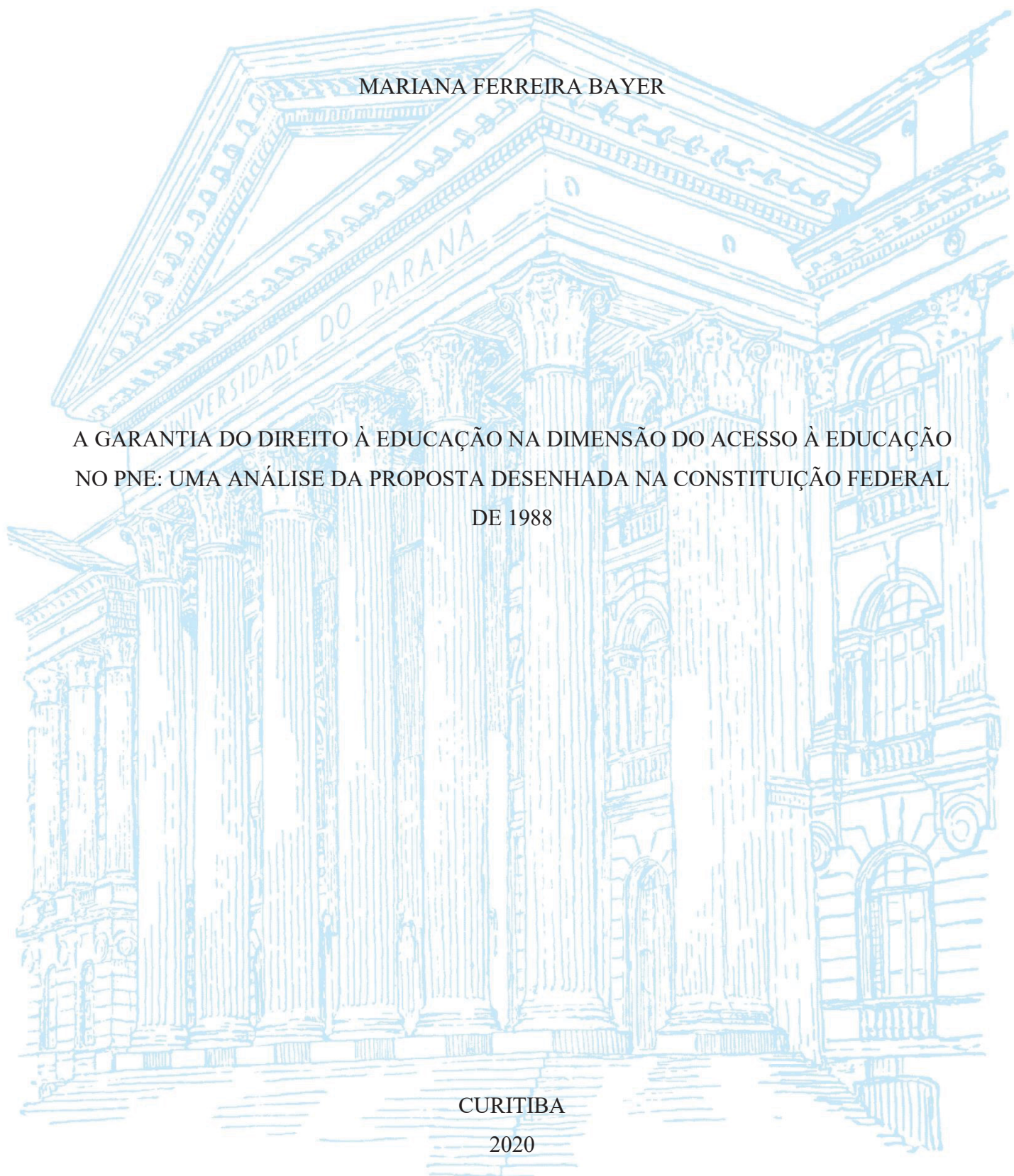
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIANA FERREIRA BAYER

A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO
NO PNE: UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DESENHADA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
DE 1988

CURITIBA

2020



MARIANA FERREIRA BAYER

A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO
NO PNE: UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DESENHADA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
DE 1988

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Educação,
Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como
requisito parcial à obtenção do título de Doutora em
Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Bayer, Mariana Ferreira.

A garantia do direito à educação na dimensão do acesso à educação
no PNE : uma análise da proposta desenhada na Constituição Federal de
1988 / Mariana Ferreira Bayer. – Curitiba, 2021.

177 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

1. Educação e Estado. 2. Educação – Aspectos políticos. 3. Educação
básica. 4. Plano Nacional de Educação. I. Título. II. Universidade Federal
do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



DECLARAÇÃO

Declaro, para os devidos fins, que **MARIANA FERREIRA BAYER** concluiu o Curso de Doutorado na linha de pesquisa Políticas Educacionais tendo apresentado dia 30 de Outubro de 2020, às 14h, defesa oral da Tese intitulada “**A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO NO PNE: UMA ANÁLISE DA PROPOSTA DESENHADA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**”. Declaro, ainda, que, de acordo com o contido na Ata e Termo de Aprovação, a Comissão Julgadora deliberou aprová-la por unanimidade de votos, opinando pela concessão do Título de Doutora em Educação - Área de concentração: Educação. Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, em Curitiba, 30 de Outubro de 2020.

Profa. Dra. Elisangela Alves da Silva Scaff
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação
SIAPE 1802546

DEDICATÓRIA

À minha família, especialmente minha mãe e meus três filhos: Leonel, Luiz Arthur e Lucas, por compreenderem minha ausência e por me apoiarem nos momentos de dificuldades.

Eu amo vocês!

AGRADECIMENTOS

Ao final de um percurso, que marca o final de um ciclo, e alavanca início de outro, a importância de muitas pessoas vêm à memória, e há receios de que não se agradeça a tantas que se importaram com minha trajetória e sempre estiveram ao meu lado, fazendo com que os desafios fossem momentos de amadurecimento pessoal e profissional.

A princípio sou grata às instituições...

Às pessoas que fazem parte dessas instituições foram importantíssimas para que eu, na condição de trabalhadora, tivesse oportunidade de dar andamento à trajetória acadêmica de pesquisadora, pois, de uma forma ou de outra, promoveram condições legais, dentro de tantos limites, para que a formação acontecesse. À Universidade Federal do Paraná tenho profundo agradecimento pelos grandiosos aprendizados durante o período, momentos em que tive a oportunidade de conhecer outras instituições, outros grupos de pesquisa, acrescentando uma amplitude de conhecimentos. À Secretaria de Estado da Educação, na figura da direção do Colégio Visconde de Guarapuava, pelo apoio ao autorizar que eu pudesse usufruir de um direito de afastamento do trabalho, por meio de licença sem vencimento para tratar de assuntos particulares, em um prazo de dois anos. À direção e colegas do Colégio Estadual Manoel Ribas pelo incentivo e apoio constante. Aos colegas da Universidade Estadual do Centro Oeste, em especial às chefias do Departamento de Pedagogia, pelo apoio e ajustes possíveis nos horários de aulas, para que eu pudesse ter dias disponíveis para me deslocar da cidade e estudar.

Quanto às pessoas, tenho muito a agradecer!!!

Não há como não colocar como primeiro agradecimento ao Professor Ângelo Ricardo de Souza pois, profissional exemplar e pessoa sem igual, acreditou que eu poderia dar conta dessa etapa acadêmica, sendo o maior incentivador. Muito agradecida pelas orientações serenas e paciente sem perder o rigor; sou grata pela chance de trabalharmos juntos, pelos ensinamentos preciosos e pela liberdade me permitida em traçar os caminhos para a construção deste trabalho.

A todos os docentes do programa de doutorado, especialmente às professoras que ministraram as disciplinas que cursei: Mônica Ribeiro da Silva, Adriana Aparecida Dragone Silveira, Andréa Barbosa Gouveia e Taís Tavares, pois contribuíram de forma significativa para a formação, por meio das análises, ideias, críticas e sugestões, durante todos os momentos de estudos

e aprofundamentos. Sabemos a importância que os estudos e debates exercem na construção de conhecimentos.

Ao professor Elton Nardi e professora Gabriela Schneider, pelas valiosas contribuições em uma fase parcial deste trabalho e de igual forma, pelo aceite em compor a banca de exame final.

Às professoras Elisangela Scaff e Regina Tereza Cestari de Oliveira, pela pronta disponibilidade em compor a banca que examinará este trabalho.

Aos profissionais da saúde, Jarbas Silva e Pâmella Batista de Souza, pelo acompanhamento com zelo e profissionalismo, no momento de saúde vulnerável.

Aos colegas da turma de doutorado, que foram sensacionais na parceria de todos os momentos. A amizade que construímos é uma riqueza para vivermos sempre.

A minha amiga e incentivadora, Camila Rostirola, que conheci durante os estudos e se tornou um ponto forte de apoio durante o doutorado. Nossas discussões sobre as leituras foram essenciais no aprendizado.

Enfim, a todas as pessoas que me ajudaram a concluir mais esta etapa. Sou muito grata.

“A área da educação, por qualquer ângulo que se veja, é sempre crítica. Crítica no sentido de quem julga ou examina um assunto com acuidade, distinguindo e analisando os componentes desse assunto. Mas é crítica também no sentido de estar em uma situação difícil e embaraçosa. No primeiro sentido, ela é uma área ativa, que faz, que produz. Muitas vezes, esse sentido se recobre de uma dimensão cortante como um machado, que corta a lenha para ver sua anatomia, sua estrutura e apontar o que fazer. No segundo sentido, ela padece de uma situação carregada de limitações, de insuficiências dentro de um quadro severo, cujas condições graves e preocupantes são perceptíveis. Muitas vezes, esse sentido se recobre de uma dimensão paralisante como um beco sem saída [...]”.

Carlos Roberto Jamil Cury

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, ao destinar um capítulo para a educação, traça linhas imprescindíveis para uma possível construção de um projeto nacional de educação. Essa pesquisa considera a carta magna como expressão do direito à educação e, estuda especificamente, as interferências sociais que influenciam na entrada do sujeito no sistema escolar: O direito à educação básica na dimensão do acesso. Toma-se a política como expressão do poder político materializado no PNE 2014-2024, sendo epicentro das políticas educacionais. A pesquisa utilizou metodologia bibliográfica e documental, com análise de conteúdo a partir de categorias construídas durante o percurso do texto (BARDIN, 2004; 2006). Utilizaram-se como fundamentos teóricos a bibliografia especializada como aporte para análise empírica do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e do desenho de projeto para a educação, normatizado na Constituição Federal de 1988. As discussões se fundamentaram em autores que discutem sobre a educação como direito social (BOBBIO, 2004; OLIVEIRA, 2007, 2013; CURY, 2002; 1998b; 2002a; 2002b; 2005; 2006; 2008; 2010; 2012; 2013; 2015, entre outros), o planejamento educacional (levantamento da bibliografia especializada) e sobre a política de acesso à educação básica. Optar por um estudo com elementos já formulados pela literatura da área e focar a dimensão do acesso à Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio teve por objetivo reafirmar a importância desses estudos a respeito das políticas educacionais, potencializando questões que não estão manifestas ou consideradas com sua devida importância, quando olhada a demanda educacional de forma quantitativa. Como considerações finais, afirma-se que, ao verificar os dados que retratam um panorama da realidade brasileira, de forma quantitativa expressa na Linha de Base do PNE 2014-2024, analisar as metas do PNE 2014-2024 que tratam do acesso à educação e, as demandas por educação presentes nas bibliografias especializadas da área, e um projeto de educação para a sociedade normatizado na Constituição Federal de 1988 que reflete seus eixos principais no Plano Nacional de Educação 2014-2024, aprovado como política pública de Estado, considera-se que o caminho está em construção, pois a política planejada demonstra lacunas, ao passo que, não estão amarradas as responsabilidades de todos os entes federados, de forma específica, para que um projeto de educação brasileira se materialize, de forma igualitária.

Palavras-chave: Planejamento Educacional. Direito à educação. Acesso à Educação Básica. PNE 2014-2024. Política Educacional.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988, when allocating a chapter for education, traces essential lines for a possible construction of a national education project. This research considers the Carta Magna as an expression of the right to education and, specifically studies, the social interferences that influence the subject's entry into the school system: The right to basic education in the dimension of access. Politics is taken as an expression of the political power materialized in the PNE 2014-2024, being the epicenter of educational policies. The research used bibliographic and documentary methodology, with content analysis based on categories constructed during the text (BARDIN, 2004; 2006). The specialized bibliography was used as theoretical basis as an input for the empirical analysis of the National Education Plan 2014-2024 and the design of a project for education, standardized in the Federal Constitution of 1988. The discussions were based on authors who discuss education as social law (BOBBIO, 2004; OLIVEIRA, 2007, 2013; CURY, 2002; 1998b; 2002a; 2002b; 2005; 2006; 2008; 2010; 2012; 2013; 2015, among others), educational planning (survey of specialized bibliography) and on the policy of access to basic education. Opting for a study with elements already formulated by the literature in the area and focusing on the dimension of access to Early Childhood Education, Elementary and Secondary Education aimed to reaffirm the importance of these studies regarding educational policies, enhancing issues that are not manifested or considered with their due importance, when looking at the educational demand in a quantitative way. As final considerations, it is stated that, when verifying the data that portray an overview of the Brazilian reality, in a quantitative way expressed in the PNE Baseline 2014-2024, analyze the goals of the PNE 2014-2024 that deal with access to education and, the demands for education present in the specialized bibliographies of the area, and a project for education for society standardized in the Federal Constitution of 1988 that reflects its main axes in the National Education Plan 2014-2024, approved as public policy of the State, it is considered that the path is under construction, as the planned policy shows gaps, while the responsibilities of all federated entities are not tied, in a specific way, so that a Brazilian education project materializes, in an equal way.

Keywords: Educational Planning. Right to education. Access to Basic Education. PNE 2014-2024. Educational politics.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - O DIREITO À EDUCAÇÃO EXPRESSO NOS ARTIGOS DA CF DE 1988	39
QUADRO 2 - FORMAÇÃO DE IDENTIDADES DA ÁREA DA EDUCAÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL NO PERÍODO 1975-1981	52
QUADRO 3 - QUANTIDADE DE ARTIGOS PUBLICADOS.....	61
QUADRO 4 - QUADRO SÍNTESE DAS PRODUÇÕES SOBRE PNE REALIZADAS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS	70
QUADRO 5 - PERSPECTIVAS TEÓRICAS E METODOLOGIA DA PESQUISA.....	84
QUADRO 6 - ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA À POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA	116
QUADRO 7 - META 01 E ESTRATÉGIAS DO PNE (2014- 2024) QUE TRATAM DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA	118
QUADRO 8 – ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA À POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA	128
QUADRO 9 - ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO ENSINO FUNDAMENTAL	132
QUADRO 10 - ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA COM FINS DE ERRADICAR O ANALFABETISMO ABSOLUTO	135
QUADRO 11 - ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS	141
QUADRO 12- ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NA MODALIDADE TÉCNICA	145

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AEDIDH	- Associação Espanhola para o Direito Internacional dos Direitos Humanos
CAFe	- Comunidade Acadêmica Federada
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi	- Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CBE	- Conferências Brasileiras de Educação
CEE	- Conselho Estadual de Educação
CF	- Constituição Federal
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
CONED	- Congresso Nacional de Educação
Fundeb	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Fundef	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPE	- Instituto Internacional de Planejamento Educacional
LDBEN	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MEC	- Ministério da Educação
OCDE	- Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAR	- Plano de Ações Articuladas
PDE	- Programa de Desenvolvimento Educacional
PEE	- Plano Estadual da Educação
PME	- Plano Municipal de Educação
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
RNP	- Rede Nacional de Ensino e Pesquisa

SNE	- Sistema Nacional de Educação
TGD	- Transtornos Globais do Desenvolvimento
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação e a Ciência e a Cultura
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância é um órgão das Nações Unidas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	DEMANDA SOCIAL POR EDUCAÇÃO BÁSICA: DIREITO À EDUCAÇÃO TENDO O ACESSO COMO DIMENSÃO PRIMEIRA	16
2.1	CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO: DIREITOS HUMANOS COMO CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E SOCIAL.....	16
2.1.1	Traços da intervenção estatal nas últimas décadas e as implicações no campo educacional.....	17
2.1.1.1	A demanda social como elemento provocativo para elaboração de políticas públicas ...	19
2.2	A EDUCAÇÃO COMO PRINCÍPIO PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	22
3	O DIREITO AO ACESSO EDUCACIONAL: O PROJETO DE EDUCAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	35
3.1	EDUCAÇÃO NORMATIZADA: UM DIREITO ESSENCIAL NA GARANTIA DA CIDADANIA	35
3.1.1	O acesso à Educação Básica como direito de todos	38
3.2	CONSIDERAÇÕES SOBRE A CORRELAÇÃO ENTRE PNE 2014-2024, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E PRODUÇÃO EXAMINADA	46
4	O PLANEJAMENTO NACIONAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	48
4.1	O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA NO SÉCULO XX	48
4.1.1	O Plano Nacional de Educação de 1962.....	51
4.1.2.	O Plano Nacional de Educação de 2001–2010: Lei nº10.172.....	52
4.1.3	O Plano Nacional de Educação de 2014-2024 - Lei Nº 13.005/2014 e a configuração do direito à educação na dimensão do Acesso	58
4.2	PRODUÇÕES SOBRE O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL	61
4.2.1	Produções sobre o Plano Nacional de Educação	70
5	O PNE 2014-2024 E SUA APROXIMAÇÃO COM O PROJETO DE EDUCAÇÃO DESENHADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	81
5.1	METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA.....	81

5.2	CONCEPÇÕES DE BASE PARA ANÁLISE: SITUANDO O OBJETO DE PESQUISA	87
5.2.1	A Constituição Federal de 1988 e o PNE 2014-2024: Um olhar sobre Projeto de Educação para a sociedade a partir do Direito à Educação Básica no Brasil na dimensão do Acesso	87
5.2.1.1	O acesso como porta de entrada para materialização do direito à Educação Básica.....	89
5.2.1.2	A Educação Básica apresentada no PNE 2014-2024	96
6	QUAL O CAMINHO PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL?	106
6.1	O DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL.....	106
6.1.1	A democratização do acesso à Educação Infantil.....	108
6.1.2	A demanda por Educação Infantil	112
6.1.3	O acesso à Educação Infantil nas diferentes modalidades	113
6.2	A EDUCAÇÃO INFANTIL - META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024.....	117
7	DEMOCRATIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL: A UNIVERSALIZAÇÃO ESTÁ PERTO?	123
7.1	O DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL.....	123
7.1.1	A democratização do acesso ao Ensino Fundamental.....	123
7.1.2	A demanda para o Ensino Fundamental	124
7.2	O ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL NAS DIFERENTES MODALIDADES	127
7.3	O ENSINO FUNDAMENTAL DE 09 ANOS - META 2 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024	132
7.4	ELEVAR A TAXA DE ALFABETIZAÇÃO DA POPULAÇÃO COM 15 ANOS OU MAIS E ERRADICAR O ANALFABETISMO ABSOLUTO: META 9 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024	135
8	O DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO NO ENSINO MÉDIO: LIMITES E POSSIBILIDADES	138

8.1	A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO MÉDIO	138
8.1.1	A demanda para Ensino Médio	139
8.2	UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS E O ACESSO AO ENSINO MÉDIO - META 3 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024.....	140
8.3	AS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO: META 11 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024.....	145
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	148
9.1	RECONHECENDO OS DESAFIOS	148
	As diferentes abrangências do direito à educação na dimensão do acesso: as bases para um projeto de educação	151
	A organização do acesso educacional em um Estado Federativo: regime de colaboração e esforços articulados entre governo e sociedade.....	153
	A Educação Básica frente ao direito à educação na dimensão do acesso e o projeto educacional.....	155
	REFERÊNCIAS	158

1 INTRODUÇÃO

O intenso debate entre diferentes categorias, impulsionado pelo movimento de democratização nacional que ganhou forças, popular e política, na década de 1980, permitiu que a Constituição Federal de 1988 incorporasse normativas de ampla envergadura, ao passo que garantiu, em termos de lei, um projeto de Estado democrático, com importância significativa para a garantia do direito à educação para toda a sociedade brasileira.

Talvez um dos maiores entraves, ao pensar a garantia do direito à educação no contexto brasileiro, seja o modo como se efetiva a aproximação entre o que é planejado e o que demanda da realidade educacional. Por um lado, suscitam questionamentos sobre qual seria a distância entre o planejado e a necessidade que deve ser atendida, ou sobre o quanto do planejado para a educação é executado. Ao analisar a realidade, por outro lado, se percebe que ainda não existe consenso sobre as necessidades educacionais, que se configuram por dentro dos diferentes contextos brasileiros.

Embora a necessidade de planejar esteja definida em lei, “[...] a previsão do planejamento ficou limitada à ordem econômica e não foi tratada na ordem social, o que pode levar a algumas interpretações não necessariamente consensuais.” (SENA, 2010, p.100). Nesse sentido, está garantida a ação de realizar planos, mas as análises e reflexões sobre como delimitar as prioridades, prever as possibilidades de ação e os meios possíveis de implementação das políticas públicas parecem ainda fazer parte das decisões e dos propósitos de governos que conduzirão os processos.

Sena (2010) ressalta que, independentemente da interpretação que cada governo contemple sobre a necessidade de planejar, de sua vontade ou não em realizar planejamento da política educacional, a decisão não cabe apenas a uma avaliação de governo. Essa ação integra as políticas de Estado. Além da ação de planejar, a Constituição Federal de 1988 reconhece o regime de colaboração (Artigo 211) entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, para a criação de políticas públicas e sistemas educacionais que possam dar conta da articulação entre os entes federados e que as ações propostas promovam a transformação nos quadros educacionais do país.

A concepção assumida na constituição, que tem a educação como um dos direitos sociais, reconhece e dimensiona o zelo necessário quanto à garantia de atendimento à demanda educacional, em todas as suas etapas e especificidades. Desse modo, a educação “para quem e

como deve acontecer” se apresenta como uma discussão que merece aprofundamento em seus fundamentos e no seu diagnóstico; aspecto que pode dificultar um planejamento qualificado para a educação brasileira, se não estiver assumido na perspectiva da democratização do direito à vida cidadã.

Nesse sentido, é imprescindível entender que emerge, também, a necessidade de levantar diagnósticos próximos da realidade brasileira e agir de forma que os problemas educacionais sejam analisados, compreendidos nos diferentes contextos, e as ações sejam efetivadas na intenção de garantir o direito à educação para todas as pessoas, com atenção necessária ao processo de democratização da educação, enfatizado nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.

Enfatiza-se que o reconhecimento da demanda social parece ser essencial para o processo de planejamento educacional. A preocupação com o planejamento educacional brasileiro não é tão recente. Nesse sentido, pensar as ações públicas no contexto atual exige revisar os processos anteriores, na intenção de elaborar uma compreensão das políticas hoje encaminhadas. Esse resgate ajudará no dimensionamento da demanda social, que parece não estar manifesta de forma direta, mas se apresenta nos estudos realizados até o momento que podem fornecer elementos provocativos sobre a necessidade de políticas públicas.

O atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), quando começou a tramitar, suscitou muitas críticas ao Ministério da Educação (MEC) por não trazer um diagnóstico da realidade. Posteriormente, o Ministério apresentou uma nota técnica mostrando um cenário educacional. Ou seja, aparentemente a apresentação do diagnóstico foi provocada pelo documento de planejamento, e não o inverso.

Ao propor este estudo, por hipótese, afirma-se que os planos educacionais mencionam demandas de dificuldades históricas, no entanto, não são formalizadas interferências viáveis e possíveis por longos períodos, especificamente quanto ao direito à educação na dimensão do acesso à escolarização. Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988, ao destinar um capítulo para a educação, traça linhas imprescindíveis para configuração de um projeto nacional, assunto tratado nesta tese.

Situada em um campo de frequentes disputas entre diferentes projetos de sociedade, que revelam concepções distintas de Estado, a educação brasileira se depara com uma correlação de forças que dificulta a efetivação dos princípios de obrigatoriedade e gratuidade, que são elementos fundamentais na garantia do direito assegurado. Diante dessa realidade, o desafio se manifesta no

sentido de manter as conquistas asseguradas por movimentos de lutas históricas, marcadas por alguns momentos de expansão de direitos, e outros de forte retração nas conquistas. Nesse sentido, se faz importante o resgate histórico para perceber a educação brasileira em momentos anteriores.

No Brasil, durante a década de 1920, a questão educacional amadureceu e configurou-se como um problema nacional¹ (AZANHA, 1993). Um importante momento para a educação foi o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, acontecido em 1932, que trouxe contribuições significativas que reclamaram novos caminhos para a educação nacional. Como contribuição esse movimento construiu uma carta de intenções, com expressão da realidade educacional da época e propôs rumos para educação. O documento construiu sintetizou recomendações e uma forma de ver a educação, criada a partir de discussões da Associação Brasileira de Educação (ABE)².

Para a educação, as reivindicações mais importantes do documento foram incorporadas à Constituição de 1934³, considerada avançada para a época, em termos democráticos e incorporou a ideia da existência de planejamento educacional. No entanto, foi deixada de lado quando ocorreu o golpe de Getúlio Vargas, que governou o Brasil com poderes ditatoriais e forma centralizadora, retomada textualmente na Constituição Federal de 1988.

Em maio de 1937, o Conselho Nacional de Educação apresentou o anteprojeto do que deveria ser um plano educacional, o Código de Educação Nacional, cuja elaboração, apesar de ser também fruto das proposições do “Manifesto”, sofreu forte alteração perdendo suas características e se configurou pela “mais completa negação das teses defendidas pelos educadores ligados a aqueles movimentos” (AZANHA, 1993, p. 73). E assim mesmo não chegou a ser aprovado.

Desde então, outras tentativas para estruturar um planejamento aconteceram e contribuíram para que a demanda por educação aparecesse nas agendas políticas. A Constituição de 1946 não assegurou a construção de um plano, mas estabeleceu a necessidade de legislar sobre

¹ Para o autor, um problema nacional surge quando acontece a percepção coletiva e a abrangência gera a preocupação como um problema passa a ser governamental. A falta de uma percepção coletiva, elemento importante para desencadear as pressões sociais, pode inibir a consciência crítica sobre a realidade..

² O marco da setorização do campo educacional foi a fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação (ABE), que reivindicava a implantação de uma política nacional de educação, regulada a partir do poder central. Como instrumento de debates e mobilização, a ABE promovia Conferências de Educação e congressos nacionais. Dessa forma, atuou como grupo formulador de propostas no processo constituinte do qual resultaria a Constituição de 1934. (MARTINS, 2009 citado por AZANHA, 1993).

³ O parágrafo único do art. 150, da Constituição Federal de 1934, garantiu “a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos, b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível; (...) e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso.” (BRASIL, 1934).

diretrizes e bases de educação nacional, como forma de organizar e regularizar a educação no país. Tal exigência reapareceu na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4024 de 1961, que retirou o termo “nacional”, abrindo margem para sua revisão após a Revolução de 1964, pois legaliza “[...] um caráter fortemente descentralizador e incluiu normas tendentes a estimular a elaboração dos planos estaduais.” (AZANHA, 1993, p. 75).

Destaca-se aqui, que no contexto geral das políticas públicas, o Brasil executou nesse período o seu primeiro Plano Governamental para a Educação: o Plano de Metas (1956-1961). Para organicidade do plano, o Estado criou grupos formados por representantes dos setores público e privado, que teriam como incumbência acompanhar a implementação das metas setoriais do plano. O planejamento do setor de educação ficou sob a responsabilidade de técnicos da administração, com o argumento de garantir a harmonização entre o planejamento educacional e o Plano Geral (SOUZA; TAVARES, 2014). Assim, configurou-se uma forma técnica de planejar as políticas, que poderia torná-las impermeáveis às pressões populistas e clientelistas da época. (FERREIRA, 2012).

Em 1962, elaborou-se e instituiu-se o primeiro Plano Nacional de Educação, vinculado à Constituição Federal de 1946 (que tratou da obrigação expressa nessa constituição de legislar com diretrizes nacionais e não necessariamente com um Plano educacional), em atendimento à exigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961. Esse plano se constituiu com forte influência por parte de economistas e técnicos do Ministério do Planejamento. Ocorreram duas fortes revisões que desfiguraram em boa proporção o plano (ALVES, 2010). Uma delas voltada para a inserção, estimulando a descentralização, e outra que tratou do Plano Complementar de Educação (AZANHA, 1993). A reformulação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ocorrida no governo militar, por meio da Lei 5692/1971, agravou ainda mais a situação, à medida que se aproximou do plano de 1937 nas questões regimentais e definiu o plano como instrumento para a distribuição de recursos.

Após o período marcado pela ação tecnocrática, característica forte da gestão pública durante o domínio e ditadura militar, o Brasil foi chamado a participar da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada no ano de 1990, em Jontiem – Tailândia, na qual todos os países filiados à ONU e a UNESCO foram signatários. Dessa Conferência resultou a Declaração Mundial da Conferência de Jomtien e, no Brasil, resultou no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), no Governo Itamar Franco e, nas políticas e diretrizes para a educação do

Governo FHC ((1995-1998; 1999-2002) e do Governo Lula (2003-2006; 2007-2010). (LIBANEO, 2012).

Os países participantes apresentavam alto índice de analfabetismo e esse problema pautava a preocupação mundial. Eliminação do analfabetismo, universalização da escola primária, eliminação da desigualdade de gênero no acesso à educação primária foram propósitos incorporados nas políticas dos governos que assumiram, após a conferência, compromissos que deveriam pautar ações para os vinte anos seguintes à reunião.

Em consequência dos acordos firmados entre os países participantes da conferência, aprovou-se o “Plano de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem” e, no Brasil, o Ministério da Educação, no governo de Itamar Franco, elaborou o projeto, do Plano Decenal de Educação para Todos, para discutir com a sociedade, atendendo exigências da Constituição Federal de 1988 e, ao mesmo tempo, o compromisso assumido na carta de Jontiem. No entanto, apesar das discussões extensivas à sociedade, o plano ficou esquecido com a mudança de governo, em 1995.

As pressões sociais garantiram na CF de 1988 e na LDB 9394/96 a determinação legal para aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), bem como a inserção na Carta Magna de um capítulo relativo à educação. Isso favoreceu um contexto para que outros movimentos de planejamento fossem estruturados: a) o Plano Plurianual (PPA), b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e c) a Lei Orçamentária Anual (LOA)⁴. Em 9 de janeiro de 2001, por meio da Lei nº 10.172, aprovou-se o PNE 2001-2010, um texto polêmico que pouco se efetivou, conforme retomado mais adiante nesse texto.

Passada a década de vigência do PNE 2001-2010, iniciou-se movimento para a elaboração do novo plano. Uma grande chamada pública envolveu a sociedade em geral para discussão do documento que nortearia o planejamento da educação brasileira, e esse processo foi um marco histórico para as políticas educacionais. Muitos debates foram organizados e realizados nos encontros municipais, regionais, estaduais e uma Conferência Nacional de Educação, intitulada como “CONAE 2010 – Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação”, foi realizada. Essa conferência aprovou um documento que serviu de base para o projeto de lei que, após

⁴ O PPA foi criado como um planejamento com espaço temporal de quatro anos, que compreende o segundo ano do mandato do Chefe do Executivo e terminando no primeiro ano do mandato subsequente. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo de ligação entre o PPA e o Plano Operacional a ser executado (orçamento anual). A criação da LDO na CF de 1988 preencheu uma lacuna histórica no processo orçamentário brasileiro. Os planos plurianuais raramente conseguiam balizar as ações incorporadas e implementadas constantes do orçamento anual.

tramitação no Congresso Nacional, transformou-se na **Lei nº 13.005, de junho de 2014, que trata do Plano Nacional de Educação**. Estados e municípios de todo o Brasil também assumiram a responsabilidade de construir seus planos estaduais e municipais, em consonância com as 20 metas federais.

Ao que parece, a forma de planejar e conduzir as políticas de planejamento tomou rumos diferenciados nos últimos anos, no caminho em direção à garantia da escolarização para todas as pessoas. O PNE 2014-2024 foi debatido em mais de 60 audiências públicas com a participação da sociedade (segundo material/folder usado para divulgação do Plano), de acordo com o relatado pelo Deputado Federal Ângelo Vanhoni (PT-PR). O plano foi aprovado pelo Congresso Nacional e depois sancionado em junho de 2014 pela Presidente Dilma Rousseff. Todo esse processo gerou inquietações, interesses em compreender as políticas de planejamento numa perspectiva histórica de atendimento ou não, das insuficiências educacionais.

Considera-se esta pesquisa importante para provocar discussões sobre os processos que legitimam o PNE 2014-2024 enquanto política pública de estado e como documento norteador das demais políticas educacionais para a década. Compreender o modo como essa política de planejamento educacional foi organizada, contextualizar o processo de construção e destacar os espaços de participação da sociedade parece um caminho importante no entendimento de como o documento lida com a demanda histórica do não acesso à educação por parcelas significativas da população brasileira, especialmente quando se consideram os sujeitos que vivem em diferentes situações caracterizadas por vivências de vulnerabilidade social.

Entender como se configura a complexidade da Educação Básica na dimensão do acesso, requer olhares diferenciados para cada etapa de ensino e para as diversas especificidades sociais, culturais, regionais, etárias, entre outras. Assim, quanto à etapa da Educação Infantil, a discussão da garantia de acesso pode estar relacionada à questão de vagas, abrangência do direito a todas as identidades, decisão de matricular ou não na creche, desconhecimento do direito, entre outras questões.

Para o Ensino Fundamental, não se evidencia a falta de acesso. Há problemas específicos quanto à saída do sistema educacional sem a conclusão da etapa obrigatória, pois a vaga parece estar sendo disponibilizada, mas se trata de um indicativo para observar o problema de distorção entre a idade e a série recomendada para cada etapa de escolarização.

Ao analisar a escolarização na etapa do Ensino Médio, problemas do acesso restrito apenas a públicos socialmente seletos, saída precoce do sistema escolar e desigualdades nas condições de entrada nos colégios públicos são alguns elementos que se consideram importantes e parecem exercer forte influência para que o direito à Educação Básica não esteja garantido na sua totalidade.

Apesar da formação ser exigência para a vida produtiva do sujeito, a população que deveria estar no Ensino Médio, parece apresentar em grau menor o zelo quanto ao acesso à escolarização e maior preocupação com sua inserção no mercado de trabalho imediato. Essa também parece uma característica das políticas públicas educacionais, evidenciadas nos currículos dos colégios públicos pautados em conteúdos voltados para formação do trabalhador⁵. São aspectos conflitantes quando analisados numa perspectiva crítica, mas estão presentes nas relações de poder que configuram os diferentes interesses da vida em sociedade.

Portanto, ao pesquisar as etapas de ensino vistas por dentro, pretende-se perceber como a demanda está ou não sendo atendida, bem como, de que forma estão tratados os elementos que impedem a real democratização da educação. Tal aspecto mostra a relevância do **objeto central desta tese**, que está ancorado no estudo sobre o direito à Educação Básica na dimensão do acesso, considerando a cobertura dessa dimensão pelo PNE 2014-2024, compreendido como uma política para materialização de ações com vistas ao projeto nacional de educação, desenhado na Constituição Federal de 1988.

O reconhecimento de que existem tensões, entre a demanda e as ações que o estado promove na busca por respostas, é a base para a questão de pesquisa: O Plano Nacional de Educação 2014-2024, por sua configuração em relação à dimensão do acesso à Educação Básica, assegura um conjunto de elementos que alcançam responder ao projeto nacional de educação para 10 anos, proposto na Constituição Federal de 1988?

As questões a seguir também ajudam a desvelar a problemática da pesquisa e orientam as análises: a) mediante a situação de acesso à Educação Básica, as metas do PNE 2014-2024, se colocadas em ação, podem avançar no campo educacional para a construção de um projeto nacional

⁵ Essa temática é preocupação de muitos pesquisadores, a exemplo dos que fazem parte do Observatório do Ensino Médio da Universidade Federal do Paraná, que tem por objetivo reunir estudantes, educadores e pesquisadores dos diversos níveis e modalidades de ensino que tenham interesse em compartilhar ideias, temas e pesquisas sobre ensino médio, juventude, suas relações com a escola e com o mundo do trabalho. Desenvolve atividades de pesquisa e de extensão universitária. Disponível em: < <http://www.observatorio.do.ensino.medio.ufpr.br/empesquisa/>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

de educação, no que se refere à garantia do direito à Educação Básica?, e, b) a garantia da Educação Básica na dimensão do acesso está sendo planejada para atender as especificidades da população?

Ao se considerar que a meta vista de forma isolada não forma um plano, a base de sustentação do processo de construção desta tese se estruturou a partir do seguinte objetivo geral: analisar o potencial das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024, relativas à dimensão do acesso à Educação Básica, para a materialização do direito à educação, com vistas a atender o projeto de educação brasileira, desenhado na Constituição Federal de 1988.

Para responder tal questionamento, formularam-se alguns objetivos específicos que auxiliam na delimitação do estudo desta tese: contextualizar o direito à educação, pensado na perspectiva de efetivação de políticas públicas de Estado, construídas nos marcos legais e ordenamentos jurídicos brasileiros (Constituição Federal de 1988, PNE 2001-2010, PNE 2014-2024), na perspectiva de compreensão se o projeto desenhado dialoga com o direito à Educação Básica na dimensão do acesso, presente na Constituição Federal de 1988; pesquisar, numa perspectiva histórica, um panorama sobre a construção dos planos educacionais brasileiros e como o acesso à Educação Básica se apresenta; examinar produções científicas sobre planejamento educacional no Brasil, a partir de bases de dados específicas do campo acadêmico; contrastar o conjunto de metas e estratégias do PNE relacionados ao acesso à Educação Básica, com demandas sociais apontadas em estudos da área sobre direito à educação e com elementos contrastantes da linha de base do PNE 2014-2024; e, apontar aproximações do PNE 2014-2024 com o projeto de educação desenhado na Constituição Federal de 1988, tendo por base demandas sociais sinalizadas por estudos sobre o acesso à Educação Básica como direito.

A pesquisa parte do entendimento de que o encadeamento de metas e estratégias previsto pelo governo federal, no planejamento educacional, considera o Plano como uma elaboração coletiva que dialoga com a demanda educacional da sociedade (BRASIL, 2015). Nesse sentido, as articulações entre os setores, a participação social, o acompanhamento e monitoramento dessas políticas educacionais são ações necessárias para a democratização da educação brasileira. Dessa forma, se considera que o estudo do Plano Nacional de Educação, enquanto elemento articulador das demais políticas de Estado, exige uma metodologia que permita o entendimento das questões sociais e históricas que interferem na efetivação da educação como direito, especificamente aqui voltado para o estudo quanto ao acesso à Educação Básica.

Considera-se, também, que o direito à educação se configura em muitos aspectos, e enxergar a dimensão do acesso representa colocar em análise o que significa ir à escola e ter o direito ao acolhimento no sistema de ensino. Pressupõe-se que a permanência seja uma consequência da qualidade do acesso na perspectiva de que as especificidades de todos sejam garantidas. Não se trata de afirmar que o acesso deve ser visto de forma isolada, mas seria uma contradição pensar em permanência e sucesso escolar, sem que a garantia de ingresso no sistema educacional público seja qualificada nas suas formas diferenciadas para diferentes contextos da realidade brasileira.

Portanto, a hipótese aqui sustentada é de que, embora a Constituição Federal de 1988 não seja um documento pronto e acabado, possui dispositivos legais importantes que podem sustentar um projeto de educação brasileira pública gratuita e de direito de todos, assim como assegura linhas de ação quando sinaliza o potencial de um Plano Nacional de Educação, como documento de planejamento das políticas educacionais. Documento este, que tem uma envergadura de política ampla e que se fortaleceu ao longo de sua construção, ao passo que acolheu na organização de metas e estratégias, vários elementos da demanda social reclamada pelos grupos que fizeram parte das discussões regionais e locais.

Durante o percurso da pesquisa, algumas decisões quanto ao delineamento do trabalho foram necessárias. Reafirma-se então, o entendimento de Minayo (2001), pois explica a importância da metodologia assumida como um caminho tanto do pensamento, quanto das opções assumidas para abordar o estudo da prática. Para conhecimento do objeto, optou-se pelo estudo documental utilizando os capítulos da Constituição Federal de 1988 que tratam da educação (atualizados pelas emendas constitucionais) e as metas e estratégias do PNE 2014-2024 que tratam do acesso à Educação Básica.

Para contextualização da demanda por educação, selecionaram-se produções bibliográficas da área (pesquisas sobre o planejamento educacional, direito à educação e demanda social nas etapas da Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), e a partir da análise de conteúdo (BARDIN, 2006) organizou-se, no limite da complexidade que abrange essa temática, o estudo sobre a configuração do acesso.

Nesta análise, não é pretensão pensar o direito de acesso à Educação Básica como uma dimensão de maior importância, mas evidenciar, por meio das revisões bibliográficas sobre o assunto, a educação como processo que não deve ser interrompido ao término de uma etapa, pois

sem o ingresso de forma contínua, não há garantia na democratização do ensino escolar. Ou seja, se considera o acesso como dimensão primeira, entendendo-o como porta de entrada para que as condições educacionais seguintes sejam alcançadas, ainda que outras dimensões de mesma importância, como as condições de permanência e de aprendizagem com qualidade, também sejam objeto de planejamento e de condições garantidas.

Entende-se que, sem o acesso não há como pensar nas demais dimensões que envolvem o ensino qualificado ao alcance de todos. Portanto, é essencial observar que essa dimensão abrange a garantia de vagas, meios de acolhimento na escola, estudos contextualizados para o envolvimento do sujeito com o processo de escolarização, entre outros elementos essenciais num planejamento educacional democrático como projeto de sociedade.

Esta tese está organizada em oito capítulos, iniciando-se por esta parte introdutória, que corresponde ao Capítulo 1. O segundo tem por objetivo apresentar alguns elementos que ajudam a refletir e analisar a configuração da demanda social por educação básica, tendo o acesso como dimensão primeira. Para tal entendimento, se utilizaram conceitos sobre a organização do Estado social de direito (BOBBIO, 1998, 2004; entre outros); artigos sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos e pesquisas de autores que contribuem para a discussão sobre a educação como direito social (BOBBIO, 2004; OLIVEIRA, 2007, 2013; CURY, 2002; entre outros).

O terceiro capítulo traz uma análise dos artigos da Constituição Federal de 1988 que desenham um projeto de educação e explicam o papel do estado na garantia do direito à educação básica, recorrendo sobre tais artigos e como se configuram os mecanismos para a garantia da escolarização para todos.

No quarto capítulo apresenta-se um histórico dos planos educacionais no Brasil, refazendo esse caminho para entender como as raízes do PNE interferem desde a sua organização até a aprovação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação (PNE). Na sequência, apresentam-se as principais produções sobre a política nacional de planejamento educacional, a partir da base de dados do Portal *Scielo*, Portal Educ@ e publicações encontradas no portal de periódicos da CAPES/MEC, coletados por meio de pesquisa ao acesso remoto da CAFE (Comunidade Acadêmica Federada). Utilizou-se a senha e acesso individual no acesso à CAFE, disponibilizado para pesquisadores vinculados à Universidade Federal do Paraná. Por meio de revisão bibliográfica, construiu-se uma síntese das tendências do pensamento sobre o planejamento educacional e a atualização das conclusões construídas até o período atual.

O quinto capítulo apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa, para a qual optou-se pela análise documental, sobre o potencial das metas e estratégias do PNE 2014-2024, em relação aos artigos da Constituição Federal de 1988, que tratam do direito à educação. Para organização da coleta e categorização das leituras, utilizaram-se os conhecimentos da “Análise de Conteúdo” de Bardin (2006). A busca de conhecimentos sobre a situação educacional no contexto brasileiro, a partir de estudo bibliográfico, permitiu evidenciar a demanda social por educação básica, não expressa de forma direta nos documentos analisados, mas identificada na bibliografia especializada da área. Esses conhecimentos trazidos nos referenciais bibliográficos permitiram a contextualização inicial ou ponto de partida para o estudo e análise das metas e estratégias do PNE 2014-2024 e suas aproximações com o projeto de educação desenhado na Constituição Federal de 1988, pois problematizam questões que interferem na materialização do direito à educação na dimensão do acesso.

No capítulo 6, se apresentam as metas e estratégias do PNE 2014-2024 que podem ser estruturantes na garantia do direito à Educação Infantil, na dimensão do acesso. Articulam-se as produções selecionadas, as estratégias específicas da Meta 1, para identificar os elementos que interferem na materialização do direito à educação básica na dimensão do acesso à etapa da Educação Infantil, organizados aqui por categorias e possíveis articulações com a Constituição Federal de 1988.

No capítulo 7 se apresentam as metas e estratégias do PNE 2014-2024 estruturantes na garantia do direito ao Ensino Fundamental, na dimensão do acesso. Estão elencadas as contribuições dos autores que tratam de aspectos relacionados à universalização do acesso à etapa, como meio de potencializar algumas discussões acerca dessa demanda por educação, e identificar os elementos que interferem na materialização de tal direito.. Estudaram-se as metas e estratégias do PNE 2014-2024 referentes à Meta 2, que visa à universalização do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos, e a garantia que 95% desse público alvo conclua seus estudos, sem reprovação, e de forma transversal, destacam-se elementos da meta 4, que trata do acesso à Educação Básica para as pessoas com deficiência, e da meta 9, que prevê a erradicação do analfabetismo.

O capítulo 8 envolve a apresentação das metas e estratégias do PNE 2014-2024 que estruturam a garantia do direito à educação na dimensão do acesso ao Ensino Médio. Utilizam-se as produções selecionadas para identificar os elementos que interferem na materialização do

direito, organizados por categorias, para apontar as aproximações do PNE com o projeto de educação sinalizado a partir da Constituição Federal de 1988.

Por fim, apresentam-se algumas considerações finais, utilizando as demandas levantadas nas produções bibliográficas, que se tornaram elementos provocativos para a análise do PNE 2014-2024 e da Constituição de 1988 (no capítulo que trata da educação).

2 DEMANDA SOCIAL POR EDUCAÇÃO BÁSICA: DIREITO À EDUCAÇÃO TENDO O ACESSO COMO DIMENSÃO PRIMEIRA

Este capítulo tem como objetivo apresentar alguns elementos que ajudam a refletir e analisar a configuração da demanda social por educação básica, tendo o acesso como dimensão primeira do direito à educação. Para tal entendimento, utilizaram-se alguns conceitos sobre a organização do Estado social de direito (BOBBIO, 1998, 2004; entre outros); artigos sobre as contradições do Sistema de Proteção Internacional de Direitos Humanos, como o registro do 70.º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶ e pesquisas de autores que contribuem para a discussão sobre a educação como direito social (BOBBIO, 2004; OLIVEIRA, 2007, 2013; CURY, 2002; entre outros). Essa abordagem sobre o direito à educação se faz necessária para que se olhem questões atuais quanto ao acesso à educação básica.

2.1 CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO: DIREITOS HUMANOS COMO CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E SOCIAL

Pensar uma sociedade de direitos exige reforçar o fato de que estamos numa organização de Estado democrático. De igual forma, é necessária uma análise de como são construídas as formas de planejamento das políticas públicas educacionais para garantia do direito à educação, especificamente, na dimensão do acesso à educação básica. Portanto, estudar o processo de planejamento educacional, no contexto dos direitos humanos, exige a compreensão crítica de que a configuração de uma sociedade marcada por desigualdades não é natural, e que são necessários muitos mecanismos e ações para diminuir a desigualdade de oportunidades de acesso à escolarização. Nessa perspectiva, os resgates de alguns marcos históricos universais são importantes, a fim de situar a discussão deste trabalho quanto ao acesso à Educação Básica.

⁶ Coletânea organizada em 2018, pelos parceiros: Instituto Joaquim Herrera Flores (IJHF), Instituto Ibero-Americano da Haia pela Paz, Direitos Humanos e Justiça Internacional (IIH) e Associação Espanhola para o Direito Internacional dos Direitos Humanos (AEDIDH).

2.1.1 Traços da intervenção estatal nas últimas décadas e as implicações no campo educacional

Objetiva-se aqui apresentar alguns elementos que permitem atentar para as mudanças ocorridas no funcionamento da gestão pública nas últimas décadas. No período que decorre após a Segunda Guerra Mundial⁷ até meados de 1970, os países capitalistas assumem o Estado intervencionista para resolução dos seus problemas, rompendo com os princípios clássicos do liberalismo econômico. Naqueles desenvolvidos, esse período é marcado pela política do pleno emprego e da ampliação dos direitos sociais (CASTRO, 2007). O intervencionismo estatal apresentou diferenças quantitativas e qualitativas nas diferentes formas que entraram em vigor nos países capitalistas avançados, presentes na organização dos gastos públicos, nos sistemas ligados à vida social e no grau de envolvimento do Estado nas decisões ligadas ao setor econômico.

No Brasil, o Estado de Bem-Estar Social não chegou a ocorrer de fato e se pode afirmar que isso aconteceu por ausência de políticas públicas. No entanto, foi um período de ampliação gradual da oferta de bens e serviços públicos, porém caracterizado pela baixa qualidade nos atendimentos prestados e que não abarcou todos os setores ou todas as pessoas que necessitavam. Castro (2007, p. 118) explica que “[...] no que se refere ao plano administrativo, a gestão então vigente inspirava-se no modelo burocrático de administração, tendo como referência a teoria Weberiana⁸”, que reforça o caráter rígido no funcionamento das relações institucionais.

Abrucio (2007), ao explicar o funcionamento e a abrangência do Estado, trata de três dimensões interligadas: 1) Dimensão econômica: nessa dimensão o Estado se caracteriza pela sua forte atuação sobre a economia, com a finalidade de garantir o desenvolvimento nacional, gerando emprego e agindo nos setores estrategicamente fundamentais para o progresso do país; 2) Dimensão social: chamada de Estado de bem-estar social ou *Welfare State*, dimensão que foi implementada de diferentes maneiras em cada país, em menor ou maior intensidade, cujo objetivo seria a elaboração de políticas públicas na área social, visando suprir as necessidades básicas da população; 3) Dimensão administrativa: caracterizada pelo modelo burocrático weberiano, tinha o

⁷ Conflito militar global que durou de 1939 a 1945.

⁸ Para Weber (2004), as relações precisam ser regradas. Um aspecto importante na visão weberiana é a crença de que existe uma legitimidade nas relações de dominação, que outorga poder a quem o exerce. Para ele existem três tipos de dominação, sendo de caráter: racional, tradicional ou carismático. Essas categorias podem nortear a análise sobre as relações de poder e de constituição do Estado. Assim, a dominação para ele está na probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo, sendo que a teoria weberiana ancora a análise nas relações institucionais, e constrói argumentos de que a dominação é consentida sob diferentes formas.

propósito de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental; essa dimensão organizava o funcionamento interno do Estado.

Os fatores socioeconômicos como: a crise econômica mundial, crise fiscal, poucos recursos diante de um pós-guerra, situação em que os governantes não estavam conseguindo resolver seus problemas e a globalização, acompanhada de todas as transformações tecnológicas, favorecem o enfraquecimento do Estado e contribuem para o desencadeamento da crise.

Esse período, fortalecido pela ideia de que tal modelo estava em crise, diante da incapacidade do Estado em atender a demanda social, alavancou algumas ações do governo, centradas no social e promoveu a expansão de um conjunto de direitos à população. No entanto, outro momento de retração na garantia dos direitos acontece, característico do modelo de Estado que pautou mais uma vez o contexto ditatorial vivenciado no Brasil. Para o autor:

[...] o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas. Esta crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado, os governos tinham menos recursos e mais déficits [...]. No que tange à Administração Pública isto teve dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal era vista como uma saída necessária [...]. Segundo, era preciso aumentar a eficiência governamental, o que implicava, para boa parte dos reformadores da década de 80, uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas leia-se: o modelo weberiano era ineficiente. (ABRUCIO, 2007, p. 9).

Nesse cenário, a ascensão de correntes teóricas que faziam crítica ao modelo burocrático estatal criam um ambiente favorável às mudanças na administração pública. Castro (2007) ressalta que as críticas feitas ao modelo burocrático se juntavam ao discurso de que o modelo ideal para o setor público seria aquele utilizado pelo setor privado, e que a administração pública “deveria utilizar as mesmas regras do mercado para modernizar-se, tornar-se mais ágil e eficiente.” (CASTRO, 2007, p. 123).

O esgotamento do modelo adotado (até próximo dos anos de 1970) traz uma série de transformações tanto no setor público quanto no setor privado, decorrentes de uma nova organização para superação da crise do modelo capitalista. As discussões sobre a necessidade de reformas no setor público se fortalecem em nível mundial. Essa perspectiva interfere na forma de planejamento das políticas públicas e, em específico, no planejamento educacional.

2.1.1.1 A demanda social como elemento provocativo para elaboração de políticas públicas

Nos anos da década de 1980, se abrem possibilidades de expansão nos direitos sociais, fruto das pressões sociais ocorridas; ressaltando que, nesse período, lutas com disputas de poder e de interesses foram travadas, mas a construção da Constituição Brasileira de 1988 marca um momento de grande conquista social. Apesar de ser considerada por alguns autores como um texto inacabado (FERNANDES, 1989) e sofrer muitas críticas pelo fato de que muitos direitos, assumidos na lei, não estão materializados na prática, a carta magna reúne, a partir do consenso possível, um conjunto de direitos negados historicamente à população (TRIPODI; DELGADO; RODRIGUES, 2018).

Se pensado em uma perspectiva histórica, pode ser considerada como um documento de grande avanço no caminho para a construção de um estado de bem-estar social (CURY, 2002) e na garantia desses direitos declarados na forma da lei (CURY, 2007; CÁSSIO; CROCHIK; DI PIERRO; STOCO, 2016; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005), em específico, ao se tratar do direito à educação.

Cury (2007, p. 847) afirma que o ensino vai mal, principalmente porque nosso processo educacional, historicamente, produziu uma “educação seletiva e elitista”. O autor explica que, em meio à realidade que expressa a luta dos educadores por melhores condições de salário e de trabalho, a política de descontinuidade das políticas administrativas nas esferas municipais e estaduais, a pouca efetividade do Plano Nacional de Educação, mais especificamente pelo veto do financiamento necessário para sua efetivação, ainda há a consciência da importância da educação em uma sociedade globalizada, onde a ciência incorpora-se ao global e ao particular. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) elevam a “educação à categoria de princípio social (art. 6.º da CF/1988), articulando-a à cidadania e à dignidade da pessoa humana (art. 205 e 3.º da CF/1988).”

Assim entendendo, a escola brasileira está em uma situação em que a Constituição Federal de 1988 (com atualizações por meio das emendas constitucionais ocorridas após sua aprovação) assegura o direito às pessoas entre 04 a 17 anos frequentar os estabelecimentos escolares em caráter obrigatório. Assegura, também, a escolarização para crianças de 0 a 03 anos, e para jovens e adultos que não tiveram acesso na idade própria (aqueles com defasagem idade série e aqueles que não estão na escola e têm mais de 17 anos). De acordo com Cássio, Crochik, Di Pierro e Stoco (2016), a análise da demanda por educação não pode se ater somente à população matriculada. Por isso a necessidade de analisar o direito à educação na dimensão do acesso, considerando-se os vários

elementos que interferem, tais como: 1. Fatores econômicos, sociais ou culturais; 2. Fluxo escolar; 3. Números estatísticos de mudança demográfica que interferem na oferta total de vagas; 4. Fatores de natureza demográfica, socioeconômica e de gestão.

Ao assumir o olhar na questão de demanda por educação básica, a análise, por exemplo, pode ocorrer de forma desagregada, se tomar como exemplo, alguns locais onde as salas são superlotadas (características dos grandes centros) – fato que depende da localização das escolas/colégios – em outras realidades existem turmas com número reduzido de alunos (casos de escolas indígenas, do campo, por exemplo).

A aspiração por melhores oportunidades educacionais, parte do conjunto de reivindicações de bens de consumo coletivo urbano, se por um lado expressava mais uma dentre as numerosas solicitações de moradores de vilas periféricas destituídas desses benefícios, por outro, revestia-se de características que se tornavam diferente dos pedidos de água encanada, luz, policiamento e transporte. [...] o acesso à escolaridade desdobrava-se em projetos esboçados a longo prazo que buscavam operar mudanças na situação social desses setores. (SPOSITO, 1984, p. 211).

Oliveira e Araújo (2005) explicam que o processo de escolarização pelos quais passou a educação nos últimos anos contrapõe-se ao ganho que a educação obteve, fazendo a análise de que muitos fatores importantes foram enfraquecidos. Para os autores, a “demanda por ampliação de vagas era muito mais forte do que a reflexão sobre as formas e as condições necessárias para a oferta”.

A inclusão de parcelas da população que não tinham acesso à educação, cujas vivências eram diferentes daqueles que antes tinham acesso à escola, incorporou aos espaços escolares “tensões, contradições e diferenças que estão presentes na sociedade” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 09). Os autores afirmam que, do ponto de vista histórico na educação brasileira, o primeiro condicionante foi a oferta limitada, ou seja, a discussão sobre qualidade incorporou o aspecto ligado à possibilidade ou não possibilidade de acesso ao ensino.

Nesse aspecto de ampliação de vagas, para a etapa obrigatória, esta deveria considerar as populações dos diferentes contextos sociais e regionais, como aquelas que são fruto de processos migratórios, populações dos centros urbanos e das periferias, áreas do campo e indígenas, enfim, todos aqueles que têm o direito ao acesso, como garante a lei.

Assim, pode-se afirmar que enxergar a situação de forma homogênea, sem considerar as especificidades, entra em conflito com o estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CÁSSIO; CROCHIK; DI PIERRO; STOCO, 2016), pois nela, mesmo que tenha sido construída num

contexto específico em que se tratava do ensino fundamental obrigatório, a educação pública está assegurada como direito (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005). Para tanto, diferentes realidades exigem políticas públicas educacionais adequadas às particularidades nas dimensões de acesso, permanência e qualidade. Aqui se ateuve à questão do acesso à educação como porta de entrada, condição primeira, para que o direito possa se materializar. O desafio é a garantia do acesso por meio de medidas de universalização, pois esse meio seria uma possível construção de um projeto de emancipação e inserção social (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 17).

Quando se projeta a ideia de Estado de direito e demanda social, vêm à mente algumas indagações no que se refere à educação, principalmente a questão de como as ações e políticas estão organizadas a fim de garantir esse direito. Nas afirmações de Bobbio, os direitos são construídos historicamente (BOBBIO, 2004); se pode pensar em como a educação vem sendo construída nesse processo. Na educação brasileira, muitos até conseguem o acesso à etapa obrigatória de escolarização, mas não conseguem finalizá-la. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Em primeiro lugar, se argumenta ser necessário investigar como se configuram as proposições de democratização do acesso à educação básica no texto do PNE 2014-2024, com relação ao direito de acesso à educação básica. Num segundo momento, é importante salientar que o resgate histórico realizado permite perceber que a sua constituição emerge de necessidades historicamente construídas, próprias de cada contexto, e que os direitos se constroem para atender tais demandas sociais.

Infere-se nesta análise, que os momentos de expansão e retração dos direitos sociais, quando olhados num processo de idas e vindas, evidenciam tensões constantes nos diferentes contextos históricos. Quanto ao papel do Estado, a literatura mostra o constante desafio e as resistências em manter o sentido público na base de sua organização. O limite entre o público e o privado é tênue e desperta questionamentos e resistências, pois ora está fortalecido com “característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, (...) em correspondência com a visão individualista da sociedade” e em outros momentos se mostra mais aberto às questões sociais “(...) à concepção orgânica tradicional, segundo a qual a sociedade como um todo vem antes dos indivíduos.” (BOBBIO, 2004, p. 08), características essas de um estado democrático, mas com raízes conservadoras.

Diante dessas disputas, há os cenários históricos que mostram a construção dos espaços para garantia do direito nas normativas, mas se percebe que a concepção que dá base para a

dimensão do Estado oscila entre abrangência individualizada (aspectos competitivos, políticas focalizadas em critérios seletivos, entre outros exemplos) e a abrangência enquanto bem coletivo, pensado como meios para materialização de um projeto de sociedade, no qual o Estado decide a garantia dos direitos ao conjunto da população.

As afirmações de Bobbio (2004) permitem analisar a trajetória histórica brasileira na qual o Estado tem constantemente seu papel tencionado, pois reflete os anseios da sociedade, na qual não existe consenso. Consequentemente, a educação como direito está nesta seara de disputas, pois as estratégias se distinguem quando se assumem diferentes concepções. Ora o Estado abre lacunas e deixa brechas para construção de espaços de participação social, evidentes nos momentos em que suas ações buscam atender às demandas enquanto necessidades conjuntas; ora as ações governamentais são pressionadas por grupos específicos e as decisões na garantia dos direitos são vistas de formas individualizadas. E quanto a esse aspecto, se concorda com Bobbio (2004), ao argumentar que isolar um direito é uma forma de torná-lo sem efetivação.

Nesse sentido, percebe-se que o atendimento à demanda educacional vem se configurando nos planejamentos educacionais dentro de possibilidades e oportunidades diferenciadas. Assim, houve diferentes formas de acesso à escola, bem como, diante da diversidade e desigualdade brasileira, as políticas educacionais parecem não se consolidar ao longo de um processo histórico.

2.2 A EDUCAÇÃO COMO PRINCÍPIO PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Parte-se do princípio de que o referencial para o planejamento público, ou seja, o que norteia a ação pública, é a garantia dos direitos fundamentais. De acordo com o texto do artigo 5.º, § 1.º da Constituição Federal de 1988, “ Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1.º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (BRASIL, 1988).

Diante dos muitos conflitos econômicos, políticos, sociais, na primeira metade do século XX, uma sucessão de acontecimentos leva à necessidade de direitos universais serem assegurados. As necessidades de proteção humana desencadeiam discussões que perpassam o contexto mundial, assim como, geram normas específicas que constroem documentos dentro dos países para assegurar

a proteção ao direito humanitário. Para Steiner⁹ (2018, p. 29-30), é “[...] o direito das gentes, que põe como fonte material do direito internacional a ‘consciência universal’, os princípios da ‘consciência legal da humanidade’, a “consciência legal das nações”, a ‘consciência internacional’”.

Ainda se percebe, na leitura da coletânea de textos anteriormente referenciados, a declaração da insuficiência formal de normas que assegurem a proteção humana, bem como, ainda é lento o processo de reconhecimento das formas materiais que constroem a consciência sobre os direitos humanos.

Bobbio (2004), quando analisa a questão da construção dos direitos humanos, afirma que *os direitos humanos, a democracia e a paz* são três elementos necessários para a construção de um Estado democrático, ao configurarem um mesmo processo. Em outras palavras, para o autor,

[...] a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo. (p. 7).

Portanto, não há como considerar os direitos humanos distanciados de um processo histórico e teórico. É essencial para tal análise considerar que os direitos são históricos (BOBBIO, 2004; SOARES, 2012) e nascem no início da idade moderna (BOBBIO, 2004; CHAUI, 1989), em meio a um contexto de formação do *Estado moderno*.

Nesses escritos, são discutidos problemas tanto históricos como teóricos. No plano histórico, sustento que a afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, [...] em correspondência com a visão individualista da sociedade, segundo a qual, para compreender a sociedade, é preciso partir de baixo, ou seja, dos indivíduos que a compõem, em oposição à concepção orgânica tradicional, segundo a qual a sociedade como um todo vem antes dos indivíduos. (BOBBIO, 2004, p. 08).

Ainda de acordo com a análise de Bobbio (2004), o direito nasce diante das circunstâncias e de forma gradual, em meio a tensões e necessidades de novas liberdades; “os direitos nascem não todos de uma vez e nem de uma por todas” (BOBBIO, 2004, p. 09). Dessa forma, entende-se que os direitos são históricos e partem de diferentes necessidades, podendo ser aqueles de primeira geração, que são os direitos de liberdade; aqueles chamados de segunda geração, que são os ligados

⁹ Juíza do Tribunal Penal Internacional de 2003 a 2016, na Holanda.

a problemas sociais; e os problemas de terceira geração, que se pode exemplificar com o direito de viver em um ambiente saudável, pois este, segundo o autor, ainda carece de discussão filosófica que dê conta de explicá-los na sua abrangência.

Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições. O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político. (BOBBIO, 2004, p. 16).

Os direitos humanos estão na base das constituições democráticas modernas, e fazem parte do seu processo histórico de construção e de reconhecimento das necessidades humanas, situados em contextos conflituosos e de disputas. Para Bobbio (2004), existe um movimento social no qual uma etapa de transformação sempre anuncia uma outra com novas necessidades. Essa construção social, sendo avanço ou retrocesso para a humanidade, configura-se como etapa transitória e caracteriza constantes transformações nas políticas do país. Além de fazer parte de um processo histórico, essas transformações são fruto de lutas e embates políticos, econômicos, culturais e sociais. Assim, outra argumentação sobre a historicidade do direito é feita por Soares (2012), na qual afirma que os direitos humanos não são superados com a chegada de uma nova geração; os novos direitos continuam incorporados às novas gerações.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, apesar do direito ser incorporado legalmente às novas gerações, muitas variáveis podem condicionar sua real absorção à prática cotidiana de todas as pessoas. Portanto, a garantia do direito pode estar ligada a outros fatores, para além do texto legal. A pesquisa sobre o acesso educacional como dimensão do direito à educação faz-se relevante, ao passo que se concorda com Bobbio (2004) no sentido de que o direito não é linear; está para além do problema histórico. O autor ressalta o problema teórico, e isso dá base, neste trabalho, para enxergar e pensar as formas de enfrentamento das várias realidades de não acesso à educação, ou até mesmo, se ressalta que o direito à educação pode potencializar outros direitos à medida que não o isola, mas amplia o acesso às formas de conhecer a construção histórica da vida em sociedade e as suas relações sociais, políticas, econômicas, culturais.

No âmbito do entendimento de que o conhecimento pode dar possibilidades de reflexão crítica sobre a realidade, o pensamento sobre as relações sociais pode construir os meios para desnaturalizar a diferença, que ocorre entre o acesso e o não acesso aos bens básicos para garantia

de vivência com humanidade. Um período que marca grandes avanços dos direitos humanos com relação ao seu reconhecimento em textos jurídicos, em espaços mundiais, deu-se com o término da Guerra Fria. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (DUDH),¹⁰ foi o resultado de movimentos de internacionalização dos direitos humanos.

[...] vivemos o período em que, graças ao lento e progressivo arrefecer da Guerra Fria, operou-se um extenso desenvolvimento no Direito Internacional dos Direitos Humanos, com a edição e entrada em vigor de um considerável número de instrumentos internacionais de proteção a direitos que, até então, não haviam sido codificados e integrados ao ordenamento jurídico internacional. (STEINER, 2018, p. 28).

Steiner (2018) levanta a questão de que ainda há um grande desafio para os direitos sociais se consolidarem. Mesmo após o passar do tempo, desde a Declaração de Viena de 1993, na qual foi declarado que determinados direitos e determinadas violações de direitos devem ser vistas de forma específicas, ainda há um caminho a ser construído¹¹.

10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais.

Conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento. O desenvolvimento facilita o gozo de todos os Direitos Humanos, mas a falta de desenvolvimento não pode ser invocada para justificar a limitação de Direitos Humanos internacionalmente reconhecidos. (DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Artigo 10, 1993).

Com o entendimento de que há, na última metade do século XX e início do século XXI, uma interdependência e vinculação maior entre os países, os estudos sobre direitos humanos não se limitam apenas a estes, em particular, mas ganham espaços de internacionalização, visto que a busca pela humanização, por mais que os desafios sejam muitos, está presente “na forma pela qual se desenha o novo mapa do mundo [...]” (IANNI, 1996, p. 11).

A Declaração de Viena afirma a existência de países em situações vulneráveis quanto ao cumprimento dos direitos humanos por conta de suas situações econômicas e sociais frágeis. Assim, as ações como o alívio da dívida externa e a luta pelo fim da pobreza absoluta são considerados problemas para serem analisados internacionalmente. Segundo Schneider (2018),

¹⁰ Reforçada pelos Pactos Internacionais de 1966 e pela Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993.

¹¹ Sobre os caminhos e a proteção internacional dos direitos humanos, podem ser vistos, entre outros: BEDIN, Gilmar Antonio. **Estudos de Direito Internacional** - Vol. IV, Coord: Wagner Menezes, Juruá Editora, 2005, p. 30, ID:13252.

“[...] a pobreza ou riqueza de um estado ou município interfere significativamente na sua condição social e econômica, refletindo em índices mais precários de desenvolvimento social” (p. 18). Os caminhos alternativos de determinados problemas, por mais que sejam, em primeiro momento considerados de modo particular, exigem ações pensadas e efetivadas de forma universal, pois a falta de desenvolvimento não pode ser justificativa para estreitamento dos direitos humanos.

Os direitos humanos declarados em um âmbito internacional são de grande importância. No entanto, é fundamental que também estejam descritos nos documentos nacionais. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 traz a educação como um dos direitos sociais, bem como, declara os mecanismos para que se possa exigir sua efetivação (OLIVEIRA, 2007, p. 23), obedecendo princípios como a gratuidade e a obrigatoriedade na educação básica.

As discussões sobre a garantia de uma educação pública como direito social, de modo que esteja declarado em lei, vêm se constituindo histórica e socialmente¹². A educação se manifesta de forma significativa na Constituição de 1824 como “instrução primária gratuita e aberta a todos os cidadãos”¹³ e isso é um avanço (CURY; HORTA; FÁVERO, 2016). No entanto, há que se lembrar que o cenário da sociedade brasileira naquele contexto era de uma população com a maioria analfabeta, dentro de um regime de escravidão. Oliveira (2007) lembra sobre a situação de exclusão da maioria das pessoas ao acesso escolar, que esteve presente durante todo o período imperial, pois a lei servia aos direitos de cidadão, excluídos os escravos, que não faziam parte desse reconhecimento.

Ainda conforme estudos de Oliveira (2007), a Constituição Republicana de 1891, foi proclamada com forte influência liberal, e muitas propostas sobre a gratuidade do ensino para todos foram derrubadas, diferenciando-se do contexto europeu que promovia discussão, com base na socialdemocracia, sobre a ampliação dos direitos dos trabalhadores. Explica ainda que “[...] mesmo não sendo consagrada no texto federal, a garantia do direito à educação não era matéria estranha ao debate educacional” (p. 17). Essa discussão é retomada no contexto de 1930, com a promessa de modernização do país.

No contexto revolucionário da época, foi criado o Ministério da Educação e Saúde com perspectiva de construção da nacionalidade necessária para o momento histórico. Oliveira (2007)

¹² Sobre a construção do direito à educação nas constituintes ver o livro organizado por Osmar Fávero (1996), que compila trabalhos realizados por diferentes autores (CURY, HORTA, FÁVERO, CHIZZOTTI, SUCUPIRA, VENÂNCIO FILHO, ROCHA, OLIVEIRA, BOAVENTURA, PINHEIRO, PILATTI).

¹³ Artigo 179, parágrafo XXXII.

afirma que a Constituição de 1934¹⁴ trouxe grandes avanços em relação às anteriores, apesar de muitas disputas, pois incorporou os direitos sociais aos direitos do cidadão. As discussões exerceram grande influência para que a Constituição instituísse uma concepção educacional que se colocasse independente da igreja católica.

O grande diferencial dessa constituinte foi assegurar, dentre outros, dois direitos importantes: a) o direito ao ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos e, b) a tendência à gratuidade do ensino educativo, a fim de torná-lo mais acessível.

Ao declarar – em lei – a educação como direito de todos, tornar a frequência obrigatória e determinar sua gratuidade (ainda que tenha sido apresentado com o termo “tendência”) se delineiam algumas das reivindicações presentes no Manifesto dos Pioneiros (do ano de 1932) e tencionam para a criação ou organização de Políticas Públicas. Nessa perspectiva, a ideia de organização da educação fica ainda mais fortalecida quando o texto apresenta, no artigo 150, a necessidade da construção de um Plano Nacional de Educação, na intenção de organizar as competências da União quanto à oferta da educação.

No entanto, a ideia de organizar a educação esvazia-se na Constituição de 1937, que coloca essa responsabilidade maior para a família e para a sociedade, ao afirmar ser é dever do Estado contribuir para a educação, em solidariedade com aqueles que possuem melhores condições.

Pode-se analisar esse contexto em aspectos que se chocam, pois ao mesmo tempo em que a educação é assegurada em lei, de forma gratuita e de frequência obrigatória, dando a impressão de que todos poderão ter acesso aos bancos escolares, por outro lado, pela escassez de recursos voltaria para a incumbência dos responsáveis, sendo que os mais prejudicados nesse processo continuariam sendo aquelas pessoas em condições sociais precárias ou vulneráveis.

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (BRASIL, 1937).

¹⁴ Na Constituição de 1934, houve o registro da organização educacional por meio de sistemas de ensino. “Todavia, ainda não se cogitava o município como ente federativo – o que só irá ocorrer mais de meio século após, quando da promulgação da Constituição de 1988 –, criando-se, então, os sistemas federal e os estaduais, abrindo, também, a possibilidade legal destes serem criados pelos municípios.” (AZEVEDO, 2011, p.184)

Dessa forma, se entende que o direito ao acesso escolar declarado como obrigatório e gratuito demandaria uma organização do Estado para mobilizar esforços nessa garantia, o que se efetivou parcialmente, ao passo que não foram pensadas as reais necessidades da demanda social para que o acesso à escolarização acontecesse. Para Oliveira, a “gratuidade, tratada como exceção, não sendo garantida de forma generalizada, introduzia a intenção de realizar a “equalização social” via educação, abstraindo os aspectos mais gerais do problema”. (2007, p. 19). A característica na legislação abre margem para que acesso e permanência aos espaços escolares não acontecessem de forma efetiva, no momento em que exime o poder público de assumir o trabalho com as carências educacionais, e atrela essa questão social à solidariedade de quem tem recursos, de ajudar aqueles com menos condições.

A legislação declara o direito à educação, mas deixa de torná-la responsabilidade do Estado a fim de se garantir as condições necessárias para o acesso de forma democratizada. Em análise, se torna evidente a questão de fundo nesse contexto, que é deixar de planejar uma educação com todos os elementos necessários para a garantia de acesso e aprendizagem, principalmente quando não tratam das condições mínimas necessárias para as pessoas com menor condição social se manterem na escola.

Interpreta-se que o estado encara nesse período, intencionalmente, a realidade como se o único problema da falta de educação pública fosse o acesso. Apesar de entender que o acesso à educação é um propulsor de outros direitos sociais, o fato de não assumir a alfabetização de todos como dever do estado é um equívoco que repercute na sociedade por muitas gerações. E para os filhos de operários, a lei deixa bem definido o papel da educação, mencionando que aqueles que conseguissem se manter na escola teriam direito ao ensino voltado para o trabalho, chamado como pré-vocacional (destinado às classes menos favorecidas).

No processo histórico de reabertura democrática, após o período de ditadura no Brasil, algumas ideias da Constituição de 1934 são retomadas. Com a Constituição de 1946, a educação como direito de todos é reinserida, pois se retomam termos antes declarados de que “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola” (Artigo 166). Oliveira (2007) afirma que essa constituição retoma a ideia de 1934, que previa a democratização do ensino primário para todos, por meio da progressiva instituição da gratuidade.

A organização do país no caminho da redemocratização foi interrompida em 1964, e a legislação não atendia a tal organização. Nesse contexto, foi aprovada a Constituição de 1967,

alterando os rumos da educação novamente. Passou a constar na legislação que “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.” (CF 1967, artigo 168). A legislação mantém o termo “ensino primário” e estabelece que sua oferta será gratuita nos estabelecimentos públicos oficiais, com duração de 08 anos (dos 07 aos 14 anos).

Apesar de a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 4024, de 1961, ter decretado o direito à educação no seu artigo 3º, somente com a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, esse direito é reconhecido, pela primeira vez, como direito de todos.

Oliveira (2007) faz uma síntese sobre as oscilações ocorridas nas constituições brasileiras anteriores à atual (CF 1988), quanto ao direito à educação.

- a) A obrigatoriedade escolar para o ensino primário é introduzida, em nível constitucional, a partir de 1934, com cinco anos de duração. Amplia-se o seu período de duração para oito anos no texto de 1967 e, com a Lei nº 5.692 de 1971, altera-se a nomenclatura da educação elementar para ensino de primeiro grau, fundindo-se aí os antigos ensinos primário e ginásial. Dessa forma, o ensino obrigatório passa a abarcar esse novo nível, mantendo-se tal direito restrito à faixa etária dos 07 aos 14 anos de idade.
- b) Garante-se a gratuidade do período de escolarização compulsória, verificando-se apenas uma exceção, em 1937, quando se apresentam senões à ideia de gratuidade indiscriminada para esse nível de ensino;
- c) Abandona-se a ideia da progressiva extensão da gratuidade ao ensino posterior ao primário, presente em 1934, substituída pela gratuidade do ensino para os que comprovarem insuficiência de recursos, chegando-se mesmo a prever a introdução ao mecanismo de bolsas de estudo restituíveis (em 1967);
- d) Revela-se a influência das concepções católicas a respeito da definição das instituições responsáveis pela educação, com primazia da família em detrimento do Estado, explicitada na precedência da “família” sobre os “Poderes Públicos” (1934) ou no “ensino ministrado no lar e na escola” (1946 e 1967);
- e) Não são previstos, explicitamente, mecanismos jurídicos para a garantia de tal direito, apesar de haver a possibilidade do recurso ao mandado de segurança;
- f) Não se menciona a educação infantil como integrante do direito à educação nas prescrições educacionais das Constituições analisadas;
- g) Apenas no texto de 1969 explicita-se o dever do Estado em garantir a educação compulsória para todos. (OLIVEIRA, 2007, p.22-23).

Na Constituição de 1988, a educação é declarada, entre outras providências, como sendo “direito de todos e dever do Estado e da família [...]”. Dessa forma, pode-se assegurar que houve, por mais de meio século, discussões para que a educação se constituísse de fato num direito social.

[...] a realização das expectativas quanto à efetivação desse direito expresso em lei, entra em choque com as adversas condições sociais de funcionamento da sociedade. Dessa forma, o direito declarado na legislação é muito significativo, mas não garante a sua efetivação. Portanto, para que se possa entender a educação como um “direito”, deve-se compreendê-lo como eixo principal das políticas propostas, pois é importante considerar

que a partir das necessidades sociais exigem-se formas para que o direito seja incorporado ao contexto social. (CURY, 2002, p. 252).

A igualdade de acesso e permanência na escola¹⁵, hoje reconhecida na legislação, está declarada em diferentes documentos, o que evidencia um caminho a ser construído, pois mostra que ainda precisa ser reafirmada e lembrada constantemente. Mais uma vez é evidente que o direito à educação é uma construção histórica, no entanto, dependendo dos grupos sociais com os quais se refere, o direito ao acesso educacional pode ainda não estar materializado e universalizado conforme a lei assegura.

Bobbio (2004) explica que os países em desenvolvimento encontram problemas em manter condições econômicas que permitam desenvolver a proteção da maioria dos direitos sociais. Nesse sentido, se entende que não bastam fundamentos argumentativos ou declarados para assegurar o direito. É um problema que depende do grau de desenvolvimento de uma sociedade. “A efetivação de uma maior proteção aos direitos do homem está ligada ao desenvolvimento global da civilização humana” (p. 25).

Explicitar e fomentar as discussões sobre os direitos é essencial para compreendê-lo na sua real dimensão. Bobbio (2004) argumenta que isolar um direito é uma forma de torná-lo sem efetivação. Reforça-se o conteúdo da Constituição Federal Brasileira de 1988, na qual os direitos estão declarados, e assegura essa responsabilidade como dever do Estado, família e da sociedade.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Pode-se pensar que uma das lacunas entre a existência do direito e sua efetivação é a falta de consciência e conhecimento dos direitos. Quando tal direito pode ser garantido, muitas vezes, na prática, é tratado como concessão, favores. Para Duarte (2006), a violação de direitos é um conjunto de direitos negligenciados. Por isso, o autor argumenta que é preciso olhar o direito sob uma perspectiva mais ampla, visto que monitorar e exigir os direitos são de fundamental importância para sua efetivação. No entanto, para que isso se dê, é preciso saber quais são esses direitos e conhecer os mecanismos de sua defesa. A exemplo dessa perspectiva, se tem a

¹⁵ Descrita no Artigo 206, da CF 1988, parágrafo I; Estatuto da Criança e do Adolescente, Artigo 53, parágrafo I; e LDB 9394/96, Artigo 3.º.

organização da CONAE 2010, momento no qual houve ampla mobilização da sociedade para explicitar a demanda por educação, que deveria ser contemplada no plano que estava em construção.

De acordo com a legislação brasileira, as instituições têm como princípio o fato de que se vive num Estado democrático de direito. Esse entendimento qualifica e norteia o deslocamento da discussão de um direito tradicional para a discussão da política de forma progressista, ou conforme Bobbio (2004), de um argumento visto de forma individualizada, para uma proposta da garantia do direito que envolva o coletivo da sociedade. Há de se ressaltar que muitas variáveis estão presentes na busca pela garantia dos direitos.

Ao pensar que muitos elementos e variáveis estão presentes na efetivação dos direitos, se pode questionar até quanto o acesso à educação básica, como está normatizado, garante em todas as etapas e modalidades da educação básica, o atendimento às suas reais necessidades. Nesse sentido, analisar as particularidades do acesso em cada uma das etapas da educação básica é necessário, e exige olhar as metas e estratégias do PNE 2014-2024 para além de seu texto aprovado.

Os estudos realizados por muitos pesquisadores na área da educação podem mostrar essa amplitude, de forma que as políticas sejam planejadas se respeitando as especificidades regionais e a diversidade dos sujeitos, e assim, possam levar o planejamento educacional a uma versão que retrate todas as realidades brasileiras.

Não se pode ignorar os princípios conflitantes, já mencionados anteriormente, presentes em todas as dimensões existentes no contexto real. Dessa forma, conhecer o contexto e promover análise numa perspectiva que possa captar as interferências que estão promovendo ou dificultando as ações para educação como direito de todas as pessoas, se apresenta como fundante.

Conhecer como o acesso à educação ocorre em todas as suas especificidades pode desvelar os entraves que interferem para a não efetivação de muitas políticas públicas educacionais planejadas e não concretizadas. Nesse entendimento, a formação do Estado interfere nas formas de pensar como a participação na organização do que é público está sendo efetivada. Considera-se que as discussões sobre o direito à educação oferecem elementos conceituais importantes para a análise de como são pensadas as formas de sua organização e planejamento, bem como a maneira pela qual as políticas educacionais se estruturam no sentido de garantir o direito à educação básica pública na dimensão do acesso.

São elementos fundamentais do direito à educação, a obrigatoriedade¹⁶ e a gratuidade¹⁷ do ensino em estabelecimentos públicos de educação. Para Oliveira (2007), ao normatizar a obrigatoriedade acompanha a necessidade de formalizar a garantia do direito à gratuidade de escolarização no ensino público, para que tal prerrogativa tenha meios de ser efetivada. Sobre a gratuidade estabelecida na legislação brasileira atual, é dever do Estado garantir o acesso desde a Educação Infantil até o Ensino Médio. No entanto, a lei deixa facultativa aos responsáveis optar pela matrícula das crianças com faixa etária entre 0 a 3 anos. Essa construção do direito à educação aparece de forma diferenciada em cada uma das constituintes brasileiras, pelo que se salienta o sentido do resgate histórico e social com que a educação foi se configurando como direito de todos.

Nesse sentido, é prudente fazer a leitura do direito à educação contextualizando a realidade em que foi formulado e como parte do universo dos direitos sociais. Apesar de ser reconhecido como um dos direitos fundamentais, assumido pelos países em legislação própria, se configura conforme a realidade e possibilidades de cada contexto, a exemplo das conquistas normatizadas na legislação do Brasil, que hoje tem assegurada a garantia do direito à educação pública como papel do Estado, no entanto, não se pode negar que a garantia do direito ao acesso escolar enfrenta impasses.

Hasenbalg (1987) argumenta que, as constatações evidenciadas em sua pesquisa sobre desigualdades sociais e oportunidades educacionais, apelam para muita atenção quando se pensa em termos de políticas públicas que possam vir a mudar a situação histórica do país, na garantia do acesso à educação.

Sobre escolas com público homogêneo, Hasenbalg (1987) explica que as instituições estão distribuídas para atender as crianças de determinadas regiões, de partes da cidade ou de regiões afastadas. Para ele, as classes sociais estão espacialmente segregadas na organização das cidades, e isso significa que uma escola localizada na periferia vai absorver fundamentalmente uma população mais pobre, enquanto uma escola central tende a absorver a população

¹⁶ Segundo pesquisa de Oliveira (2007), a obrigatoriedade da instrução primária foi decretada em muitas províncias desde o império. Outro documento que assegura a obrigatoriedade de os pais acompanharem seus filhos, é o Código Penal Brasileiro de 1940, artigo 246, vigente no Brasil. Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no seu artigo 30, também estabelece uma sanção no caso de não comprovar acompanhamento escolar do filho.

¹⁷ O Artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, afirma que todos têm direito à educação, e que esta deve ser garantida ao menos no período fundamental, de forma compulsória. No Brasil, a gratuidade da escola elementar e compulsória está presente desde a Constituição Federal de 1934.

predominantemente de um nível social com melhores condições de acesso a bens materiais. Segundo o autor, esse “é um mecanismo que explica as escolas homogêneas” (p. 25), mas há outros.

Fernandes (2001) e Ribeiro (2011), em estudos sobre as desigualdades de oportunidades educacionais, observam que as características principais analisadas são aquelas quanto à área de residência (urbana versus rural), quanto à região de nascimento (Sul e Norte), escolaridade e ocupação do pai e da mãe, desvantagens para famílias monoparentais ou de vários irmãos. Nesses termos, se observam aspectos de seleção na entrada do sistema escolar e aspectos de competição na procura pelas melhores escolas, avaliadas na maioria das vezes, pelo critério de melhor desempenho dos alunos.

Isso quer dizer que, de acordo com os mecanismos, as escolas tendem a absorver um determinado público, e ocorre em escolas do sistema público de ensino, que supostamente deveriam oferecer educação com igualdade de oportunidade para todos, e Fernandes (2001) conclui que o efeito direto de alguns determinantes, especificamente raça e origem urbana, são condicionantes no alcance educacional, e há tendências de padrões “altamente seletivos na distribuição e aquisição de educação” (p.46).

Ou seja, há uma expansão do sistema educacional, mas não necessariamente um aumento no papel do mérito determinando o acesso à educação. Nossa pesquisa demonstrou em detalhes que, no Brasil, estas barreiras apontam para um padrão de estabilidades de mais 80 anos. Este achado é de especial importância para compreensão das desigualdades educacionais no Brasil, dado a tendência de a expansão no sistema educacional brasileiro não alcançar a universalidade, até mesmo nos níveis mais baixos. (FERNANDES, 2001, p. 46).

Além de situar a educação no universo dos direitos sociais, há de igual forma, a necessidade de contextualizar o direito de acesso à educação no universo das oportunidades educacionais. O direito à educação, ao aparecer na Constituição de 1988 como um dos direitos sociais, explicita o papel do Estado no momento em que assegura “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988). Falar do planejamento educacional, em forma de Plano Nacional de Educação, suscita partir de um reconhecimento basilar caracterizado pela existência de um direito.

Para tanto, a questão significativa deste trabalho está na garantia de acesso aos espaços escolares, para todas as pessoas, definida no Art. 206 da CF de 1988, que estabelece que o ensino será ministrado com base na “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (Inciso I). Oliveira (2007) afirma que este dispositivo avança no sentido de assegurar a “igualdade de todos perante a lei” (p. 23). Afirma-se que tão importante quanto o acesso à escola é a permanência dos sujeitos, com qualidade no processo de ensino e aprendizagem, conforme apresentado no inciso VII. No entanto, se considera para as discussões neste trabalho a garantia do direito na dimensão do acesso, pois sem a entrada das pessoas nos espaços escolares não há como ocorrer a concretização dos demais elementos que garantam o ensino, ressaltando o entendimento de que todos se complementam em grau de importância. No próximo capítulo apresentam-se alguns artigos da Constituição Federal de 1988, especificamente o capítulo III, seção I, que asseguram o direito à educação.

3 O DIREITO AO ACESSO EDUCACIONAL: O PROJETO DE EDUCAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Este capítulo tem como objetivo apresentar os artigos da Constituição Federal de 1988 destinados a assegurar o direito à Educação Básica num cenário de prospecção para um projeto educacional no país. Relata contribuições de autores que auxiliam no entendimento de que a expansão da escolaridade a todos os cidadãos foi sendo construída dentro das condições políticas conflituosas, marcadas por interesses divergentes. Enfatiza a importância do papel das políticas públicas na garantia do direito à educação básica e, como se configuram os mecanismos para a garantia da escolarização como direito de todos.

3.1 EDUCAÇÃO NORMATIZADA: UM DIREITO ESSENCIAL NA GARANTIA DA CIDADANIA

Na atual situação brasileira, enquanto contexto que abarca grande diversidade, a materialização do direito assumido na Constituição Federal de 1988 é um desafio. Ao passo que as desigualdades existem e são conhecidas, cabe ao poder público pensar as estratégias para que todos tenham seus direitos garantidos quanto ao acesso escolar. Esse aspecto se difere do que foi estabelecido na Constituição de 1937, que colocava a educação como meio para resolver problemas sociais, isentando o Estado do papel de maior responsável e definindo que a solidariedade daqueles que possuíam mais condições é que garantiria a educação para os menos favorecidos.

Reforça-se que assegurar o acesso é garantir a entrada na escola, respeitando as especificidades de cada população. Apesar das provocações geradas pela abordagem desta temática, se considera fundamental propor esta análise e enfrentar a necessidade de apresentar as demandas de forma definida e contextualizada, assim como sistematizar os indicativos presentes nas bibliografias especializadas sobre o assunto que podem indicar a demanda educacional, bem como sugerir possíveis mecanismos necessários para que as políticas planejadas sejam efetivadas em forma de planejamento de Estado, sem a interrupção nas mudanças governamentais (que podem acontecer a cada pleito eleitoral).

É um processo que exige olhares para todos os elementos que influenciam desde a entrada na escola até os que definem a permanência com aprendizagem. O direito de todos está assegurado no texto do artigo 5º, § 1.º da Constituição Federal de 1988, ao declarar que,

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1.º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (BRASIL, 1988).

Esta pesquisa analisa especificamente o direito ao acesso escolar e aponta suas diferenças para cada contexto da realidade, de acordo com estudos já realizados sobre a temática.

A história da expansão da escolaridade, marcada por critérios de planejamento frágeis, no sentido de articulação contextual, compromete o acesso à educação para uma parcela significativa da população brasileira, visto que foi priorizada a expansão do Ensino Fundamental sem as necessárias condições de inclusão de todas as pessoas no sistema educacional público (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

O artigo 6º da CF de 1988 (com nova redação dada pela emenda Constitucional n.º 90 de 2015) assegura a educação como um direito social¹⁸. Quando se trata do ensino como sendo fundamental para todo cidadão, a educação deve ser considerada no seu caráter de direito e, consequentemente, garantida pelo Estado em todas as suas condições.

Já no artigo 205 da CF de 1988, ela é definida como elemento que visa o “pleno desenvolvimento da pessoa” assim como o seu “preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, e “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]”, e assim entendida, assume um caráter de projeto para o país, ou seja, se pode considerar que ali se encontram muitas respostas sobre para onde o país quer ir em termos de educação.

Cury (2009) acrescenta a análise de que a articulação dos entes federados, para zelar pela educação, configura um processo de cooperação interfederativa (Municípios, Estados e União) com a união dos esforços, a divisão de responsabilidades, a diversidade dos setores da administração

¹⁸ Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

pública, os atendimentos aos níveis da educação escolar e garantia de recursos vinculados às ações coordenadas e descentralizadas dos sistemas de ensino.

Um aspecto central nesta análise é que, apesar da educação ser entendida como essencial, a partir dos debates mundiais sobre o assunto, ocorridos com maior ênfase no século XIX, seu acesso, mesmo considerado como parte imprescindível no processo de escolarização, não parece estar incorporado ao planejamento das políticas públicas educacionais de forma que considere todas as especificidades da população.

A educação fica normatizada na CF de 1988 como um dos direitos essenciais para vivência cidadã; como um dos meios para construção de uma sociedade inclusiva, ao considerar, em seu artigo 7º, que.

são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. (BRASIL, 1988).

Foge-se, aqui, de quaisquer interpretações equivocadas de que a garantia dos direitos como a educação, de forma isolada de outros setores do poder público, possa trazer as mudanças no contexto social, pois uma leitura linear decorre de interpretações que responsabilizam o sujeito por suas condições de vida numa sociedade não igualitária, como é a característica brasileira. Entretanto, se considera que sem a educação, outros direitos podem ser negligenciados.

Tratar do salário mínimo (abordagem do artigo 7º), não é foco deste trabalho, mas merece destaque quando os direitos são analisados a partir de perspectivas críticas, pelo fato de que estas reforçam o entendimento da educação como elemento importante para inclusão social, para o real “exercício da cidadania” (CF 1988, artigo 205), pelo que há necessidade de que todos os direitos do cidadão estejam cumpridos, sob a forma de políticas públicas, e configurem um conjunto de garantias para vida com cidadania.

Tal artigo da Constituição Brasileira atual, referenciado anteriormente, traz à lembrança o que afirmava Cury (1998a, não paginada), em seu estudo da Constituição de 1919 da República Federativa Alemã, ao relatar que “[...] os princípios de uma educação pública comum, igualitária e gratuita continuam a representar para todos os democratas um investimento na construção de um mundo sem fronteiras de discriminação”. Percebe-se, dessa forma, que as expectativas sobre o

caráter da educação como meio de mudança são uma configuração em nível mundial, e a organicidade está para além somente do contexto que envolve a realidade brasileira.

Considera-se, na construção desta tese, a configuração dos direitos sociais, tendo a educação como foco estudado a partir da CF de 1988 e da aprovação do PNE 2014-2024. Cabe salientar as contribuições de autores como Cury (1998b; 2002a; 2002b; 2005; 2006; 2008; 2010; 2012; 2013; 2015) e Rego (2006), que apresentam a educação básica como direito, e outros autores que argumentam sobre o acesso à educação básica (RAMA, 1981; FIGUEIREDO, 1997; CÔRTES, 2013, entre outros). Pretendeu-se aqui compreender o alcance e as implicações no que se refere ao direito à educação na dimensão do acesso em seus diferentes aspectos, a partir de estudos já realizados no meio acadêmico e resgatados nesta pesquisa.

3.1.1 O acesso à Educação Básica como direito de todos

A educação no sentido de realização do seu caráter promotor de cidadania, ao ser pensada, não pode se limitar apenas ao contexto de sua prática local, mesmo sendo esse um aspecto essencial na sua efetivação. Ao pensar a formação para todos os cidadãos, se vislumbra um projeto de sociedade, ou seja, o caráter de formação para todos os brasileiros como um direto (Artigo 205 da CF de 1988). Toma-se aqui o conceito de educação básica nos termos em que está na Lei n.º 9394/1996 (BRASIL, 1996), entendida como a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

Dessa forma, afirma-se que a responsabilidade do poder público em garantir o acesso à educação é fundamental, sem negar, juntamente com essa dimensão, a garantia das condições para que se efetive. Entende-se que assumir a construção de políticas públicas de maneira articulada, para uma educação em nível de projeto social brasileiro, é caráter básico na expressão do direito social à educação.

A história do planejamento da educação brasileira evidencia as fortes dimensões por ela enfrentadas, no embate de concepções que a envolvem. Ao passo que é considerada como meio formal para acesso aos conhecimentos, também é vista como porta de entrada para o mercado de trabalho. Enfrentar uma análise se torna conflituoso dentro de uma perspectiva crítica. Se por um lado, a educação escolar é a base para apropriação de conhecimentos histórica e culturalmente acumulados, por outro lado, precisa dialogar com a organização da sociedade capitalista na qual a visão de trabalho, muitas vezes, se restringe à apropriação de mão de obra.

A seguir, se apresenta uma síntese (QUADRO 1) do que está elencado em cada um dos dez artigos específicos¹⁹ da Constituição Federal Brasileira, destinados a assegurar o direito à educação num cenário de prospecção para um projeto educacional no país.

QUADRO 1 - O DIREITO À EDUCAÇÃO EXPRESSO NOS ARTIGOS DA CF DE 1988

ARTIGOS E EMENDAS CONSTITUCIONAIS	DIREITO ASSEGURADO E INDICATIVOS DE SUA PROMOÇÃO
205	Define que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa , seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
206	Determina os princípios que devem reger o ensino.
EC nº 19 de 1998 EC nº 53 de 2006 EC nº 108 de 2020	
207	Trata da autonomia das Universidades.*
EC nº 11 de 1996	
208	Define as garantias a serem prestadas pelo Estado, no cumprimento do seu dever em relação à educação.
EC nº 14, de 1996 EC nº 59, de 2009 EC nº 53, de 2006	
209	Faz abertura do ensino à livre iniciativa privada , definindo certas condições .
210	Trata da fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.
211	Determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração .
EC nº 14 de 1996 EC nº 53 de 2006 EC nº 59 de 2009 EC nº 108 de 2020	
212	Estabelece percentuais mínimos da receita resultante de impostos a serem aplicados por todo ente federativo na manutenção e desenvolvimento do ensino .
EC nº 14 de 1996 EC nº 53 de 2006 e Decreto nº 6.003/ 2006 EC nº 59 de 2009 EC nº 108 de 2020 e	
212-A	
213	Trata da preferência das escolas públicas quanto aos recursos públicos , admitindo que sejam dirigidos a escolas comunitárias, confessionais filantrópicas, desde que observadas determinadas condições .
EC nº 85 de 2015	
214	Enfoca o Plano Nacional de Educação (PNE) , com duração decenal, a ser estabelecido por lei, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação , a fim de 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.
EC nº 59 de 2009	

FONTE: Quadro elaborado a partir da CF de 1988.

*O ensino superior não será foco de discussão nesta tese.

¹⁹ O QUADRO 1 destaca os dez artigos, no capítulo que trata da educação. No entanto, ao longo do texto constitucional, outros artigos vão dando complemento aos indicativos na promoção da educação como direito. Ressalta-se que a pretensão nesta tese é enxergar os caminhos para materialização do direito à educação na dimensão do acesso.

A Constituição de 1988 reforça a proteção da igualdade e gratuidade na educação e cria prerrogativas para que o Estado cumprir com suas obrigações, diante do direito assegurado do cidadão. A relação entre direito e dever define os princípios (Art. 206)²⁰, torna o Estado responsável por assegurar à população o direito para o “acesso ao ensino obrigatório” (Art. 208)²¹.

Sobre o princípio da igualdade, Cury (2002b, p. 255) sustenta que “A dialética entre o direito à igualdade e o direito à diferença na educação escolar como dever do Estado e direito do cidadão não é uma relação simples”; que “é do reconhecimento da igualdade essencial de todas as pessoas do gênero humano que se nutriram de todas as teses da cidadania e da democracia”; e que “a defesa das diferenças, hoje tornada atual, não subsiste se levada adiante em prejuízo ou sob a negação da igualdade”.

Quanto ao princípio da gratuidade, Côrtes (2013, p. 101) explica que a “[...] gratuidade na educação básica opera no sentido de impedir que as pessoas deixem de ter acesso à escola por não terem recursos”. Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018) argumentam que, apesar de uma perspectiva democrática fortalecida na construção do PNE 2014-2024, existe uma presença significativa de interesses privatizadores.

Na Educação Infantil, a expansão das matrículas está amparada por meios que visam “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.” (BRASIL, 2014, meta 1, estratégia 7). Ainda que, a Constituição Federal de 1988 não tenha assumido como obrigatória a matrícula de crianças dos 0 a 3 anos, o PNE 2014-2024 prevê a expansão na oferta. Fernandes, Brito e Peroni (2012) são incisivos ao afirmarem que há grande influência da relação público e privado, no momento em que se pauta a construção de um Sistema Nacional de Educação, e tal questão está assegurada no artigo 209, da Constituição Federal de 1988.

²⁰ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais [...].

²¹ Art. 208. “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria [...]” (BRASIL, 1988, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). As mudanças no texto da Constituição Federal de 1988, advindas da “Emenda Constitucional (EC) nº 59 de 11 de novembro de 2009, determinam que o ensino obrigatório, que desde a CF de 1967 estava estabelecido para a faixa etária de 7 a 14 anos e após 6 de fevereiro de 2006, por meio da Lei no 11.274, para 6 a 14 anos, seja ampliado para a faixa de 4 a 17 anos até 2016.” (ALVES; PINTO, 2011, p. 127)

Cury (2008, p. 207) torna compreensível que “[...] a educação escolar, similarmente a outras dimensões da vida sociocultural, coexiste, em países marcados pela desigualdade, com o fato de ser inclusiva e seletiva nos modos e meios dessa inclusão educacional e estar, ao mesmo tempo, sob o signo universal do direito”. Díficeis de serem ultrapassados numa sociedade desigual, os limites quanto à efetivação do direito à educação de forma universalizada são desafios que geram responsabilidades para um sistema nacional de educação.

Colocar a educação como direito público subjetivo é de primeira ordem para mudança no contexto educacional brasileiro. Desse modo, com a busca de caminhos para o enfrentamento dos desafios para redução da desigualdade, com políticas focalizadas em aspectos que visem desconstruir discriminações, no momento em que se investe no sentido do crescimento econômico sem abrir mão da geração de emprego e renda, no momento em que cresce o senso de cidadania e dos direitos humanos faz-se necessário colocar a educação escolar de qualidade como direito social universal a ser efetivado. O tema é complexo, bem como é complexa a teia de relações institucionais envolvidas na superação de obstáculos. E não são poucos os sujeitos que propõe oferecer caminhos para tais. (CURY, 2012, s/p²²).

A CF de 1988, como documento maior dos direitos para todos os cidadãos brasileiros, é fundante das concepções e caminhos que o Brasil deve tomar como base para organizar os direitos sociais, particularmente neste estudo, a educação que se quer e para quem será destinada essa formação (Art. 210)²³.

O parágrafo segundo, do Artigo 208 da Constituição, garante o direito, mas também responsabiliza sua não concretização (oferta irregular, não acompanhamento, omissões ou irregularidades na oferta). Aqui se percebe a responsabilidade do Estado na oferta e na garantia do direito à educação e obrigatoriedade da sociedade em acompanhar as prerrogativas.²⁴

A igualdade²⁵ é onde está ancorada o direito à educação que, na forma de lei, deve ser garantido para todos. No entanto, é possível afirmar que a inclusão de todos ainda é o desafio. Entende-se que as condições materiais históricas evidenciam que o Brasil não consolidou um

²² Transcrição da palestra “Brasil: que educação, pra que país?”, de Carlos Roberto Jamil Cury (UFMG/PUC-MG), proferida em 26/04/2012, no VI Seminário Anual Pensar a Educação Pensar o Brasil. Disponível em: < <https://youtu.be/L4JaTqluOaI>>. Acesso em: 31 jul. 1988.

²³ Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

²⁴ Observa-se uma articulação com a LDB de 1996 (BRASIL, 1996; artigo 5.º, III e artigo 6.º), pois esta estabelece como dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica, a partir dos quatro anos de idade, e zelar, junto ao poder público, pela frequência à escola.

²⁵ O conceito de “igualdade” é estudado por Lara Barbosa Quadros Côrtes, em sua tese (Doutorado), no ano de 2013. (CÔRTEES, 2013).

Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto na CF de 1988 (artigo 211)²⁶, o que contribui para muitos problemas na organização e planejamento da educação.

Consequentemente, diferentes concepções de educação configuram finalidades diferentes e formas desiguais de acesso a ela (RAMA, 1981). Figueiredo (1997) argumenta que, para avaliar se a política educacional está atendendo aos seus propósitos, o primeiro ponto a ser analisado poderia ser a distribuição desse direito na forma do acesso.

Dessa forma, se ressalta que entraves como a demanda não atendida na Educação Infantil²⁷, as altas taxas de distorção idade e série nos anos finais do Ensino Fundamental e que também interferem no Ensino Médio²⁸, as taxas de analfabetismo²⁹ e a frágil escolarização formal de boa parte da população, são aspectos que existem na sociedade brasileira, marcada pelas especificidades sociais, regionais, culturais e étnicas. Segundo o documento final da CONAE-2014, a “[...] consolidação de um SNE que articule os diversos níveis e esferas da educação nacional não pode ser realizada sem considerar [...] a urgente necessidade de superação das desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e relativas à diversidade sexual ainda presentes na sociedade e na escola” (BRASIL, 2014, p. 17). O enfrentamento às desigualdades educacionais

²⁶ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

²⁷ De acordo com os dados do relatório de monitoramento das metas do PNE (análise do biênio 2016-2018), há aproximadamente 1,9 milhão de crianças entre 0 a 3 anos sem vagas nas unidades de educação infantil. Fonte: <<https://novaescola.org.br/conteudo/11849/pne-onde-o-brasil-avanca-e-tropeca-na-educacao>>. Acesso em: 13 set. 2020.

²⁸ “Segundo o Censo Escolar 2017, o Brasil possui mais de 35 milhões de estudantes matriculados no fundamental e no ensino médio, nas redes pública e privada. Entre eles, mais de 7 milhões estão em situação de distorção idade-série, ou seja, têm dois ou mais anos de atraso escolar. São quase 5 milhões no ensino fundamental e mais de 2 milhões no ensino médio.” Fonte: <https://www.unicef.org/brazil/media/461/file/Panorama_da_distorcao_idade-serie_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

²⁹ De acordo com dados do IBGE (junho 2019), “o Brasil tem 11,3 milhões de analfabetos, uma taxa de 6,8% de pessoas acima dos 15 anos que não sabem ler ou escrever. O país reduziu a analfabetização, mas não na velocidade esperada: ainda não alcançou a meta do Plano Nacional de Educação para 2015, que era baixar o índice para 6,5%, a fim de erradicar o analfabetismo até 2024”. Fonte: <<https://infograficos.gazetadopovo.com.br/educacao/taxa-de-analfabetismo-no-brasil/>>. Acesso em: 13 set. 2020.

está presente em muitas discussões, fortalecidas a partir da democratização na sociedade, após a elaboração da Constituição Democrática de 1988.

Com a redação da EC 59/2009, a universalização e a equidade no ensino obrigatório ganham espaço à medida que reconhece a necessária distribuição de recursos para atender as especificidades dos entes federados, detalhados no Artigo 212 (BRASIL, 1988)³⁰. Pinto (2018) explica que a CF de 1988 manteve as características do tributo ainda do período ditatorial (art. 212, § 5º), e com a EC nº 14/1996, uma mudança significativa foi feita ao inserir o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) que “estabeleceu que os recursos do salário-educação só poderiam ser utilizados no ensino público.” Outra modificação ocorreu na aprovação da EC nº 53/2006, que criou o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) e alterou mais uma vez a redação do § 5º do art. 212 dessa constituição, “estabelecendo que seus recursos poderiam ser utilizados para toda a educação básica e não apenas para o Ensino Fundamental.” (PINTO, 2018, p. 851).

No entanto, para o alcance da meta 20 do PNE 2014-2024, que trata do financiamento para enfrentar tais desigualdades educacionais, são necessárias políticas de financiamento adequadas e efetivamente implantadas. Um marco significativo para os rumos do projeto educacional brasileiro, ocorreu no final de agosto de 2020, com a aprovação do novo Fundeb.³¹ A

³⁰ 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. § 1º – A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir. § 2º – Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. § 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**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 4º – Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006) § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

³¹ Art. 212 passa a ter nova redação com aprovação da EC nº 108 de 26 de agosto de 2020, que “Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.”

aprovação da EC nº 108, de 20 de agosto de 2020, estabeleceu o financiamento e assume o fundo como política de estado, pois amplia as possibilidades de enfrentamento às desigualdades educacionais. O novo Fundo, agora permanente, foi inserido na Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Essas mudanças configuram as exigências de cada contexto histórico, à medida que novos conhecimentos, novos valores culturais e sociais são incorporados à sociedade e exigem modificações e à medida que as alterações ocorrem, percebe-se o fato de que “[...] a questão dos direitos será sempre uma construção imperfeita e inacabada.” (REGO, 2006, p. 184).

Em face às mudanças, os termos também sofrem alterações, o que expressa intencionalidades, como ocorreu a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996, em que o ensino “fundamental” passa a assumir uma nova nomenclatura, como nos explica Cury (2008, p. 293) quando afirma que a “expressão ‘educação básica’ no texto de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – é um conceito, é um conceito novo, é um direito e também uma forma de organização da educação nacional”. Para Côrtes (2013, p. 105), quando se faz a “inclusão de um termo no texto constitucional não é vazia de sentido”. A organização, nesse novo contorno, com a utilização do termo “educação básica”, abrange a Educação Infantil (de zero a cinco anos), Ensino Fundamental (de seis a quatorze anos) e Ensino Médio (dos quinze a dezessete anos). Embora essas idades sejam as esperadas, além da educação infantil, não há um compromisso formal explicitando que o ensino fundamental deva, obrigatoriamente, ser concluído aos 14 e o médio aos 17 anos de idade.

Entende-se que, ao considerar essa mudança no termo, atrelada à exigência de sua vinculação aos moldes do PNE 2014-2024 para a garantia de universalização da educação básica, conforme § 3.º do art. 212³², tem-se uma possível afirmação do papel central do plano como articulador das políticas educacionais³³, visando um projeto de sociedade, aspecto levantado no

³² Artigo 212 da CF de 1988. § 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**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

³³ Art. 214 da CF de 1988. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de **articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) I - erradicação do analfabetismo; II -

problema desta tese. Exercer a função redistributiva na educação, com assistência técnica e financeira aos estados e municípios, é dever da União, como forma de promover a igualdade na oferta de oportunidades educacionais, conforme estabelecido no Art. 212 da CF de 1988³⁴.

No entanto, se apresenta um caráter que pode ser analisado no aspecto de contradição. Por um lado, identifica-se que a construção do PNE 2014-2024 foi um avanço significativo para a educação devido à sua abrangência no processo de construção e possibilidades de indicação da demanda por ensino feita pelos envolvidos no processo, tomando visibilidade de uma política pública de Estado. Por outro lado, os argumentos que se encontram na pesquisa sobre o plano evidenciam que existem muitos desafios para a materialização desse documento de planejamento educacional (Capítulo 4 desta tese).

O Plano Nacional de Educação atual prevê 20 metas e cada uma delas tem suas estratégias pensadas a partir de eixos maiores, até porque as formas como a educação básica se materializa, nas suas etapas e modalidades, exigem diferentes estratégias de ação por terem públicos distintos, necessidades diferenciadas, avanços díspares, entre outras características que devem ser consideradas na elaboração de políticas públicas.

Dessa forma, garantir o acesso é fundamental, mas com ele vem a garantia de condições para que o ensino se efetive. Em recente análise das metas e estratégias do PNE atual, se percebe este distanciamento dentro da educação básica. De acordo com o segundo Relatório do PNE 2014-2024, realizado em 2018, a exemplo da meta que trata da Educação Infantil, esta não apresentou o avanço esperado, pois a demanda está longe de ser atendida na proporção assumida no plano.

Na etapa do Ensino Fundamental da educação básica, o problema é mais voltado para qualificação desse acesso, cujos números demonstram o atendimento próximo de 100%. No entanto, o sucesso na aprendizagem ocorre de forma diferenciada, evidenciado pela defasagem idade série.

universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

³⁴ Em complemento, salienta-se que a Lei nº 9.394/1996, de diretrizes e bases da educação, no seu artigo nº 75, estabelece que a ação redistributiva da União e dos estados visa “corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”.

Adolescentes que, conforme sua faixa etária, deveriam estar no Ensino Médio, compõem o fluxo escolar entre o 6.º ao 9.º ano em proporções significativas³⁵. E muitos acabam evadidos do sistema escolar por inúmeras razões, na maioria das vezes relacionadas a condições socioeconômicas ou de organização familiar. Entende-se que essas são condições essenciais para garantia do direito à educação, considerando que, historicamente, não se evidenciam políticas públicas potentes capazes de inserir e manter os sujeitos na escola. O processo de absorção de todos na educação básica ganha força após a Constituição Federal de 1988.

Aspectos tão relevantes quanto à discussão ampla, de forma mais geral sobre a educação básica, são aqueles voltados para as especificidades. O acesso universalizado para o Ensino Fundamental atinge turmas existentes com funcionamento de turnos parciais, mas o atendimento aos diferentes sujeitos, que deveriam ser absorvidos pelas modalidades educacionais como educação em tempo integral, sujeitos fora da faixa etária na Educação de Jovens e Adultos, ensino profissionalizante integrado ao ensino médio, são aspectos presentes no PNE 2014-2024 e que, de forma transversal, estão nas discussões sobre a educação básica, abordada no Capítulo 5 que trata do projeto de educação brasileira no PNE 2014-2024 e na Constituição Federal de 1988.

3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A CORRELAÇÃO ENTRE PNE 2014-2024, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E PRODUÇÃO EXAMINADA

Essa seção tem por objetivo salientar a contribuição de autores na defesa do direito à educação, evidenciando que o processo de planejamento educacional não é um processo linear. Ao contrário, a expansão da escolaridade a todos os cidadãos foi sendo construída dentro das condições políticas conflituosas e marcadas por diferentes interesses. Apesar da educação ser um direito de toda a população brasileira, garantido nos artigos da Constituição Federal de 1988, os argumentos dos autores mostram que existem embates conflituosos sobre o projeto de sociedade que se quer formar. Esses aspectos de contradição conceitual, difíceis de serem superados numa sociedade com tamanha desigualdade de oportunidades no acesso à escolarização, se fazem presentes nas relações sociais e refletem características na organização de todas as etapas da educação brasileira.

³⁵ De acordo com dados do Censo Escolar (2017), há 3,1 milhões de meninas e meninos com dois ou mais anos de atraso escolar na segunda fase do Ensino Fundamental. Fonte: https://www.unicef.org/brazil/media/461/file/Panorama_da_distorcao_idade-serie_no_Brasil.pdf. Acesso: 13/09/2020.

O PNE 2014-2024 prevê o enfrentamento de desigualdades regionais e locais, com a organização dos entes federados de forma alinhada para o desenvolvimento de políticas públicas, com ações articuladas e em regime de colaboração. E para tanto, as especificidades de cada contexto exigem estratégias de ações distintas, por atenderem públicos e necessidades diferenciados.

É possível afirmar, com base nas considerações dos autores, que o processo de construção do PNE 2014-2024 como política pública de estado e referencial para elaboração das demais políticas regionais e locais na área educacional, foi um avanço significativo, pois a forma abrangente das discussões organizadas para a elaboração de metas e estratégias, pode captar demanda social específica, ao passo que envolveu muitos representantes da sociedade.

No entendimento de que as políticas são formuladas de acordo com a necessidade social, na disputa de diferentes concepções, se apresenta a importância do resgate do processo complexo em que as ações se configuram. No estudo que segue, se encontram alguns marcos históricos importantes que contribuem para o entendimento de como o direito à educação básica, especificamente na dimensão do acesso, se configurou no planejamento das políticas públicas educacionais, a partir do século XX.

4 O PLANEJAMENTO NACIONAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo discorre sobre o histórico do processo educacional brasileiro, a partir do século XX, refazendo esse caminho para entender como as raízes do planejamento educacional brasileiro repercutem na organização do atual PNE. Retoma aspectos importantes que ocorreram desde a década de 1930 até o contexto de aprovação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE). Tais acontecimentos históricos são importantes embasar a discussão sobre planejamento, ao passo que contribuem para o entendimento de como o direito à educação básica, especificamente na dimensão do acesso, se configurou no planejamento das políticas públicas educacionais.

4.1 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA NO SÉCULO XX

Em processo paralelo à necessidade mundial de reorganização para crescimento dos países, Azanha (1993) ressalta que as insatisfações na organização e reestruturação social fortaleceram a tendência de reconhecimento da educação como interesse coletivo e meio de ascensão social. O tema, que era, até então, um assunto de reflexão isolada e de discussões parlamentares, passa a ser reconhecido como problema nacional.

O quadro social, político e econômico dessa década, 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 interesse coletivo e de salvação nacional. Aliás, foi nesses mesmos termos que os diversos movimentos sociais então aparecem [...] passaram a se preocupar com a escola popular, a sua reforma e a sua disseminação. (AZANHA, 1993, p.71).

A crise internacional e a crescente urbanização, na segunda década do século XX, foram elementos decisivos para que se percebesse a educação como preocupação coletiva e, dessa forma, desencadeou um movimento de pressões sociais. Em 1932, as preocupações educacionais de interesse social, a partir da percepção de muitas pessoas, e fruto das discussões promovidas pela Associação Brasileira de Educação (ABE), foram apreendidas e redigidas por um grupo de homens e mulheres da elite intelectual brasileira. Tratava-se de uma reivindicação coletiva, uma manifestação, em prol da implantação de uma política nacional de educação. O documento,

elaborado com o objetivo de mobilizar a ação política, foi nominado como “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”.

O Manifesto marcou um período de tomada de consciência da realidade educacional e a materialização disso em um documento, que não se caracterizava como um plano, mas teve grande importância pelo fato de apresentar, mesmo de forma não específica, um retrato educacional da época e a indicação de necessidades básicas para a política educacional daquele contexto.

Na afirmação de Azanha (1993), o manifesto foi “[...] ao mesmo tempo uma denúncia à formulação de política educacional e a exigência de um “plano científico” para executá-la” (p.73). Era uma carta com indicações de como deveria ser um plano educacional (SOUZA, 2016), resultado de um movimento dos intelectuais, que denunciava a insuficiência da estrutura educacional brasileira e manifestava a defesa de uma educação pública com princípios da “[...] laicidade, gratuidade e obrigatoriedade, consagrados na legislação universal” (MANIFESTO, 1932, p. 414).

O documento não tinha força de lei, no entanto, devido à sua grande repercussão, a Assembleia Constituinte acolheu suas reivindicações mais importantes, incorporando-as à Constituição Federal de 1934. E isso pode demonstrar a característica de força nas ações fomentadas pela sociedade civil, pois de acordo com o texto da legislação, o Conselho Nacional de Educação foi incumbido de elaborar o primeiro Plano Nacional de Educação. A revisão de literatura demonstra que a Constituição de 1934 trouxe avanços em termos democráticos, mas foi deixada de lado pelo golpe de Getúlio Vargas, que governou de forma autoritária e centralizadora. Com esse governo, o Brasil caminhou a passos rápidos em direção ao autoritarismo.

Em mensagem ao povo brasileiro, o presidente Getúlio Vargas, em janeiro de 1936, depois de propagar que existia a “infiltração comunista” no ensino, por aqueles que “[...] envenenam o ambiente, turvam as águas, não praticando, mas ensinando o comunismo nas escolas” (BAIA HORTA, 1997, p. 32), afirmava a indispensável realização de uma “[...] campanha tenaz e vigorosa em prol do levantamento do nível mental e das reservas de patriotismo do povo brasileiro” (BAIA HORTA, 1982, p. 66), que envolvesse a totalidade do sistema educacional no país.

Em maio de 1937, o Conselho Nacional de Educação elaborou um anteprojeto do Plano, o Código Brasileiro de Educação, atendendo a exigência da Constituição Federal de 1934. Apesar de ser fruto das proposições do “Manifesto”, o código sofreu alterações significativas, perdendo suas características iniciais. Traduziu-se numa ordenação legal, um documento centralizador,

composto por 504 artigos (SOUZA, 2016), que pretendia regular as minúcias de toda a educação brasileira de forma excessiva, Dessa forma, se configurou pela “[...] mais completa negação das teses defendidas pelos educadores ligados a aqueles movimentos” (AZANHIA, 1993, p. 73), e nem mesmo foi levado adiante.

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, implantou o Estado Novo no país e atribuiu à competência da União: “[...] fixar as bases e determinar os quadros da Educação Nacional, traçando diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (BAIA HORTA, 1994, p. 34). Desde então, a ideia de plano permaneceu sem efeito por um período. Inclusive, na Constituição de 1946, não foi mencionada a construção de um plano, ficando definida somente a necessidade de a União assumir a responsabilidade de legislar sobre as diretrizes e bases de uma educação nacional. A exigência de um plano surgiu, posteriormente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4024 de 1961.

No contexto geral do planejamento de governo para as políticas públicas desse período, é importante registrar que o Brasil elaborou seu primeiro plano de governo: o Plano de Metas (1956-1961), cuja organização era setorial e a educação correspondeu à meta nº 30. Foram criados grupos setoriais, que deveriam acompanhar a implementação das metas e estratégias estabelecidas no plano. O planejamento do setor de educação, sob a responsabilidade de técnicos da administração pública, foi marcado pela rigidez na organização das políticas e pressionado pela ideia governamental de que o planejamento deveria ser feito por pessoas capacitadas. O pensamento dessa época era de que a falta desses recursos humanos (técnicos) é que contribuía para o atraso no desenvolvimento industrial nacional (AZANHIA, 1993).

A leitura desse contexto permite perceber o reflexo da intervenção do Estado na educação, pois, dessa forma, configurou-se a elaboração de um planejamento educacional pautado em uma perspectiva tecnocrática e economicista. A influência dos técnicos do Ministério do Planejamento foi decisiva para adequar os princípios educacionais às exigências do modelo econômico e à crescente ordem política autoritária. Considera-se importante ressaltar essa configuração, pois ela oferece elementos importantes para a análise do contexto histórico que ainda influencia ou limita as ações atuais no que se refere à organização do planejamento educacional.

Vinculado à Constituição Federal de 1946, que assegurou legislar sob diretrizes e metas nacionais e, em atendimento à exigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 4024 de 1961, foi elaborado o Plano Nacional de Educação, que vigorou a partir de 1962. Azanha (1993)

explica que esse documento era um conjunto de metas que se aproximou do Código Brasileiro da Educação de 1937 nas questões regimentais e consagrando a ideia de plano como distribuição de recursos.

4.1.1 O Plano Nacional de Educação de 1962

Azanha (1993) faz uma comparação entre o Código Brasileiro da Educação de 1937 e o Plano Nacional de Educação de 1962, pelo fato de exibirem uma alteração conceitual importante entre eles. Segundo o autor, o primeiro documento pretendia uma ordenação legal da educação brasileira e não apenas uma operação redistributiva dos recursos a serem a ela destinados, e a função de redistribuição passou a ser do Conselho Nacional de Educação. O segundo documento, no entanto, era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas, com os rumos da educação a serem colocados em prática no prazo de 8 (oito) anos, cujas coordenadas já estavam delineadas nas opções políticas da LDB nº 4024/61.

No fundo, entre os planos 37 e o de 62, a diferença básica estava na própria concepção de plano que, 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).

Ainda durante o período do domínio militar, como o planejamento educacional ficou nas mãos dos técnicos especialistas, ocorreram duas fortes revisões que desfiguraram em boa proporção o plano de 1962 (ALVES, 2010). Uma delas teve o propósito de inserir o salário-educação, que aumentou o montante de recursos destinados ao ensino primário, e estimular a elaboração dos planos estaduais, com tendência à descentralização. E a outra foi o Plano Complementar de Educação, que alterou a distribuição de recursos federais, demonstrando incentivo à alfabetização de crianças com mais de dez anos e a estudos ginasiais orientados para o trabalho. A Lei 5692 de 1971 acirrou ainda mais a situação ao considerar o PNE como meio de distribuição de recursos, “[...] eliminando qualquer possibilidade de instituição de políticas e planos de educação como instrumentos efetivos de um desenvolvimento desejável de educação brasileira.” (AZANHA, 1993, p. 74).

Mesmo diante deste contexto, permeado pelos problemas de uma administração pública que se mostra alheia às discussões da sociedade, demonstrando formas de planejar estritamente

ligadas aos planos de governo, sem diálogo ou reflexões sobre as consequências que tais encaminhamentos poderiam causar, os movimentos de profissionais da educação são notáveis. No (QUADRO 2) estão registrados os principais encontros de profissionais da educação, com o intuito de acompanhar a formulação de políticas educacionais e discutir as propostas para o PNE, além de proposições para a Constituição Federal.

QUADRO 2 - FORMAÇÃO DE IDENTIDADES DA ÁREA DA EDUCAÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL NO PERÍODO 1975-1981

1975	Integração das associações de professores de 1º e 2º graus à Confederação dos Professores do Brasil (CPB), que depois da CF/88, passou a chamar-se Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ensino (CNTE). Atualmente, denomina-se Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).
1977	Surge a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED) criada em estreita vinculação com os recém-criados programas de pós-graduação.
1979	É criada a Associação Nacional de Desenvolvimento da Educação (ANDE).
1981	Os docentes do Ensino Superior criam a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES).

FONTE: Elaboração de Aquino (2015, p.50), a partir de Baia Horta (1997).

Tais entidades, registradas no QUADRO 2, são decisivas, ao passo que exercem a mobilização e disseminam os conhecimentos acerca do processo que envolve os encaminhamentos e discussões das políticas educacionais, bem como, são meios de promover as articulações dos temas comuns e promover espaços de tensões entre as propostas do governo e as demandas da sociedade.

Segundo afirma Aquino (2015), as crescentes discussões na sociedade, a partir dos movimentos dos educadores, dão início às tendências de participação social e influência no processo de formulação de políticas educacionais, que, até então, só se realizavam na instância parlamentar. Com a abertura política e as pressões sociais garantiu-se, no texto da Constituição Federal de 1988 (artigo 214) e na LDB 9394 de 1996, a determinação legal para a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE).

4.1.2. O Plano Nacional de Educação de 2001–2010: Lei nº10.172

Para a organização histórica dos acontecimentos que antecederam a aprovação da Lei 10.172, realizou-se, neste trabalho, um recorte dos fatos que, a partir da criação do Fórum Nacional

em Defesa da Escola Pública, provocaram tensões na elaboração da Constituição Federal de 1988, no que tange ao fim da tecnocracia que preponderava na administração da educação e das escolas. Muitas discussões sobre os rumos das políticas educacionais³⁶, promovidas de diferentes formas, marcaram as três últimas décadas do século XX e início do século XXI.

A partir da mobilização com as conferências realizadas nos anos 1980, apesar da forte pressão do regime militar, foi lançado o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), em 1986, com a finalidade de interferir na elaboração dos princípios que seriam implementados para a educação a partir da Constituição de 1988.

De acordo com Mendonça (2000, p. 85),

[...] tiveram a capacidade de aglutinar educadores de todo o país, catalisando a organização política em torno da democratização da educação. A IV CBE, realizada em 1986, em Goiânia, foi uma das que produziu o maior efeito sócio-político, com a aprovação de uma Carta pela sua plenária final que incluía, dentre outros, alguns pontos identificados com a democratização da gestão da educação; o funcionamento autônomo e democrático das universidades; a garantia de controle da política educacional em todos os níveis pela sociedade civil, por meio de organismos colegiados democraticamente constituídos; formas democráticas de participação garantidas pelo Estado para controle social efetivo das obrigações referentes à educação política, gratuita e de boa qualidade.

Com a Carta Magna de 1988 em vigor no Brasil, ocorreu, em nível mais amplo, a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, financiada pelas agências UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. Essa Conferência apresentava uma visão para o decênio de 1990 e tinha como principal eixo a ideia da “[...] satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”. Também apresentava o propósito de estimular um grande projeto de educação, em nível mundial, para a década que se iniciava. Decorreu-se daí a Conferência Nacional de Educação para Todos.

Por apresentar um alto índice de analfabetismo, o Brasil participou da Conferência como signatário e se comprometeu a desenvolver ações e efetivar políticas educacionais ao longo da década. Nesse momento, no Brasil, se iniciava o governo de Fernando Collor de Melo, cujo

³⁶ Na década de 1980 foram realizadas várias conferências num total de seis Conferências Brasileiras de Educação (CBE), sendo: I CBE, 1980 – São Paulo; II CBE, 1982 – Belo Horizonte; III CBE, 1984 – Niterói; IV CBE, 1986 – Goiânia; V CBE, 1988 – Brasília. Na década de 1990, outros eventos aconteceram: a Conferência Nacional de Educação para Todos, realizada no período de 29 de agosto a 2 de setembro de 1994 e encontros realizados pelo Ministério da Educação; a VI CBE, 1991 – São Paulo; também realizados cinco Congressos Nacionais de Educação (Coned), sendo: I Coned, 1996 – Belo Horizonte; II Coned, 1997 – Belo Horizonte; III Coned, 1999 – Porto Alegre.

mandato durou pouco mais de um ano, tendo em vista o processo de impeachment sofrido a partir de denúncias que o incriminaram. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Todos os países participantes da conferência se comprometeram com o “Plano de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem”. A partir da exigência do compromisso assumido pelo governo brasileiro, que visava atingir esse conjunto de metas, o Ministério da Educação elaborou um projeto para discutir com a sociedade o Plano Decenal de Educação para Todos, o qual foi aprovado em agosto de 1994, ano da eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Esse processo cumpria a Constituição Federal de 1988 e, ao mesmo tempo, o compromisso assumido na carta de Jontiem. No entanto, apesar das discussões extensivas à sociedade, o plano ficou “engavetado” com a mudança de governo ocorrida em 1995. Nesse cenário, começaram as disputas para a elaboração de um novo PNE, com a realização dos CONEDs³⁷.

Em 9 de janeiro de 2001, foi aprovada a Lei nº 10.172, instituindo o PNE 2001-2010, o qual foi aprovado com um texto polêmico que muito pouco se efetivou (AGUIAR, 2010; DOURADO, 2010). O plano foi aprovado pelo Congresso Nacional com a duração prevista para dez anos, e em consequência, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam elaborar também seus planos decenais. Gil (2011) afirma que essa foi a terceira ocasião em que se realizou um trabalho relacionado ao PNE. O autor resgata o texto da Constituição Federal de 1988, na qual há indicação de que os recursos para o ensino obrigatório deveriam ser distribuídos nos “termos do plano nacional de educação” (Artigo 212, §3º), modificado por duas emendas constitucionais.

A estrutura desse plano continha: a organização de um histórico, a definição de objetivos e prioridades gerais, além do diagnóstico da educação em geral, a partir do qual foram traçadas as diretrizes, os objetivos e as metas para cada um dos componentes temáticos. As subdivisões

³⁷ Nos anos 2000, ocorreram: o IV Coned, 2003 – São Paulo; V Coned, – Recife, 2004; cinco Conferências Nacionais de Educação e cultura promovidas pela Câmara dos Deputados, por meio de sua Comissão de Educação e Cultura, no período de 2000 a 2005; conferências e encontros realizados pelo Ministério da Educação: encontros e debates sobre as metas para o milênio, na perspectiva de se ter educação para todos; Conferência Nacional de Educação Profissional; Seminários para debater currículo e o 1º Simpósio Nacional da Educação Básica precedido de fóruns regionais promovidos pelo Ministério da Educação. Fonte: Documento Final da Conferência Nacional da Educação Básica (2008, p. 13), disponível em: <portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

foram organizadas por níveis, etapas e modalidades de ensino. Elas indicavam questões relacionadas ao financiamento, gestão do ensino, formas de acompanhamento e avaliação do plano.

Apesar de ter uma organização documental apresentada com os itens que compõem um planejamento, o processo fragmentado, com que o PNE 2001-2010 foi organizado, característico daquele momento, demonstra a fragilidade específica daquele contexto, no planejamento das políticas educacionais. Afirma-se tal consideração porque o Governo Federal elaborou um documento base para o plano, e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, nas discussões do I e II CONED³⁸, sistematizou contribuições dos diferentes segmentos da sociedade civil, resultando em outro projeto de plano, nomeado como o Plano Nacional da Educação – A proposta da Sociedade Brasileira.

E assim, como mostra Souza (2014), no final da década de 1990, tramitaram no Congresso Nacional dois projetos de lei: PL nº 4.155, de 10 de fevereiro de 1998, fruto do movimento da sociedade e PL nº 4.173, de 11 de fevereiro de 1998, elaborado pelo Poder Executivo Federal. O trâmite foi de duas propostas que se diferenciavam, na opinião de Cury (1988, p. 162), “duas formulações opostas quanto às concepções, diretrizes e metas que as norteiam”. Ao final, o plano aprovado teve ideias preponderantes do plano formulado pelo Poder Executivo.³⁹

O plano do governo aprovado já inicia com graves entraves quanto à sua realização. Por um lado, como afirma Souza (2016), o presidente da República vetou metas fundamentais para a efetivação do plano, que na maioria fazia referência ao financiamento; e, por outro lado, houve a mudança de governo em 2003⁴⁰, e o novo presidente apresentava novas perspectivas sobre o modo de conduzir as políticas educacionais.

Os estados e municípios deveriam elaborar seus planos para agregar ações e fortalecer um regime de colaboração, mas como não havia lei que normatizasse tal articulação os desdobramentos regionais e locais foram muito pequenos.⁴¹ Nesse sentido, vários foram os fatores que ajudaram a não organicidade do plano, pois as dificuldades de implementação, sem uma definição especificada das responsabilidades de cada ente federado no processo, acabaram por desresponsabilizar os poderes locais e regionais, da efetivação prática do plano. Com o mandato do novo presidente da

³⁸ I Coned, 1996 – Belo Horizonte; II Coned, 1997 – Belo Horizonte.

³⁹ Para aprofundar discussões, ver estudo sobre o PNE 2001-2010 em Souza (2014).

⁴⁰ Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente pelo Partido dos Trabalhadores.

⁴¹ Podemos ressaltar, nesse aspecto, a importância da nova Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

República eleito, Luís Inácio Lula da Silva, criou-se outro caminho na tentativa de organizar as ações do MEC. O PNE 2001-2010 foi novamente deixado de lado e o Plano de Desenvolvimento Educacional ganhou espaço.

Para explicar o que seria esse novo documento, o MEC apresentou o “Livro sobre o PDE” denominado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, disponibilizado em 2008 pelo Inep. Tal publicação está estruturada em três partes: 1) Razões e princípios do PDE; 2) O PDE como programa de ação; e, 3) O PDE como horizonte do debate sobre o Sistema Nacional de Educação.

Segundo Gil (2011), vários autores têm se dedicado a estudar essa política de governo.

Vários autores já têm analisado esta política: para uma visão do conteúdo inicial ver SAVIANI (2007); para uma ampla abordagem ácida e esperançosa ver GADOTI (2008); para uma visão positiva, incluindo resultados, ver ABREU (2010); para uma visão mais crítica ver KRAWCZYK (2008); sobre as relações federativas envolvidas ver LUCE e FARENZENA (2007) e CAMINI (2009 e 2010); para detalhes instigantes sobre o financiamento e propostas ver CAMARGO, PINTO & GUIMARAES (2008); para compreender a lógica do outro plano embutido no PDE, o de Ações Articuladas (PAR) ver ADRIÃO e GARCIA (2008); e para abordar a avaliação educacional e o desempenho docente ver SILVA. (2010).

O PDE ele gerou muitas manifestações críticas entre pesquisadores da área de educação com relação aos seus propósitos, bem como quanto à forma como foi planejado. Apesar dos limites, também destacam contribuições trazidas com a tentativa de organizar de forma mais definida, as ações dos sistemas e redes de educação pública no país.

Com relação à organização do PDE, autores relatam que ele não se caracteriza como um Plano (CARA, 2007; GRACINDO, 2007; SAVIANI, 2007; RUIZ, 2007), conforme afirmado no documento escrito pelo Ministro da Educação Fernando Haddad, mas pode ser definido como um conjunto de metas ou objetivos (GRACINDO, 2007). Para Ruiz (2007), o PDE poderia ser chamado de “Ações de Desenvolvimento da Educação”, pois a maior parte da proposta se preocupa somente em apresentar as ações (SAVIANI, 2007). Compreende-se que foi uma forma adotada pelo governo que teve como finalidade prever e colocar em prática medidas estratégicas, no entanto, não se deveria ter perdido de vista o grande horizonte de metas, que seria o PNE 2001-2024.

Saviani (2007) considera que o PDE demonstrou uma preocupação em atacar o problema qualitativo da Educação Básica brasileira, à medida que, para seu desenvolvimento, se apoiou em

dois pilares: a) o **técnico**, que toma como indicadores, os dados estatísticos sobre o funcionamento das redes escolares de Educação Básica e os instrumentos de avaliação que possibilitaram a elaboração do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); b) o **financeiro**, que corresponde aos recursos básicos para a concretização das ações do PDE Federal, oriundos do Fundeb. Gracindo (2007) destaca que muitas ações do PDE, em relação às políticas de financiamento, são positivas, ao passo que buscavam erradicar o analfabetismo.

De qualquer forma, muitas indagações ainda podem ser feitas com relação a essa política de governo, que demanda estudos mais aprofundados sobre a elaboração e a sistematização das ações do MEC em um documento. Para Gil (2011, p.10),

O PDE não é um plano porque não parte de um diagnóstico, não define prioridades, não especifica os modos de avaliação e acompanhamento públicos, não possui organicidade, entendida como coerência interna, não possui um projeto claramente identificado, sendo volúvel e disforme, moldando-se aos gostos e as vontades de poucos, trancados sem seus gabinetes.

Com as considerações sobre o PDE não se pode afirmar que seu conteúdo não tenha contribuições, mas que, ao fazer referência ao documento como plano, como afirma Gil (2011), os dados apresentados são insuficientes e pouco confiáveis como parâmetro para avaliação.

Entender que o plano é um documento que deve servir para dar respostas aos problemas educacionais brasileiros é importantíssimo, principalmente para entendê-lo como instrumento político e de mudanças. Está-se diante de um processo que pode ser analisado numa perspectiva de contradição.

Gil (2011), ao traçar essa análise, afirma que a atual realidade brasileira apresenta um quadro histórico de desigualdades, que regionalmente são diferenciadas e possuem características específicas. Os planos com características estritamente técnicas, ao se afastarem dessa realidade, podem se constituir em ferramentas de despolitização. Por um lado, há risco de desrespeitar as histórias, culturas locais, abalando a riqueza e a diversidade das trajetórias e se distanciando da realidade. Por outro lado, se o plano fugir de características conservadoras e trabalhar com reais problemas educacionais, pode fortalecer os sistemas mais frágeis e se aproximar das respostas que na sua finalidade se propõe a atacar.

A próxima seção estrutura-se em duas partes. A primeira objetiva contextualizar historicamente o Plano Nacional de Educação de 2014-2024; a segunda traz uma revisão de

literatura, na qual se buscou a percepção dos aspectos que são discutidos e que podem contribuir para a construção de uma visão sobre como a educação é pensada a partir dos meios propostos pelo poder público.

4.1.3 O Plano Nacional de Educação de 2014-2024 - Lei Nº 13.005/2014 e a configuração do direito à educação na dimensão do Acesso

A compreensão histórica sobre o planejamento possibilita a apreensão da dinâmica institucional, a sua função social, estrutural e a identificação dos conflitos existentes no processo de definição de caminhos para a gestão educacional. Ferreira (2007) afirma que há uma decisão política ao fazer planejamento. Nos planos existe um processo decisório no sentido de que, “por intermédio da definição dos planos, se alocam valores e objetivos junto com os recursos financeiros e se redefinem as formas como esses valores e objetivos são propostos e distribuídos.” (FERREIRA, 2007, p. 01).

As decisões construídas até a aprovação do PNE 2014-2024 mostraram um caminho muito diferenciado dos demais planos, por uma série de fatores, mas principalmente por promover um chamamento público para envolver a participação da sociedade nessa construção.

A recente aprovação do novo PNE, para o decênio 2014-2024, é resultado de um processo amplo e participação da sociedade brasileira, o que garante uma potencialidade de efetividade razoável do documento. A construção deste plano contou com apoios técnicos importantes, mas o debate democrático sobre concepções de Estado, educação e sociedade e os consequentes desdobramentos destas concepções no porvir da educação brasileira foram os elementos centrais da sua elaboração. Há, aqui, ao que parece, uma ruptura com a noção de planejamento construída até este momento e, quiçá, com a herança tecnocrática do planejamento e da gestão da educação no Brasil legada pela ditadura militar, que pode estar se esvaindo. Contudo, ainda resta saber se este plano alcançará suas metas e objetivos e não frustrará, uma vez mais, o povo brasileiro. (DE SOUZA; TAVARES, 2014, p. 279).

Na intenção de compreender o contexto do plano e fazer uma análise da demanda social para a Educação Básica e suas aproximações com o Plano Nacional de Educação atual (2014-2024), se resgatam algumas experiências anteriores sobre o planejamento educacional brasileiro, no sentido de que o estudo desta tese ocorre sobre o PNE atual, mas os problemas educacionais são históricos e devem ser historicamente pensados, conforme construção do processo.

Os planos surgem para dar respostas aos problemas educacionais, considerados em sua amplitude (AZANHA, 1993). A partir de 2009, uma grande chamada pública foi realizada, com a finalidade de discutir a elaboração de um novo PNE. Esse processo de envolver a sociedade para

discutir a educação brasileira foi um marco para desenvolvimento do planejamento no país. Nesses termos, se apresenta o diferencial que o documento possui: uma discussão alargada, com o envolvimento dos diferentes segmentos da sociedade. Foram organizados e realizados encontros municipais, regionais, estaduais e uma Conferência Nacional de Educação, intitulada como “CONAE 2010 – Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação”, o que permitiu captar a demanda da sociedade brasileira, ao passo que as discussões foram organizadas em todos os níveis.

Souza (2016) define esse processo como uma forma de envolver os diversos setores da sociedade, pois as entidades deveriam indicar participantes às etapas locais, como representantes às etapas regionais. E só poderiam participar, na etapa nacional, aqueles representantes que estiveram nas CONAE’s regionais. Essa pode ser considerada uma forma importante de não esvaziar as discussões, pois se subentende que a pauta dos segmentos era levada por aqueles que assumiram tal representatividade.

Encerradas as conferências regionais, municipais e uma CONAE nacional, em dezembro de 2010, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do PNE para o decênio 2011/2020, identificado como PL nº 8035/2010⁴². A partir de então, começaram as primeiras críticas, pelo fato de ser considerado sintético demais e terem sido excluídos pontos importantes das reivindicações dos movimentos. Gil (2011) argumenta que “[...] sob o “canto da sereia” da simplicidade e da maior possibilidade de execução, avaliação e fiscalização estão embutidas generalidades, as quais abrem imensas brechas para que se faça quase qualquer coisa remetendo-se e escudando-se nos planos” (p.148).

Interessante salientar que os posicionamentos da sociedade com relação às cobranças dos resultados da CONAE foram incisivos. Isso pode ser um resultado das discussões promovidas com amplitude e com chamamento à participação alargada, levando aqueles que participaram do processo a manter uma atitude vigilante quanto às finalizações do documento. Fator este que também pode ter refletido na inserção de mecanismos, para acompanhamento da implementação

⁴² Sobre a tramitação da Lei 8035/2010, ver pesquisa realizada por PIEROBON (2014), intitulada como “EDUCAÇÃO DO CAMPO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE 2014-2024: TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 8035/2010”, que faz uma descrição detalhada dos caminhos que antecedem o PL 8035/2010, sua tramitação até ser aprovada como o novo PNE 2014-2014, em forma da Lei nº 13005/2014,

dessa política, que estão presentes no corpo do texto do documento PNE 2014-2024 após sua aprovação⁴³.

Após três anos e seis meses de tramitação, o Plano Nacional de Educação (PNE – PL 8035/10) foi aprovado em 03 de junho de 2014 e seguiu para sua última etapa: a sanção presidencial. O documento foi sancionado sem vetos pela presidente Dilma Rousseff e sua íntegra publicada no dia seguinte, em uma edição extra do Diário Oficial da União (26/06/2014), em forma da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que define o Plano Nacional de Educação para 2014-2024. O PNE aprovado permitiu a inclusão de pontos importantes discutidos na CONAE 2010.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em carta à sociedade, lamentou os retrocessos presentes nos “dispositivos equivocados, como a contabilização das parcerias público-privadas na meta de investimento público em educação (parágrafo 4º do Art. 5º) e a permanência do estímulo à remuneração dos professores por resultados (Estratégia 7.36). ” (CAMPANHA, 2014, s/p.), mas afirmou que o PNE aprovado é marcadamente melhor do que sua versão inicial, enviada ao Congresso Nacional em dezembro de 2010. Isso porque, graças à pressão da sociedade civil, muitas vitórias foram conseguidas para o plano, como a inclusão do CAQUi e maior participação financeira da União. Além disso, a carta reafirma que o PNE 2010-2024 deve tomar o centro do debate público nacional.

A seguir, estão sintetizadas as produções das últimas duas décadas, com conhecimentos produzidos por pesquisadores sobre o planejamento educacional no Brasil.

⁴³Sobre a questão do monitoramento, o documento final PNE 2014-2040 normatiza nos artigos:

Artigo 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. § 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput: I - **divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet**; II - analisar e propor políticas públicas para **assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas**; III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação. [...] § 3º A meta progressiva do **investimento público em educação 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.

Artigo 6º: A **União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio**, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação. § 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput: I - **acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas**; II - promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem. § 2º As **conferências nacionais de educação** realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, **com o objetivo de avaliar a execução deste PNE** e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente. (grifos da pesquisadora).

4.2 PRODUÇÕES SOBRE O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

Esta seção tem por objetivo analisar os trabalhos sobre o tema “planejamento educacional” publicados no site *SciELO* e no portal de periódicos da CAPES/MEC, coletados por meio de pesquisa ao acesso remoto da CAFE (Comunidade Acadêmica Federada)⁴⁴. Utilizou-se a senha e o acesso individual, disponibilizado para pesquisadores vinculados à Universidade Federal do Paraná. Realizou-se um levantamento dos artigos com os termos “planejamento educacional” e “planejamento educacional no Brasil”, e, a partir da leitura alguns trabalhos foram selecionados, com maior ligação com o assunto aqui abordado. A análise do planejamento educacional e as formas como ele dialoga com o planejamento mais geral do Estado, forma os critérios para selecionar as produções que seguem. Foram encontrados 26 artigos, em revistas e periódicos, conforme QUADRO 3:

QUADRO 3 - QUANTIDADE DE ARTIGOS PUBLICADOS

Revista ou periódico	Quantidade de artigos (Publicados nas últimas décadas)
Cadernos de Pesquisa	07
Perspectiva	01
RBPAE	06
Reflexão e Ação	01
Revista de Pesquisa e Educação Jurídica	01
Revista e Gestão Educacional	02
Revista Educação em Questão	03
Revista HISTEDBR	02
Revista Ibero Americana	03

FONTES: Site *SciELO* e Portal de Periódicos da CAPES/MEC (2018).

Ressalta-se que as publicações selecionadas foram publicadas nas duas últimas décadas, e a seleção do período se deu pelo fato de já existirem estudos que sintetizam as produções referentes ao período anterior. Em complemento à análise sobre a forma de planejar a educação, a síntese dos termos “planejamento educacional” remeteu a trabalhos de autores que contribuem para a compreensão dos modelos de planejamento adotados na América Latina e suas influências para a educação (GENTILI, 2014; FERNANDES, 2014; ORSO, 2015); discussões sobre

⁴⁴ Para utilizar a identificação por meio da CAFE, a instituição na qual o pesquisador é vinculado deve aderir a esse serviço provido pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP).

centralização/descentralização e processos de gestão voltados para resultados (PINTO, 2014; FERREIRA, 2012; RIBEIRO; JESUS, 2016; GUEDES; BARBALHO, 2016; NETO; CASTRO; GARCIA, 2016; RIGOBELLO; ALVARENGA, 2008; WERLE, 2009; AURELIANO; GARCIA; QUEIROZ, 2014; SILVA; CARVALHO, 2014; GENTILI, 2010; SILVA; INÁCIO FILHO, 2016), autores que apontam contradições no sistema de planejamento brasileiro (HORTA, FÁVERO, 2014; DUARTE, 2012; VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016) e as tensões no planejamento educacional conforme a análise metodológica adotada (CUERVO-ESCOBAR; COSTA; BONAMINO, 2016; MEDEIROS, 2016; PEREIRA; HEINZLE, 2017; DAROS; MELO, 2011; BASTOS; SOUZA, 2012).

O trabalho de pesquisa feito por Fernandes (2014), após analisar 35 artigos publicados no periódico *Cadernos de Pesquisa*, no período de 1972 a 1986, sintetizou alguns elementos importantes para o entendimento do planejamento da educação na América Latina. Segundo a autora, durante a década de 1950 e início de 1960, na América Latina⁴⁵, ocorre o fortalecimento na organização da educação de forma racional e o incentivo à criação de sistemas educacionais que atendessem o modelo de desenvolvimento econômico e social, utilizando técnicas de planejamento “normativo” ou “racional-desenvolvimentista⁴⁶”, situação na qual se difundiu um modelo de planejar alinhado a uma concepção intervencionista de Estado, mediante planejamento global e setorial. Metodologicamente esse modelo se caracteriza “[...] pela sua centralização em um órgão do Estado e pelo esforço em submeter as realidades social e econômica à racionalidade científica moderna.” (FERNANDES, 2014, p.525).

Atendendo essa concepção, o primeiro plano educacional elaborado na América Latina foi o “*Primer Plan Quinquenal de Educación*” da Colômbia, em 1956. A América Latina, depois da Europa, foi a primeira região a começar o processo de planejamento educacional. (FERNANDES, 2014).

Em 1972, o periódico *Cadernos de Pesquisa* publicou, em seu quarto número, a seção Planejamento Educacional, com produções, em sua maioria, de autores estrangeiros, com

⁴⁵ Segundo Mantega (1995, citado por FERNANDES, 2014), a Cepal foi o grande anteparo da industrialização latino-americana e seu planejamento, tendo uma contribuição importante no desenvolvimento de explicações para o atraso da América Latina em relação aos chamados centros desenvolvidos, e apresentando formas de superá-los.

⁴⁶ O termo planejamento racional-desenvolvimentista (racional-desarrollista) foi sugerido por Carlos A. de Mattos (1987).

experiências de planejamento em diferentes países subdesenvolvidos, organizada pelo Instituto Internacional de Planejamento Educacional – IIPE de Paris.

Com base na revisão realizada pela autora, é possível sintetizar as características que podem ampliar discussões acerca do papel do planejamento educacional:

- a) O primeiro grupo de artigos publicados pelo IIPE se caracteriza pela ênfase no planejamento educacional subordinado ao sistema econômico, na medida em que o desenvolvimento da educação deveria analisar as necessidades de mão de obra, da projeção dos custos, da previsão de vagas no ensino e definição de estratégias para desenvolver recursos humanos e aumentar o rendimento das instituições educacionais, com a finalidade de suprir as necessidades da economia; outra característica evidenciada foi a educação como modelo de investimento que analisa o custo/benefício, para otimizar gastos estatais;
- b) No segundo grupo de publicações, que reuniu outros autores, a educação é o elemento que direciona a discussão sobre planejamento. Refere-se aos artigos que fazem uma reflexão no interior do sistema educacional e vinculam a discussão aos problemas sociais e aos fenômenos demográficos proporcionados pela industrialização dos países subdesenvolvidos, que trouxeram desafios para o planejamento da educação, exigindo um amplo conjunto de reformas no sistema educacional. Essas publicações permitem aporte para reflexão sobre os limites dos planos elaborados.

Se, por um lado, o primeiro grupo de produções mostra a preocupação com um sistema educacional que atenda às demandas da realidade brasileira, a partir dos problemas apontados pela economia, se pode dizer que o segundo grupo enfatiza sua preocupação com as consequências que uma concepção de planejamento educacional, voltado para a formação de mão de obra ocasionada pela exigência que o processo de industrialização pode trazer para o contexto social.

Um dos problemas mencionado na pesquisa (FERNANDES, 2014) refere-se ao distanciamento entre os planos e as realidades dos professores e suas práticas.

Pierre Furter, por exemplo, no opúsculo publicado em Cadernos de Pesquisa, em 1978, problematizou a relação entre planejamento e educação permanente, uma vez que a educação permanente foi definida por **“vagos esboços futuristas”, conflitantes com a análise prospectiva, fundamentada na realidade presente e no cálculo das tendências para o futuro.** Partindo dessa tensão, o autor se propôs a “pesquisar em que condições a

educação permanente poderia tornar-se a força motriz do conjunto de atividades de um planejamento da educação” (p.533, grifos nossos).

Em complemento ao pesquisado por Fernandes (2014), se acrescenta o argumento de Furter (1978), que faz a crítica à ambiguidade da noção de educação. Ora ela pode contribuir para democratização e aumento de participação do cidadão, ora para atender a industrialização. Resta saber se esta participação está na educação com poder decisório ou somente numa educação para legitimação do poder estabelecido.

A forma como a educação foi se estruturando nos países da América Latina, relacionada à origem colonizada dos povos dessa região e a coexistência de atividades rudimentares e atividades econômicas com processos de modernização, levam a formas desiguais de acesso à educação. (RAMA,1981). A pesquisa mostra que, ao ser submetido à crítica numa perspectiva sociológica, o planejamento econômico normativo se mostra neutro à complexidade, pois deixa de olhar para as estruturas sociais dos países, marcadas por uma história de colonialismo, exploração e formação política conservadora e de concentração de poder.

Os apontamentos sintetizados pela autora (FERNANDES, 2014) mostram que o planejamento educacional privilegia a oferta de um ensino com base na necessidade de formação pragmática, para o mercado emergente, em detrimento de um planejamento efetivo para que os sujeitos tenham acesso a uma formação humana integral. Os planejamentos apontam a necessidade de aumentar a participação política dos cidadãos, no entanto, restringem essa formação à necessidade mercadológica. A contribuição desse trabalho enfatiza que a educação não pode ser planejada somente para a capacitação do trabalhador no seu sentido restrito de mão de obra imediata.

Gentili (2014) estudou a influência do modelo de planejamento inspirado no pensamento nacional-desenvolvimentista, no qual o planejamento conduzido pelo Estado é o principal indutor do desenvolvimento econômico. Segundo o autor, “[...] o modelo de planejamento utilizado pela maioria dos países latino-americanos fora construído tendo como base o planejamento dos países integrantes da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE – e o modelo de planejamento dos países socialistas” (p.582).

A instabilidade e as transformações econômicas externas decorrentes da globalização colocam em questão o modelo de planejamento vigente entre as décadas de 1960 e 1970. De acordo com o apontamento de Gentili (2014), abriu-se uma lacuna diante da crise de eficácia e instaurou-

se o sentimento de frustração, pois os planos demonstraram certa incapacidade de lidar com a complexidade dos problemas que surgiram nos contextos de crise, e foram abandonados. Até a década de 1980, as variáveis econômicas e financeiras tinham o maior peso no planejamento, e mesmo com discordâncias, as demandas educacionais se limitaram a estas características.

No sentido de que o planejamento deve ser pensado a partir da complexidade social, concorda-se com Orso (2015), quando embasa seus argumentos no pressuposto de que o planejamento está integrado à vida do homem e da sociedade e que ele se faz cada vez mais necessário à realização de todas as atividades humanas, inclusive da educação, tendo em vista a concretização dos objetivos. Para ele, mesmo que contemple algumas características comuns a outros tipos de setores tais como a intencionalidade, a deliberação, a articulação de um conjunto de elementos e a ação coordenada de determinados agentes, ao realizar um planejamento educacional, as especificidades do trabalho educativo devem ser consideradas como eixo do plano, pelo fato de que na educação as ações articuladas durante o processo é que poderão corroborar para uma possível aproximação dos objetivos educacionais.

Ainda no contexto da organização educacional, autores abordam as discussões sobre centralização/descentralização e processos de gestão voltados para resultados. Pinto (2014) , em pesquisa sobre as causas e efeitos da maior responsabilidade dos municípios com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), em 1996, evidencia a ausência de uma estrutura de gestão e planejamento capaz de responder às novas responsabilidades dos municípios na oferta da Educação Básica.

O planejamento e as formas de financiamento para a Educação Básica a partir do ano de 2007, segundo Ribeiro e Jesus (2016), foram pautadas no instrumento técnico de diagnóstico e construção de planos dos entes federados, criado para auxiliar na elaboração do planejamento: O PAR – Plano de Ações Articuladas. Para elaboração do PAR, houve assistência técnica e financeira da União e, de acordo com os autores, possibilitou avanços para implantação e monitoramento das ações para a Educação Básica. No entanto, afirmaram que, apesar de algumas contribuições, como o reconhecimento regional e a inclusão de várias ações para o atendimento educacional, “[...] a demanda existente nos municípios e estados ainda é muito elevada e necessita de esforços maiores, mais impactantes e contínuos” (p.223).

Em complemento ao estudo sobre o PAR, a pesquisa de Guedes e Barbalho (2016) aponta que os municípios tendem a assumir a gestão com características dos modelos gerencial,

democrático-participativo ou uma síntese dos dois, a depender dos interesses econômicos, das condições geopolíticas e da cultura organizacional do contexto. Silva e Carvalho (2014) também afirmaram que o PAR, frente à Nova Gestão Pública, é uma das faces do gerencialismo em educação.

No trabalho realizado por Neto, Castro e Garcia (2016) os resultados em alguns municípios evidenciam que o PAR define, a priori, o que deve ser executado pelo município, fragilizando a sua autonomia e a gestão democrática, mas vem contribuindo para consolidar práticas de planejamento. Já em outros municípios estudados, o PAR se constituiu em referencial para o acompanhamento e avaliação dos Planos Municipais de Educação já existentes, contribuindo, assim, para dinamização da construção do SNE. Aureliano, Garcia e Queiroz (2014) complementam que as análises evidenciam que a inserção de mecanismos de avaliação do rendimento dos alunos no PAR impõe o controle dos índices como característicos nas definições orçamentárias.

Entende-se que ações e propostas de políticas focalizadas, em detrimento de estudos das questões sociais e econômicas, não diminuem a exclusão decorrente dos padrões avaliativos, mas, ao contrário, contribuem para a competitividade. As pesquisas mais uma vez evidenciam período marcado por gestão vigente inspirada no modelo burocrático de administração.

As principais mudanças realizadas, nas décadas de 1980 e 1990, conforme destacaram Rigobelo e Alvarenga (2008), para reformar o sistema educacional, perpassam pelas iniciativas de descentralização, nas quais uma das reflexões mais importantes está ligada ao planejamento. Nesse contexto, se abriu o campo para descentralização planejada, com a finalidade de consolidar a reforma educativa na América Latina. Os autores afirmaram que cada país justifica o processo de descentralização da educação de modo diferente, mas todas as justificativas apresentam uma lógica capitalista, fortalecendo o setor privado e enfraquecendo o Estado.

Silva e Inácio Filho (2016) realizaram a análise da trajetória histórico-normativa do planejamento educacional brasileiro, na legislação das últimas décadas, e relataram que “[...] na atualidade, destacam-se três tendências/enfoques: o gerenciamento da qualidade total; o planejamento estratégico e o planejamento participativo” (p. 1320). Utilizaram também a argumentação do pesquisador Baia Horta (1982. p. 236), quando este afirma que a ‘legislação e o planejamento educacional’ figuram como ‘mecanismos básicos de intervenção estatal’.

Apesar de reiterarem a importância normativa do planejamento educacional, apontaram que a necessidade da política educacional, à luz da democracia enquanto prática social, requer a vivência do planejamento participativo enquanto instrumento e canal de democratização da educação brasileira. E, nesse aspecto, se entende que não existem meios de construir uma sociedade democrática, sem que os espaços de participação aconteçam.

Utilizando as contribuições até aqui sintetizadas, sobre a forma descentralizada de planejamento educacional, o cenário apresentado mostra que, para além das formas de planejar, existem muitas outras variáveis presentes em cada região e isso exige olhares para as características diferenciadas dos entes federados. Não há como pensar em planejamento sem apontar a demanda por educação básica que as diferentes realidades apresentam. Nesse sentido, se pode concordar com os autores que a opção por adotar a metodologia de planejamento é uma contribuição importante à medida que propicia a participação social, pois permite evidenciar algumas lacunas e propor ações de atendimento ao direito de acesso à Educação Básica. No entanto, um planejamento centralizado nas regulamentações e procedimentos técnicos caminha na contramão da democratização social, ao passo que estabelece limites rígidos e se distancia das especificidades sociais.

No entanto, ressalta-se que os problemas apontados, como: a) a falta de efetivação dos planos ou de planejamento que considere um diagnóstico qualificado, b) a falta de entendimento sobre as formas de planejar numa perspectiva não tradicional e, c) o enfraquecimento do Estado por meio da descentralização de ações e centralidade de decisões, constituem aspectos que podem não contribuir para o atendimento educacional, conforme as propostas dos planos, ou até mesmo, comprometer a garantia do direito à educação na sua dimensão do acesso, em todas as regiões.

Especificamente, existem algumas contribuições de autores que apontam contradições no sistema de planejamento brasileiro. Horta e Fávero (2014), ao pesquisarem os programas de pós-graduação em educação, no período de 2000-2009, evidenciaram que, gradativamente, há a substituição de estudos sobre planejamento educacional por estudos sobre gestão e avaliação. Justificaram essa mudança pelo fato de haver uma desagregação do sistema de planejamento brasileiro na década de 1990. Para os autores, as políticas não são postas em discussão. São os programas que definem as prioridades de financiamento e os mecanismos de controle e, nesse sentido, o levantamento por eles realizado evidenciou o destaque na “análise dos processos, da gestão, dos mecanismos de participação, da avaliação dos resultados” (p. 513) e apontou a

Conferência Nacional de Educação – CONAE, como um forte movimento de mobilização e participação que abriu lacunas e propiciou espaços para discussões.

Duarte (2012) explicou que o documento final da CONAE apresenta proposições para a elaboração e estabelecimento de uma política de Estado para a área da educação escolar no País, expressa no Plano Nacional de Educação.

Essa contraposição entre planejamento integral e planejamento dos educadores, exposta por Horta (1982), consiste em chave de leitura do binômico Educação e Desenvolvimento, presente desde os anos 1950/1960 do século XX. Para a primeira perspectiva, o planejamento educacional como função derivada ou articulado às necessidades do desenvolvimento econômico e social. Para a segunda, “planejamento dos educadores”, a formulação técnica das necessidades de universalização da prestação de serviços que asseguram o direito à educação (p. 691).

Explicitam-se, nesse movimento, duas perspectivas sociais que são importantes para pensar o planejamento: por um lado, encontra-se a busca pelo desenvolvimento social e econômico, ditando como deve ser a formação educacional, que atenda seus anseios. Por outro lado, se tem a real necessidade de formação na qual a educação é pensada como direito de todos e não pode ser limitada somente ao mercado de trabalho.

Valente, Costa e Santos (2016) fizeram um estudo histórico para a análise das políticas de planejamento educacional no Brasil, com recorte temporal de 1934 a 2014, e evidenciaram que os aspectos primordiais presentes no processo de planejamento são os equívocos e contradições no que se refere à participação. Estão presentes as disputas de “mais Estado ou menos Estado que nas políticas educacionais apresentam-se apenas como menos Estado financiando o público e mais Estado (União) centralizando as ações dos entes federados” (p. 40).

A elaboração do PNE 2014-2024 se diferenciou um pouco ao olhar para o passado recente, manifestando a preocupação com criação de mecanismos de avaliação e acompanhamento. Essa preocupação em planejar de forma que os resultados sejam alcançados num período temporal relativamente curto, pode influenciar na forma como os problemas são enfrentados. Esse pode ser o entrave que não leva adiante uma política de planejamento que realmente atenda a realidade brasileira. As políticas planejadas e pouco executadas, mostradas no contexto histórico resgatado, acabam por se tornar momentos paliativos e parecem pulverizar ações governamentais que pouco tem explicações sólidas, ou seja, explicações analisadas a partir das lacunas na garantia do direito

à educação na dimensão do acesso, no contexto brasileiro. Essas lacunas são apontadas na literatura da área e debatida nos espaços de tensão entre Estado e sociedade.

Destacam-se algumas pesquisas que analisam as tensões no planejamento educacional conforme a análise metodológica adotada. Cuervo-Escobar, Costa e Bonamino (2016) buscaram compreender o planejamento educacional por meio de análise de conteúdo, abordagem qualitativa, numa análise comparativa dos Planos Nacionais de Educação do Brasil e da Colômbia. Suas principais conclusões mostraram que os planos têm origem político-social parecida, pois estão vinculados a uma agenda mundial para o planejamento educativo e ambos apresentam uma série de tensões entre os fins da educação e os meios para atingi-los.

Pereira e Heine (2017) explicaram como as opções teóricas e metodológicas levaram ao desenho da pesquisa sobre o Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI) e como suas imbricações contribuíram, desde a fase de planejamento até a comunicação dos resultados, com base no conceito de recontextualização, no Ciclo de Políticas e na Teoria da Atuação das Políticas. Segundo os autores, o quadro teórico-metodológico contribuiu significativamente para uma análise ampla da política, considerando as recontextualizações que ocorrem do macro ao micro contexto. Com as compreensões da pesquisa, pode-se perceber que os autores entendem que as recontextualizações da política podem limitar seu alcance, se tornando medida paliativa, que não resolve os problemas a que se propõe, reforçando a exclusão.

Daros e Melo (2011) discutiram a criação de um sistema de organizações internacionais intergovernamental, como a Organização das Nações Unidas para a Educação e a Ciência e a Cultura (Unesco), dentre outras, que após a 2ª Guerra Mundial impulsionaram a internacionalização da problemática educacional, o que promoveu assistências técnicas a países como o Brasil.

A pesquisa mostrou que, a partir de 1960, o Ministério de Educação e Cultura do Brasil firmou convênio para assessorar os Estados na organização de seus sistemas de ensino e esse trâmite, especificamente no Estado de Santa Catarina, culminou na construção do Plano Estadual de Educação (PEE). A participação dos peritos da Unesco é analisada pelos autores com base teórico-metodológica nos pensamentos de Mannheim e Schmitz sobre as categorias de Planejamento e Modernização que emergem nos Informativos e Boletim do Cepe e nos documentos elaborados pelos peritos nesse período histórico. Convém destacar que esse tipo de política não contribui para a democratização dos espaços públicos, se não vierem acompanhadas de concepções

educacionais críticas. Complementando o estudo sobre planejamento educacional no Brasil, se pesquisaram os textos que tratam especificamente do PNE, sintetizados na próxima seção.

4.2.1 Produções sobre o Plano Nacional de Educação

Com o objetivo de especificar a análise acerca do objeto de pesquisa desta tese, buscou-se no Portal de Revistas *SciELO* contribuições de autores com a temática, utilizando-se, primeiramente, os termos “Plano Nacional da Educação” no título dos trabalhos (14 artigos) e, em seguida, uma busca com os mesmos termos no resumo (94 artigos). Foram selecionados somente 32 artigos considerados relevantes para contribuição nesta pesquisa, conforme (QUADRO 4):

QUADRO 4 - QUADRO SÍNTESE DAS PRODUÇÕES SOBRE PNE REALIZADAS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Assunto	Autores
Direito à Educação Pobreza e Desigualdade	LIMA; PACHECO (2017) GARCIA; HILLESHEIM (2017)
Educação Superior	AMARAL (2016) (2017) MINTO (2018)
Comunicação	ALVARENGA; AQUINO; MARCIO BARROS; BRAGA RIBEIRO (2014)
Participação na construção do PNE	OLIVEIRA; SOUZA; CÂMARA (2018) BODIÃO (2016) GOUVEIA; SOUZA (2010) BOLLMANN (2010)
Educação Infantil Ensino Médio	TRIPODI; DELGADO; RODRIGUES (2018) AFONSO; GONZALEZ (2016) OLIVEIRA (2014) KUENZER (2010)
Educação Especial	CAMPELLO; REZENDE (2014) MACENA; JUSTINO; CAPELLI (2018)
Sistema Educacional Políticas de Estado	FERNANDES; BRITO; PERONI (2012) PINTO (2014) FERREIRA (2012) OLIVEIRA et al (2011) OLIVEIRA (2011)
Avaliação do PNE Avaliação e Monitoramento	DOURADO (2010) SOUZA E ALCANTARA, 2017; SOUZA E MENEZES, 2017;
Representatividade	OLIVEIRA, SOUZA E CÂMARA, 2018; MENEZES E SOUZA, 2018 SANTOS (2010) SOUZA; MENEZES (2017) (2018) SOUZA; ALCÂNTARA (2017)
EJA	DI PIETRO (2010)

FONTE: Organizado pela pesquisadora (2020).

Esse levantamento evidenciou que os autores utilizaram o Plano Nacional de Educação para as análises sobre as políticas públicas de forma ampla, mas os artigos acabaram discutindo, de maneira aprofundada, algumas das especificidades do contexto educacional. Daí a necessidade de serem categorizadas conforme os principais assuntos discutidos. Evidenciou-se nos artigos selecionados o conceito de que os planos nacionais são utilizados como norteadores das políticas.

Dentre os artigos pesquisados, quatro publicações são referentes à Avaliação e ao Monitoramento dos Planos nacional, estaduais e municipais com enfoque ao regime de colaboração. (SOUZA; ALCANTARA, 2017; SOUZA; MENEZES, 2017; OLIVEIRA; SOUZA; CÂMARA, 2018; SOUZA; MENEZES, 2018). Souza e Alcântara (2017), em estudos sobre os planos municipais do Rio de Janeiro, evidenciam que há uma insuficiência investigativa⁴⁷ sobre os planos municipais, o que gera entraves no planejamento e mostra a ausência de tradição de planejamento educacional intermunicipal no Brasil. Os planos de alguns dos municípios estudados sequer mencionam o Plano Estadual de Educação. Esse fato pode ser decorrente de estar evidente a obrigatoriedade no Plano Nacional de Educação do alinhamento de metas. No entanto, os autores ressaltam que o plano municipal é parte integrante do plano estadual e nacional para que as políticas sejam efetivadas.

Souza e Menezes (2017) fizeram uso da metodologia de análise de conteúdo (BARDIN, 2004) para o estudo do PNE, PEE e PME. A pesquisa mostrou desafios no planejamento educacional para construção de vínculos com os demais instrumentos de gestão. Para eles, o PEE e o PME são importantes instrumentos para integrar os objetivos e as metas do PNE, no entanto, a análise dos documentos selecionados para a pesquisa (os planos municipais do estado do Rio de Janeiro) mostra tendência à ausência de vinculações. Os planos municipais parecem somente fazer menção ao PNE como respaldo das propostas de ações. Também afirmam, com base em seus estudos que, majoritariamente, os planos estaduais reproduzem o PNE 2001-2010. Nesse sentido, ao que se percebe na análise, a vinculação dos PEE e PNE e outros instrumentos de gestão educacional ocorreu de forma genérica e imprecisa.

Oliveira, Souza e Câmara (2018) investigaram o papel que os Conselhos Estaduais assumem nos PEE e concluíram que esses órgãos apresentam ausência de protagonismo,

⁴⁷ Explica-se aqui, que o termo “insuficiência investigativa” foi utilizado, com base nos argumentos dos autores, que evidenciaram uma realidade específica municipal no Estado do Rio de Janeiro, que não se teve tempo hábil para um levantamento minucioso de dados, e a partir daí traçar metas e estratégias com maior definição para atender aquela realidade.

esvaziamento das competências, enquanto órgãos do Sistema Estadual de Ensino, e fragilidade referente ao aporte do sistema de sua estrutura. Segundo os autores, o PNE 2001-2010 destaca que deve haver uma coordenação no âmbito federal e no âmbito estadual para os conselhos, mas deixa a lacuna quanto à nomeação do órgão que assume essa responsabilidade. No entanto, no PNE 2014-2024 nenhuma nomeação é feita quanto ao CEE. Nesse sentido, a discussão levantada é sobre o papel dos CEE na elaboração dos PEE, para que seja garantida a consonância e alinhamento com o PNE. E a conclusão que se chega com a pesquisa é de que não há normas federais específicas que estabeleçam atribuições comuns aos Conselhos Estaduais de Educação e, dessa forma, as experiências locais influenciam a forma de condução das ações. De igual forma, os autores apontaram que não foram identificados elementos significativos quanto ao papel dos CEE na elaboração dos planos estaduais investigados.

Menezes e Souza (2018), ao analisarem o monitoramento e avaliação dos PEE e PNE, perceberam que estes aspectos não assumem centralidade nos planos estudados na pesquisa por eles realizada, evidenciando a configuração de planos técnicos, de caráter normativo e gerencialista, com carência de sentido político na previsão de ações como políticas públicas de planejamento da educação. Para eles, no PNE 2001-2010 há omissões quanto aos espaços institucionais destinados ao acompanhamento e avaliação, aos meios de viabilizar essas ações e estratégias ou canais articulados para publicização do processo. Essas considerações colocam em dúvida a fidedignidade das ações e das preocupações com o acompanhamento dos planos. Já no PNE 2014-2024, seu artigo 5º indica os responsáveis pelo monitoramento e avaliação contínua das metas e destaca o Fórum permanente como meio de acompanhar a execução dos planos. No entanto, os autores apontam na pesquisa, quanto aos PEE, a “precariedade de dados e limitações editoriais” (p.617), constatando que existem lacunas e imprecisões a respeito do registro de sua elaboração e do processo de aprovação, pois expõem informações insuficientes sobre os envolvidos no processo.

Nesse contexto, os dados das pesquisas mostraram que, apesar do PNE 2014-2024 assegurar no seu artigo 7º a importância do regime de colaboração para integrar os objetivos específicos dos PEE e PME, para atingir as metas nacionais, existem muitas lacunas compreensivas e instrumentais para viabilizar o alinhamento do planejamento. Talvez essa desarticulação sofra influência da falta de cultura de planejamento articulado, apontada por Souza e Alcântara (2017). Por outro lado, o excesso de metas e estratégias no PNE induz o estabelecimento de prioridades

para execução (SOUZA; MENEZES, 2017). E, também, durante o processo de vigência do PNE 2001-2010 foram priorizados outros instrumentos de planejamento educacional, a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, depois o Plano de Ações articuladas e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, deixando o PNE em segundo plano.

A desarticulação ou a falta de acompanhamento efetivo de todos os planos podem inviabilizar o processo, pois se concorda com Monlevade (2002, p. 58), quando ele afirma que “[...] os PEE desempenham função estratégica para efetivação do PNE na medida em que suas metas só podem ser atingidas se os Planos Estaduais se compatibilizarem com os Planos Municipais”.

Fernandes, Brito e Peroni (2012), a partir de estudos do documento da CONAE 2010 e do Projeto de PNE, fizeram uma discussão sobre os desafios para a construção de um Sistema Nacional de Educação. Argumentaram que, a correlação de forças entre os setores para definir os rumos da educação no País, acaba adquirindo um caráter institucional, quando as formulações das políticas são influenciadas pela “[...] lógica privada mercantil no sistema público, influenciando tanto a gestão quanto o currículo das escolas.” (p.571). Para eles, há grande influência da relação público e privado no momento em que se pauta a construção de um Sistema Nacional de Educação, processo no qual o debate mercadológico adquire importância, pois existem projetos educativos em disputa.

Gouveia e Souza (2010) analisaram as proposições do Documento Final da CONAE 2010 e o texto com as indicações do PNE (Lei nº 10.172/2001), e chamaram a atenção para a questão da ampliação de recursos para a educação no país. Para os autores, o que se deve enfatizar e que ajuda a explicar a necessária retomada de metas para ampliação significativa de recursos no contexto da CONAE “[...] é a manutenção de uma dívida educacional do país, resultado de um patamar constante de investimento do PIB que não permite afirmar que a educação tenha se convertido em uma prioridade do Estado brasileiro” (p.795). Outro aspecto que destacam é a necessária organização do pacto federativo brasileiro, pois existe a histórica ausência da União na garantia da Educação Básica.

[...] plano do sistema (bibliotecas, condições materiais das escolas, laboratórios, salas equipadas etc.); plano da instituição educativa (projeto pedagógico, disponibilidade de docentes para todas as atividades curriculares, mecanismos de participação da comunidade e dos estudantes na organização escolar etc.); plano do/a professor/a (formação adequada às funções, qualificação constante, salário e carreira docente que valorizem o professor etc.); plano do/a estudante (condições de acesso, permanência e aprendizagem, condições

que respeitem as diversidades do grupo discente, condições de acessibilidade etc.). (GOUVEIA; SOUZA, 2010, p. 801).

Nessa mesma disputa de interesses, os autores elencaram outro aspecto em discussão no texto do documento final da CONAE 2010, quando trataram dos recursos financeiros destinados à educação. Defende-se que tais recursos públicos devem financiar a educação pública, mas isso se torna um campo de debates, por interesses mercadológicos, no qual também existe a defesa de que há interesse público em destinar parte dos recursos para o mercado, com a finalidade de complementar a educação que o Estado não tem suporte para dar conta.

Nesse contexto de embates, da construção de um documento que se tornou a Proposta de Plano Nacional da Sociedade Brasileira, muitos interesses entraram em disputa e, apesar de sua legitimidade construída, como explicitam Gouveia e Souza (2010), sua efetivação demanda um grande grau de mobilização dos interessados em uma educação pública de qualidade, pois “[...] a proposta de Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira, mostrou as dificuldades de enfrentamentos entre concepções de educação e de Estado no âmbito do Congresso Nacional” (p. 803).

Ainda na pesquisa de Oliveira, Souza e Câmara (2018), sobre a representatividade dos Conselhos Estaduais de Educação na construção do PNE 2014-2024, salientou-se que existem dois órgãos superiores de administração da educação que devem atuar de forma articulada. No entanto, há uma ausência de nomeação específica das instâncias de representatividade na construção do PNE, levando a um vácuo na competência dos órgãos já constituídos de representatividades, deixando de especificar a questão da composição, finalidades, procedimentos ou uso de recursos. E quanto à articulação dos planos, os autores percebem igual lacuna em relação à elaboração e consecução dos planos estaduais alinhados ao PNE.

Aspecto que chama a atenção por se viver em uma sociedade em que a tecnologia segue em avanço desenfreado, é a pesquisa de Alvarenga et al. (2014). Os autores fizeram um estudo sobre a forma como a comunicação é apresentada nas metas e estratégias dos dois últimos PNEs brasileiros (2001-2010 e 2014-2024), resgatando um panorama histórico da trajetória dos planos educacionais. Com a pesquisa, concluíram que a tradicional postura de negação da complexidade das transformações culturais da atualidade, bem como a recusa das instituições em tratar o que efetivamente é vivido no processo de educação, contribuem para que a comunicação ainda seja

vista como uma dimensão secundária e por um viés instrumental. O uso dos recursos tecnológicos é feito sem uma reflexão mais profunda, desvinculado de seu caráter de ferramenta pedagógica.

Para tal análise, os autores trazem uma contribuição importante quando articulam seus estudos à análise de que a educação no Brasil ainda enfrenta a dificuldade de se constituir como um bem público e a escola ainda parece não ser reconhecida como um equipamento cultural indispensável para a formação cidadã. Para eles, os olhares “[...] insistem em ver na educação uma missão civilizatória que recusa o presente vivido por seus protagonistas e, portanto, não vê as evidências de futuros, se abrindo em concepções e práticas do passado” (ALVARENGA et al., 2014, p. 79).

Na pesquisa realizada por Bordião (2016), o autor discutiu a participação da sociedade civil no processo de construção do PNE 2014/2024, e afirmou que a presença de representantes das entidades, nos últimos 25 anos do século XX, foi significativa no que se refere aos aspectos de intervenção nos rumos das políticas públicas, pois mesmo “[...] Tendo matrizes de composições distintas, espaços de atuações muito diferentes e densidades de propósitos também diferenciadas, algumas têm realizado relevante trabalho no monitoramento e controle social das políticas públicas, em especial, no campo do direito à educação” (p. 336-337). Explicou, ainda que, em 1999, foi fundada a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) mobilizada pela participação da Cúpula Mundial de Educação (que seria realizada em Dakar no ano de 2000).

Para esse autor, a organização atual pode ser vista como “[...] uma rede de movimentos sociais, que opera com mais de 200 grupos e entidades articuladas em comitês regionais distribuídos em 22 dos 27 estados brasileiros.” (BORDIÃO, 2016, p.337). É cofundadora da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE) e da Campanha Global pela Educação. O autor explica que foram as ações de participações e mobilizações incitadas pela CNDE, durante os processos conferenciais, que culminaram na CONAE/2010 e CONAE/2014.

No entendimento de que as mobilizações da sociedade são importantes, a coordenação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública coordenou a elaboração de uma proposta de PNE que contemplasse os anseios e as concepções de educação, estado e sociedade preconizadas pelas entidades que integravam o Fórum (BOLLMANN, 2010). Esse texto ganhou denominação de PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, por ter sido construído a partir de debates abertos, organizados em torno de seminários temáticos, locais e nacionais, cujas sínteses das propostas convergiram para

o I e II Congresso Nacional de Educação - CONED, ocorridos em Belo Horizonte⁴⁸. Esse movimento da sociedade civil obrigou o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso a resgatar seu plano esquecido e submetê-lo à Câmara em 11 de fevereiro de 1998.

A autora acrescenta ainda que a década de 1990 foi marcada por ações de setores à esquerda, abrangendo os partidos políticos, os movimentos da sociedade civil e algumas instituições governamentais “[...] que passaram a integrar e caracterizar as lutas contra hegemônicas desenvolvidas pelo FNDEP desde 1986, na década de 1990 e início dos anos 2000” (BOLLMANN, 2010, p. 662).

Minto (2018) pesquisou sobre a relação público/privado na educação superior e destacou que o papel do Estado continua a ser decisivo na política educacional, mas que acompanha os conflitos de classe predominantes no início do ano 2000, com fortes tendências às privatizações. E esse panorama influenciou a construção do PNE 2014-2024. Ressaltou o viés privatista em algumas metas e estratégias do PNE que tratam do “ensino gratuito”, e como isso endossa o repasse de verbas públicas para o setor privado, a exemplo das metas 1.7, 3.7, 8.4, 9.1 e 11.6 do atual PNE. O autor conclui, ainda, que, no Ensino Superior (etapa investigada em sua pesquisa), o repasse de verbas públicas para o setor privado não é um aspecto transitório, mas se configura como uma política de Estado.

Amaral (2016) fez estudos sobre o acesso ao Ensino Superior e argumentou que esta etapa da educação precisa expandir em oferta e em qualidade, e que a condição socioeconômica da população torna o acesso à educação um problema nada simples, pois

[...] o caminho para a ampliação das matrículas em todos os níveis educacionais é complexo, e os desafios para a elevação dos patamares de qualidade exigem mudanças significativas na estrutura socioeconômica da população, além da aplicação de recursos financeiros públicos em educação, em todos os seus níveis, etapas e modalidades (p. 728).

Bem como, promover ações que possam contribuir para que todos aqueles que têm acesso possam manter sua trajetória acadêmica. Amaral (2017) acrescenta que a construção de políticas educacionais, em geral, e o financiamento educacional, em particular, se configuram em relação direta com a estrutura da sociedade em termos ideológico-econômicos, ou seja, as análises devem considerar uma estrutura capitalista com a prevalência do pensamento liberal.

⁴⁸ O documento final, consolidado na plenária de encerramento, foi protocolado na Câmara Federal em 10 de fevereiro de 1998, pelo deputado Ivan Valente e mais 70 parlamentares (PL 4.155/1998).

Santos (2010) promoveu em seu estudo um diálogo da proposta em construção, no momento da pesquisa, das Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental de 09 anos, com o conteúdo do Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado pela Conferência Nacional de Educação (CONAE). Nessa análise, a autora explicita vários argumentos com relação à disputa de forças presentes nos documentos, que apesar de terem características distintas devido às suas finalidades, convergem em alguns interesses pelo fato de serem construídos por grupos que participaram dos processos de ambos os documentos. Para Santos (2010), há grupos que falam mais alto e outros que se silenciam no processo de construção das propostas para as políticas educacionais pesquisadas.

Nesse sentido, a autora apresenta dois extremos de significados que, do ponto de vista ideal, corresponderiam a duas agendas diferentes. Uma delas se identifica com o que chamou de:

[...] proposta dos educadores críticos, que corresponderia às posições daqueles que trabalham com a educação como emancipação, estando voltada para a construção de uma sociedade mais justa, combatendo, portanto, todos os tipos de assimetrias sociais (tipo ideal). A outra agenda se afina com a tradição eficientista da educação, que privilegia critérios econômicos em suas decisões, em detrimento, em geral, de critérios voltados para aspectos formativos (tipo ideal). (SANTOS, 2010, p. 841).

A autora argumenta que, apesar de serem percebidas as diferentes vozes nos documentos analisados, as discussões não possibilitaram a construção de um projeto educacional coerente com as expectativas e a demanda, pois “[...] as diferenças de ênfases que são dadas aos diversos tópicos abordados nas distintas versões de um documento, é um trabalho que torna mais clara a correlação de forças existentes no campo e os interesses em jogo.” (SANTOS, 2010, p. 847). Desse modo, fica evidente a necessidade de pensar estratégias diferenciadas na construção de caminhos para uma educação que de fato atenda suas realidades.

Garcia e Hillesheim (2017) analisaram, em pesquisas realizadas, de que forma a questão da pobreza e da desigualdade são enfrentadas nos documentos de planejamentos, utilizando os PNE de 2001-2010 e 2014-2024 (BRASIL, 2001, 2014) e os três PPA federais (BRASIL, 2004, 2008, 2012), relativos ao período da pesquisa (2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015).

Para os autores, as desigualdades educacionais são um importante parâmetro para a organização das políticas, pelo fato de representarem uma expressão das desigualdades sociais. Dessa forma, acreditam que as “[...] desigualdades educacionais constituem grave problema da

sociedade brasileira e estão relacionadas à estrutura socioeconômica do país, sendo a pobreza sua expressão mais explícita.” (GARCIA; HILLESHEIM, 2017, p.133).

Afirmam, ainda que, no PPA 2008-2011, o governo reforça um compromisso, já presente no PNE 2001-2010 e reiterado no PNE 2014-2024, em promover políticas de equalização das condições de acesso e permanência escolar, visando romper com o “[...] círculo vicioso estabelecido na relação entre a vulnerabilidade social e o fracasso escolar” (GARCIA; HILLESHEIM, 2017, p. 400). Apesar da proposição de medidas econômicas e sociais, a lógica da acumulação do capital não permite esse tão esperado desenvolvimento “sustentável” e “inclusivo”, redutor das desigualdades sociais e garantidor da cidadania, dos direitos humanos e de relações democráticas. Para os autores, o que a realidade demonstra, ao contrário, é um processo de destruição dos direitos historicamente garantidos.

Lima e Pacheco (2017) afirmam que, nas sociedades capitalistas de países periféricos como o Brasil, a educação escolar não possibilita a todos os indivíduos o acesso a todos os níveis, formas e modalidades de ensino. Nesse sentido, a função social da escola tem como um de seus elementos fundantes a contradição, que lhe é estrutural e que diz respeito ao seu papel de mediação dialética.

Os autores afirmam que a história do Brasil é marcada pelo descaso das elites no planejamento, com relação à educação nos seus aspectos básicos (LIMA; PACHECO, 2017). Assim, há de se considerar a educação com suas formas diferenciadas de socialização, com trajetórias escolares diversas que, por sua vez, levam os indivíduos à inserção social subordinada ou não na sociedade.

O PNE 2014-2024 se propõe a tratar essa “[...] dívida histórica do país com um número expressivo de brasileiros” que não tiveram acesso na idade escolar, e que se mantêm um ciclo de exclusão (LIMA; PACHECO, 2017, p.496). Nesse sentido, pode-se fundamentar uma afirmação de que a história educacional brasileira demonstra a ausência das políticas públicas para realidades vulneráveis ou situações em que são planejadas e acabam não sendo executadas.

Nessa perspectiva de análise, concorda-se com os autores, pois a extensão da escolaridade brasileira, para as camadas populares, não ocorreu de forma planejada e articulada com os necessários investimentos em todas as dimensões que o funcionamento da educação exige.

Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018) apresentaram os resultados de uma pesquisa que buscou mapear tendências de modos de oferta de Educação Infantil, na etapa creche, explicitadas

em Planos Municipais de Educação (PME), por meio dos dados analíticos, utilizando a categoria analítica “permeabilidade estatal”. Explicam que, em comparação a outros planejamentos já construídos no Brasil, o PNE atual (Lei nº 13.005/2014) buscou característica de políticas de Estado e avançou no sentido de planejamento e política pública educacional.

Para os autores, o PNE 2014-2024, na forma de Lei nº13.005/2014 prevê metas e estratégias ambiciosas para a Educação Infantil e, ao mesmo passo, há um avanço quando redesenha o papel federativo à medida que prevê criação de um Sistema Nacional de Educação, conforme seu parágrafo 5º do artigo 7º. Outra característica discutida pelos autores, presente nos PME, pesquisados e construídos alinhados ao PNE, é a evidência de que a expansão da oferta de Educação Infantil, na etapa da creche, tende a ser efetivada com a participação do terceiro setor, em detrimento de privatizações, e se forma como uma política de Estado. No entanto, a pesquisa realizada por Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018) permite questionar, em casos de alguns municípios, se tais documentos (PME) podem ser considerados como políticas de Estado, levando em consideração os vários elementos que interferiram na sua construção.

Sendo essas as contribuições dos autores, a metodologia de pesquisa aqui utilizada permitiu um levantamento, por meio das produções bibliográficas sobre o PNE, de uma demanda social não manifesta de forma direta, mas que está presente, sendo evidenciada, nos estudos sintetizados neste capítulo.

A partir dos estudos, é importante ressaltar algumas similitudes nas conclusões das produções realizadas pelos pesquisadores que se propuseram a estudar o Plano Nacional de Educação. Dialoga-se aqui com as discussões de Cury (2012, não paginado), as quais afirmam que o direito à educação só poderá vigorar de forma igualitária à medida que as políticas públicas estejam organizadas na “busca de caminhos para o enfrentamento dos desafios para redução da desigualdade”. E, ao analisar as produções de autores que estudam o planejamento da educação, aqui entendendo o Plano Nacional de Educação como epicentro das políticas educacionais (DOURADO, 2010), fica evidente a preocupação desses estudiosos com relação à falta de convergência nas propostas presentes em documentos que estruturam a base de proposições para uma educação consolidada como direito de todos e dever do Estado, que possa vislumbrar um projeto educacional para o país.

Com a revisão de estudos realizados se sintetizaram alguns dos principais problemas educacionais evidenciados e as suas relações com o planejamento da educação. O direito à

educação na dimensão do acesso não está totalmente garantido a todas as pessoas, e os estudos mostram limites quando demonstram que existe um ciclo histórico de exclusão social, caracterizado pela desigualdade, sendo a pobreza um eixo que circunda em todas as pesquisas aqui especificadas. No capítulo seguinte, apresenta-se o resgate das ações ocorridas para a formulação do PNE 2014-2024, destacando pontos importantes das decisões políticas na aprovação dos planos, especificamente, neste caso, o PNE atual.

5 O PNE 2014-2024 E SUA APROXIMAÇÃO COM O PROJETO DE EDUCAÇÃO DESENHADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa, na qual optou-se pela análise documental, sobre o potencial das metas e estratégias do PNE 2014-2024, em relação aos artigos da Constituição Federal de 1988, que tratam do direito à educação. Para organização da coleta e categorização das leituras, se utilizaram os conhecimentos da “Análise de Conteúdo” de Bardin (2006). A busca de conhecimentos sobre a situação educacional no contexto brasileiro, a partir de estudo bibliográfico, permitiu evidenciar a demanda social por educação básica, não expressa de forma direta nos documentos analisados, mas identificada na bibliografia especializada da área. Esses conhecimentos trazidos nos referenciais bibliográficos permitiram a contextualização inicial ou ponto de partida para o estudo e análise das metas e estratégias do PNE 2014-2024 e suas aproximações com o projeto de educação desenhado na Constituição Federal de 1988, pois problematizam questões que interferem na materialização do direito à educação na dimensão do acesso.

5.1 METODOLOGIA DA PESQUISA EMPÍRICA

Esta pesquisa está organizada a partir do estudo documental, especificamente na área da política educacional, tendo como eixo o planejamento da política educacional para a educação básica, enfatizando o acesso como condição primeira para a garantia do direito à educação. A metodologia está aqui entendida como um “[...] caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade.” (MINAYO, 2001, p.16). Ao optar pela pesquisa documental, assumiu-se que a base empírica da investigação está demarcada pela análise de documentos de fontes escritas primárias, públicas, contemporâneas (MARKONI; LAKATOS, 1999), e que esse trabalho possibilita um conhecimento do objeto de estudo a partir da investigação da atividade humana no contexto reconstruído tomando como base os registros realizados pelos pesquisadores que, anteriormente, se propuseram a entender e analisar a política educacional, nas etapas da Educação Básica.

Para analisar qualquer política pública da educação, é importante que o pesquisador tenha o entendimento de que nenhum objeto existe fora de uma contextualização, ou seja, o objeto é fruto

das múltiplas determinações. Azevedo (2020) explica que, para focar no aspecto mais simples, necessita-se que faça a relação entre os elementos mais gerais. Assim como é essencial olhar os elementos específicos e as interrelações que influenciam nesse objeto.

Nesta pesquisa foram utilizados, para organização da coleta e categorização das leituras, os conhecimentos da “Análise de Conteúdo” de Bardin (2006), os quais permitem uma análise qualitativa positivista de conteúdo, que “[...] pode ser considerada como um conjunto de técnicas de análise de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2006, p. 38). Além disso, a análise de conteúdo requer que as descobertas tenham relevância teórica. Portanto, entende-se que, toda análise de conteúdo implica em relações contextuais, direcionadas a partir de ligações representadas por uma forma de teoria.

No entanto, isso não deixa de exigir inferências direcionadas “a partir da sensibilidade, da intencionalidade e da competência teórica do pesquisador.” (PUGLIS; FRANCO, 2005, p.16). Ressalta-se que, não se teve a pretensão de desenvolver pesquisa para atualização de dados estatísticos, mas simplesmente expor aspectos quantitativos e discutir a demanda educacional a partir da bibliografia existente.

Utilizou-se como fundamentos teóricos a bibliografia especializada sendo o aporte para análise empírica do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e do desenho de projeto para a educação normatizado na Constituição Federal de 1988. Optar por um estudo com elementos já formulados pela literatura da área e focar a dimensão do acesso, tem por objetivo reafirmar a importância desses estudos a respeito das políticas educacionais, potencializando questões que não estão manifestas ou consideradas com sua devida importância, quando olhada a demanda educacional. Dessa forma, se busca a construção da política, que é um dos aspectos importantes para a análise do texto.

Essa pesquisa buscou, em primeiro lugar, identificar o direito à educação na dimensão do acesso, porque quando se analisa a educação, existem muitas dimensões que se complementam e fazem esse processo acontecer. Sua organização para análise foi dividida em três partes.

A primeira delas correspondeu à organização das produções, a partir da exploração dos materiais, por meio da leitura exploratória de estudos sobre planejamento educacional, ligados à discussão dos planos educacionais em diferentes períodos da história brasileira. Essa etapa é denominada de pré-análise por Bardin (2006), fase em que se organiza o material a ser analisado,

sintetizando as ideias iniciais, que, segundo o autor, compõe-se de: leitura dos documentos, demarcação do que será analisado, formulação das hipóteses e dos objetivos, recortes de textos que serão analisados. (BARDIN, 2006). O segundo momento foi composto por uma leitura atenta das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024, especificamente para identificar aquelas ligadas à intencionalidade de garantia, ampliação ou universalização do acesso à Educação Básica, e da Constituição Federal de 1988, com foco no capítulo que trata da educação.

Posteriormente, a partir de categorias organizadas para encaminhamento das análises, selecionaram-se produções encontradas no site *Scielo* por meio da ferramenta de busca, estipulado o período posterior à década de aprovação do PNE 2014-2024 até 2020. A busca inicial relacionava-se às produções sobre planejamento educacional, as quais estão sintetizadas no capítulo específico sobre a temática. Na segunda busca, os termos utilizados foram “acesso à educação básica” e “educação básica”. Como resultado, se obteve uma seleção de 45 artigos considerados com discussões importantes para o estudo proposto neste trabalho. Outra busca, partiu do portal da Capes, na qual os termos “acesso à educação” resultaram no achado de 08 teses, que foram utilizadas para argumentos em discussões no contexto do trabalho.

As produções selecionadas e utilizadas no segundo momento formaram um material significativo no sentido de levantamento da demanda de acesso educacional para além do aspecto quantitativo, que não estão expressas nas estatísticas de matrículas mas, são essenciais para garantia do direito à educação, ou seja, possibilitou identificar que elementos estão demandados nas pesquisas bibliográficas, que podem interferir na concretização do direito da população estar na escola, em todas as etapas da Educação Básica.

Os aspectos teóricos e metodológicos, que cabem à análise da pesquisa empírica, se fundamentam em autores da bibliografia especializada e subsidiam as diferentes etapas da pesquisa, conforme apresentado no quadro síntese (QUADRO 5):

QUADRO 5 - PERSPECTIVAS TEÓRICAS E METODOLOGIA DA PESQUISA

Contribuições para a pesquisa	Aspectos metodológicos	Autor(es)
Bibliografia especializada sobre o papel do Estado na organização das políticas	Fundamentos sobre educação como direito social.	Bobbio (1998; 2004)
	Fundamentos sobre modelo de intervenção do Estado.	Castro (2007) Abrucio (2007)
Bibliografia especializada sobre elementos que interferem na garantia do direito à educação básica.	Fundamentos sobre educação como direito.	Bobbio (2004); Oliveira (2007, 2013); Cury (2002; 1998b; 2002a; 2002b; 2005; 2006; 2008; 2010; 2012; 2013; 2015)
Bibliografia especializada sobre análise de conteúdo. Leis e documentos da política.	Metodologia para organização da pesquisa. Pesquisa documental	Bardin, (1977) Puglis e Franco (2005); CF de 1988; Lei 13005/2014;
Levantamento bibliográfico		
Bibliografia especializada sobre Planejamento Educacional (<i>site Scielo</i>).	Fundamentos históricos, políticos e sociais.	Pesquisadores que desenvolveram trabalhos sobre o planejamento da educação.
Bibliografia especializada sobre o PNE 2014-2024 (<i>site Scielo</i>).	Fundamentos históricos, políticos e sociais sobre a política de planejamento educacional.	Pesquisadores que desenvolveram trabalhos sobre o plano da educação nacional.
Bibliografia especializada sobre política de acesso à educação básica, entre o período de 2014-2020 (<i>site Scielo</i>). Teses sobre “acesso à educação” nas últimas décadas, conforme busca no portal da Capes.	Fundamentos educacionais para categorização e análise de dados.	Pesquisadores que discutem elementos que interferem na garantia do direito à educação na dimensão do acesso.

FONTE: Elaboração própria a partir da bibliografia pesquisada (2020).

Os termos utilizados na busca para compor o rol de produções sobre o acesso à Educação Básica evidenciaram que as produções possuem enfoques diferenciados quanto ao emprego do termo “acesso”. Uma das percepções está ligada à questão do “acesso ao conhecimento” escolar. Essas produções configuram estudos sobre os elementos que compõem o currículo da Educação Básica. Deste modo, as produções com esse viés de análise foram descartadas neste momento, considerando que o foco desta discussão está ligado às políticas de acesso educacional, entendidas como a dimensão primeira para entrada no sistema escolar. Enfoque encontrado na busca com o termo “acesso” que se mostrou presente, foi quanto ao “acesso a oportunidades educacionais”, mais voltadas para estudos sociológicos, sendo com frequência utilizados na pesquisa que trata da desigualdade racial. Nesse aspecto se utilizam somente três pesquisadores que se aproximaram da discussão política de garantia das oportunidades educacionais igualitárias.

Outra situação, que se apresentou como dificuldade encontrada na pesquisa, foi quando se trata do acesso à educação nas diferentes modalidades de ensino. Dada à insuficiência de materiais relacionados ao acesso como entrada na escola, que possa dimensionar a demanda nas realidades do campo, nas áreas indígenas, na educação especial e na organização do acesso à escola em tempo integral, essas discussões serão abordadas de maneira transversal, nas análises possíveis em cada uma das etapas da Educação Básica.⁴⁹ As produções são voltadas para inclusão no espaço escolar, o que não é o foco de análise nesta pesquisa.

Na busca pela resposta ao problema, no qual se questiona até que ponto um plano com a dimensão do Plano Nacional de Educação 2014-2024 se constitui como um conjunto de elementos que respondem ao projeto nacional de educação para 10 anos, proposto na CF de 1988, quanto ao direito à Educação Básica na dimensão do acesso. Inseriram-se as discussões presentes nos estudos sobre o planejamento da Educação Básica e garantia do direito à educação, realizados nas últimas décadas. Esse material revisado serve como fonte para dimensionar as aproximações e limites quanto à efetivação de um projeto de educação para o país, que considere a Educação Básica na sua abrangência ampla, como um processo contínuo.

Argumenta-se que, para promover a educação como direito de todos, como um processo único, sem fragmentações ou parcialidades, as políticas públicas são essenciais para o zelo de cada especificidade. O projeto de educação para o país, desenhado na Constituição Federal de 1988, prevê esse atendimento, especifica o direito e dá indicações de caminhos para sua materialização, conforme descrição registrada no Capítulo 3 deste trabalho.

Dessa forma, o que está em análise aqui é se a demanda social por educação, não manifesta de forma direta nos quadros quantitativos, mas, potencialmente encontrada nos estudos já feitos, pode configurar elementos provocativos na construção de políticas públicas educacionais, que sustentem um feixe de ações, como base de um projeto nacional de Educação Básica que responda ao que está legalmente registrado na Constituição Federal Brasileira de 1988, capítulo 3, “da educação, da cultura e do desporto”, especificamente na seção I, que trata da “Da Educação”.

⁴⁹ Uma terceira situação com que se deparou no momento de busca, foi que o site não considerou somente as produções dentro da categoria das políticas educacionais. Esse fato levou ao descarte de muitos trabalhos, pois apareceram na seleção primeira muitas publicações da área da saúde, com os termos “acesso ao direito” à saúde básica. De igual forma, é importante salientar, que na busca pelos termos “acesso à educação básica”, também apareceram com recorrência significativa, trabalhos que discutem a desigualdade social, a inclusão social, exclusão social, que foram lidos criteriosamente e selecionados conforme a pertinência na discussão levantada durante a elaboração do texto do trabalho, com cuidado de descrever o contexto do termo utilizado por cada um dos autores.

Durante a seleção das produções, se construíram as categorias de análise que ajudam a responder o problema da pesquisa, a partir do estudo pormenorizado de cada produção, levando em consideração como os termos pesquisados apareciam no texto e sua organicidade com o contexto. Como categorias elencadas a partir do problema, que se transformaram em capítulos devido à melhor organização estrutural do texto, construídos de acordo com as etapas da educação básica: 1. Educação Infantil; 2) Ensino Fundamental; e, 3) Ensino Médio. Dentro dessas se elencaram mais duas subcategorias enfocando: por um lado, o direito à educação naquela etapa, e, por outro lado, a situação da demanda por educação.

Na subcategoria que trata do direito à educação, as discussões ficaram em torno das produções que analisam a universalização da Educação Básica, nas quais se observa que o Estado tem papel central nas discussões sobre elaboração de políticas públicas que possam dar conta de atender o direito, assim como, são traçadas as críticas quanto à flexibilização, pois existem aberturas dessas responsabilidades para setores da sociedade.

A demanda por educação, elencada como a segunda subcategoria, envolve muitos elementos que expressam a complexidade para o atendimento e a necessidade da articulação dos entes federados ao serem organizadas responsabilidades específicas para cada unidade da federação e também responsabilidades para a sociedade. Essa complexa discussão envolve: a) financiamento da educação; b) mecanismos de participação e democratização na gestão dos sistemas; c) fortalecimento das discussões sobre Estado Federativo; d) formas de inserção ou exclusão dos grupos sociais no sistema escolar; e, e) políticas de ampliação do tempo escolar.

O estudo inicial teve por finalidade o entendimento sobre os aspectos contextuais do planejamento educacional, que constam nos capítulos anteriores deste trabalho. Os capítulos daqui em diante possuem enfoque voltado para a análise de como o planejamento no contexto atual está considerando o projeto de educação desenhado na Constituição Federal de 1988, para materialização do direito à educação na dimensão do acesso. Organizados os materiais, textos e documentos pertinentes a este estudo e, categorizados conforme sua relevância para subsidiar na resposta para a questão formulada no texto introdutório deste trabalho, se passou para a análise, a qual está sintetizada no texto que segue.

5.2 CONCEPÇÕES DE BASE PARA ANÁLISE: SITUANDO O OBJETO DE PESQUISA

Considerando que esse estudo apresenta como problema de pesquisa responder em que medida um plano com a dimensão do Plano Nacional de Educação 2014-2024 configura um conjunto de elementos para responder a um projeto nacional de educação (para 10 anos), tendo como foco o direito à Educação Básica na dimensão do acesso, a análise deste capítulo está ancorada no pressuposto de que já existe esse projeto de educação para o Brasil desenhado na Constituição Federal de 1988⁵⁰. Para nortear a discussão, se dimensionou a situação educacional brasileira, a partir da pesquisa em estudos já realizados no âmbito do direito à educação na dimensão do acesso, bem como, pesquisas sobre o planejamento educacional no Brasil. Tais fontes foram utilizadas como meio de evidenciar a demanda educacional existente, para além dos números registrados nos documentos da Linha de Base do PNE 2014-2024 e relatórios de acompanhamento do PNE (1º e 2º ciclos). Os dados do quadro geral sobre a educação, produzido por meio da pesquisa das produções e os documentos citados, se tornaram elementos provocativos para a análise do PNE 2014-2024 e da Constituição de 1988 enquanto propulsores para materialização de um projeto de educação brasileira.

5.2.1 A Constituição Federal de 1988 e o PNE 2014-2024: Um olhar sobre Projeto de Educação para a sociedade a partir do Direito à Educação Básica no Brasil na dimensão do Acesso

Ao se pesquisar o problema quanto à garantia do direito à educação na plataforma *SciELO*, vários foram os artigos encontrados que discutem elementos que interferem na dimensão do acesso escolar. Pesquisadores abordam diferentes focos de pesquisa, mas um eixo que permitiu categorizar as discussões em torno do problema de acesso à Educação Básica, foi a garantia desse direito. Selecionaram-se, dentre as publicações, aquelas que problematizam as questões que interferem na garantia do direito à educação, a partir da tese de que a dimensão do acesso é a condição primeira, a porta de entrada para materialização do direito educacional.

⁵⁰ Nesta tese optou-se por concentrar, na análise do texto, a CF de 1988 e o PNE 2014-2024, muito embora ao considerar o direito à educação não exclui-se a análise de outros documentos, que decorrem da construção histórica na organização da educação brasileira. No entanto, aqui consideram-se a CF de 1988 como carta magna na qual estão expressos os princípios e os direitos assegurados ao cidadão brasileiro e, o atual PNE como o documento considerado epicentro das políticas educacionais (DOURADO, 2017).

Ao categorizar essas produções, se sintetizaram primeiramente as discussões sobre a Educação Básica de forma ampla que, direta ou indiretamente, estão ligadas à garantia do direito à educação na dimensão do acesso. Utilizaram-se contribuições dos autores que desenvolveram pesquisas sobre: a) universalização da Educação Básica (TREVISOL; MAZZIONI, 2018⁵¹); b) fundos de financiamento da Educação Básica como o FUNDEF e FUNDEB e as seus efeitos no que se refere às questões federativas e à redução das desigualdades (PINTO, 2018⁵², 2014; CURY, 2018; LOYOLA, 2017; FRANCA, 2015) e quanto ao instrumento de planejamento utilizando o Custo Aluno Qualidade (ALVES; SILVEIRA; SCHNEIDER; FABRO, 2019) ; c) dimensões comuns da democratização da gestão do ensino público na Educação Básica em nível de sistema e de escola (NARDI, 2018); d) perspectivas teóricas que marcam os diagnósticos da escolarização básica, sob a perspectiva da exclusão (FERRARO, 2018; FERRARO; ROSS, 2017); seleção e distribuição de alunos nas escolas (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015) e, inserção/ exclusão da população negra na escolarização formal (CARVALHO, 2018); e) discussões que contribuem para escolarização de alunos com deficiência (VIEIRA; RAMOS, 2018; SANTAROSA; CONFORTO, 2015, MELETTI, 2014; LAPLANE, 2014); f) projeto de escola em tempo integral (SOARES; RIANI; NOBREGA; SILVA, 2014).

Desenvolveu-se, a partir do problema de pesquisa, a análise sobre os avanços e as contradições presentes no processo de garantia ao acesso na Educação Básica, tendo como eixo o projeto social de educação assumido na CF de 1988 e, em que medida o direito está ganhando materialidade no PNE 2014-2024, pois este é o documento aprovado como política pública de Estado, articuladora das demais ações que visam o atendimento do direito à educação no Brasil.

Assim como já se afirmou neste trabalho, a redemocratização do País nas últimas décadas do século XX, fortaleceu e trouxe à tona os “[...] antigos e legítimos anseios por direitos sociais, cidadania e acesso à educação pública e gratuita de qualidade.” (TREVISOL; MAZZIONI, 2018, p.30). As pessoas desejavam “um país com mais direitos sociais, direitos políticos e sem desconsiderar os direitos civis.” (CURY, 2018, p. 1241).

Nesse sentido, se considera procedente a análise sobre as contribuições dos autores, pois as ações a partir do período de redemocratização do país, que pautam a organização das políticas públicas brasileiras, salvam elementos importantes para a ampliação das discussões sobre a

⁵¹ Os autores relatam um histórico da universalização do direito à educação, resgatando as constituições brasileiras.

⁵² O autor faz um resgate histórico do financiamento educacional, resgatando as constituições brasileiras.

garantia de educação para todos, apesar de ser ainda na prática, processo lento e tardio, quando analisadas as diferentes etapas da Educação Básica. E se concorda com Loyola (2017, p. 769), pois a “universalização do acesso ao ensino é etapa importante a ser alcançada para garantir melhores e iguais oportunidades de educação a todos”, demarcando a ideia de que se entende a importância das diferentes dimensões do direito à educação, tais como a discussão sobre evasão, qualidade educacional, entre outros aspectos essenciais, no entanto, salienta-se que isso é passível de ser garantido, na medida em que a criança ou adolescente já está inserido/a no sistema escolar.

5.2.1.1 O acesso como porta de entrada para materialização do direito à Educação Básica

Tem-se aqui o conceito de acesso como a condição primeira que materializa o direito à educação. Essa percepção levou ao estudo da demanda social já levantada nas produções bibliográficas, resultantes de pesquisas realizadas a respeito do acesso à Educação Básica. Aspecto evidenciado nos trabalhos estudados é que, um projeto de educação deve ser contemplado por muitas dimensões (políticas públicas para universalização da educação, política de financiamento educacional, políticas para a organização do Estado democrático de direito num sistema federativo, políticas de configuração da gestão do ensino público e das escolas, políticas para inserção dos grupos vulneráveis, políticas para organização da ampliação do tempo escolar, entre outras), que estas se inter-relacionam.

Assim, numa relação de interdependência, as políticas públicas interferem nas condições de entrada no sistema educacional, pois um plano educacional para o país se configura a partir de diferentes contextos e necessidades. Para tanto, há de se considerar, quem são as pessoas e que tipo de educação precisam e, de igual forma, pensar que a garantia do acesso a ela exige diferentes ações do poder público. Ao tratar do Plano Nacional de Educação 2014-2024, considerando sua dimensão de articulador das políticas educacionais, se procurou entender e analisar até que ponto esse documento se articula ou se distancia de um projeto de educação para o Brasil.

O estudo realizado, até então, permite afirmar que o processo de expansão escolar, ligado à formação do estado-nação moderno, foi marcado por contingências, imprevistos e precariedades. Essa forma de colocar em prática o direito à educação gera impactos no sistema nacional, ao passo que o país é caracterizado por diferentes realidades. Nesse sentido, a educação obrigatória, configurada pela presença de condicionantes sociais, se configura com disparidades,

principalmente quando a situação é analisada a partir de critérios desagregados como renda familiar, pertencimento étnico, territorialidade, entre outras características já evidenciadas nos dados publicados por meio do documento Linha de Base do PNE 2014-2024.⁵³

Ferraro (2018) e Ferraro e Ross (2017), ao estudarem as perspectivas teóricas que marcam os diagnósticos da Educação Básica, a partir da década de 1960, afirmam que a ideia de universalização da educação escolar não é algo novo, e a discussão do fracasso escolar, da exclusão escolar, da desigualdade educacional e da dívida educacional são apontadas como categorias mais comuns presentes nos estudos que intencionam realizar tais diagnósticos.

Pode-se afirmar que uma importante questão analisada, e que aponta os caminhos para a democratização do ensino público no país, está no estudo feito por Nardi (2018), no qual o autor examina as condições político-institucionais de participação da gestão dos sistemas e gestão escolar. Ele reconhece como fatores determinantes para fortalecer um processo de democratização da ação do Estado, das suas conexões, traduções e interdependência dos mecanismos políticos, algumas dimensões comuns das quais ressalta três, relacionadas à participação.

São dimensões por ele sintetizadas: o **caráter interdependente dos mecanismos de participação** na gestão da educação; **a sintonia entre princípios de gestão democrática e mecanismos de participação social**; e a **ampliação do quadro de espaços e mecanismos de participação, extrapolando o conjunto comum estabelecido**. Com essas dimensões analisadas, o autor reconhece “possibilidades de configuração de arranjos institucionais com potencial de reforço à democratização da gestão do ensino público em nível de sistema e de escola.” (NARDI, 2018, p. 134).

Concorda-se com o autor, quanto ao argumento sobre a participação, que a construção de caminhos que se configuram por meio de ações fortalecedoras de um processo democratizado, são fundamentais para a gestão do ensino público, ao passo que as necessidades podem fluir das próprias realidades, assim como, a efetivação de mecanismos desses arranjos institucionais, pode definir os efeitos democráticos no uso das ferramentas de participação e meios decisórios quanto ao “enfrentamento de padrões centralistas e de aperfeiçoamento do processo democrático no âmbito dos sistemas municipais” (p. 134), entendendo um contexto no qual o município é

⁵³ “Com a finalidade de subsidiar a compreensão das desigualdades que caracterizam o acesso à educação entre a população de 0 a 5 anos, os indicadores são desagregados por grandes regiões, unidades da Federação (UFs), local de residência, sexo, raça/cor e renda domiciliar *per capita*.” (p. 23)

responsável por políticas públicas mais específicas no âmbito social, e dessa forma, tal organização política pode ser encarada para o trabalho nos demais níveis, para além do municipal.

Alterações significativas com relação à democratização do ensino estão nos estudos de autores que discutem o financiamento educacional (PINTO, 2018; CURY, 2018), pois ressaltam a importância da Emenda Constitucional (EC) nº 14/96, que criou o Fundef⁵⁴, e decorridos seus anos de vigência, foi substituído pelo Fundeb⁵⁵ na EC nº 53/2006 que traz uma mudança importante, pois altera o artigo 212 da CF de 1988 e passa a estabelecer a utilização de recursos para a Educação Básica, que até então se restringia ao Ensino Fundamental.⁵⁶

Pinto (2018) explica que a garantia de recursos para manutenção da qualidade do ensino, já definida pela EC nº 14/96, se manteve com a EC nº 53/2006, e configurou-se na forma de política pública “por intermédio do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014) na forma do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQUI)” (PINTO, 2018, p. 847). Essa vinculação⁵⁷ reafirmada em forma de política, no texto do PNE 2014-2024, entraria em vigência a partir de junho de 2016, mas foi deixada de lado, entre outros motivos, como consequência da EC nº 95/2016, que congelou os gastos primários da União por 20 anos (BRASIL, 2016), inibindo os avanços que sua efetivação traria na garantia do direito à educação.

Apesar das alterações apresentarem ganhos significativos para a educação brasileira, os dados de monitoramento do PNE atual mostram como é difícil reduzir as desigualdades no país tendo um “baixo valor disponível por aluno, mesmo em um cenário de queda de matrículas, quando seria necessária à sua expansão, em especial nas creches, no Ensino Médio e na EJA.” (PINTO, 2018, p. 864). A expectativa gerada na construção do PNE 2014-2024, que ocorreu com forte participação social, é de que ele expressaria uma “congruência entre radiografia, objetivos, metas, estratégias e financiamento.” (CURY, 2018, p. 1248), no entanto, as possibilidades do plano são limitadas por defensores de uma modernização conservadora.

⁵⁴ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef).

⁵⁵ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

⁵⁶ E neste contexto ressaltamos a EC 108/2020, que renova as perspectivas de atendimento às necessidades da Educação Básica. Apesar de estar em trâmite e depender de normatizações que deverão ocorrer até o final de 2021.

⁵⁷ Artigo 212. § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009a).

Loyola (2017) argumenta que, nos anos de vigência do Fundef, apesar da União não promover estímulos financeiros, houve crescimento do acesso às creches no país. Alguns estímulos para expansão do acesso à Educação Infantil ocorrem com a implementação do FUNDEB. Mas, devido à mudança de duração do Ensino Fundamental para nove anos⁵⁸, as matrículas na Educação Infantil diminuem e, ao mesmo passo, a municipalização da etapa referente ao ensino básico ocorreu de forma desigual no país. Nesse sentido, o autor afirma que as agendas dos governos municipais sofrem a influência do governo federal e estadual, elemento importante que fortalece análises de pesquisas sobre a necessidade de articulação dos entes federados, já relatadas no decorrer desse trabalho.

Apesar das disputas de concepções, os efeitos que a CF de 1988 gera para o contexto brasileiro, ao garantir políticas como o Fundeb, o PNE e o CAQUI, são de grande importância, ao passo que são instrumentos necessários para a redução das históricas desigualdades de oportunidades educacionais. E, nesse contexto, é fundamental pensar num sistema de planejamento que envolva os entes federados de maneira articulada. (PINTO, 2018; 2014).

Quanto ao planejamento governamental, autores assumem que é um tema desafiador, pois envolve a capacidade de traçar objetivos “[...] da educação nacional para orientar políticas no nível subnacional que considerem: o tamanho do país e a diversidade de contextos; o federalismo pouco colaborativo vigente em muitas localidades; financiamento da escola pública de educação básica; as diferenças culturais, de trajetórias históricas e de capacidades locais (técnicas e financeiras)”. (ALVES; SILVEIRA; SCHNEIDER; FABRO, 2019, p. 3-4). Dessa forma, os autores fortalecem o nosso entendimento de que o planejamento educacional não se esgota em enfoques lineares.

O que está no centro da reflexão anunciada é a organização da Educação Básica, especificamente aqui tratando da dimensão do acesso, garantida como direito de todos na CF de 1988. O cenário de sociedade brasileira marcada por uma ausência de obrigações educacionais históricas, para grande parcela da população a quem foi negado o acesso educacional, evidencia que a possível democratização do ensino se distancia de ações fragmentadas ou desarticuladas em um país com realidades diferenciadas. Cury (2018) aponta o federalismo como fator importante e mediador da demanda em prol de uma igualdade no acesso à Educação Básica. As discussões sobre as políticas públicas e sobre a responsabilidade da ação do Estado nesse processo ilustram que é

⁵⁸ Em 2005 foi promulgada a lei nº 11.114/05, que altera o artigo 6º, 30, 32 e 87 da LDB 9394/1996, tornando obrigatória a matrícula da criança aos seis anos no Ensino Fundamental. A duração dessa etapa passa a ser de 09 anos, com a Lei 11.274/06, devido à alteração na redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB citada.

estritamente necessária a ampla compreensão das condições da sociedade brasileira para “ [...] se fazer valer um projeto democrático de sociedade em meio a uma sociedade desigual. ” (NARDI, 2018, p. 126).

Koslinski e Carvalho (2015)⁵⁹ investigam os fatores que condicionam o acesso à oferta de vagas nas escolas. Do ponto de vista da demanda, as autoras indicam que famílias de diferentes níveis socioeconômicos usufruem de diferentes possibilidades de escola. Já sob o olhar do acesso, tratadas na pesquisa como oferta do ensino, escolas mais procuradas tenderiam a usar diferentes mecanismos para selecionar o alunado. Mesmo com restrições geográficas, as famílias encontram brechas para a escolha das escolas, e o acesso pode estar relacionado às condições desiguais de escolha. Argumentam como tema central na discussão, as regras e procedimentos definidos quanto aos processos de matrícula, pois a regulamentação e divulgação desses procedimentos são urgentes para influenciar na igualdade da distribuição de oportunidades educacionais.

Mesmo na ausência de políticas que abertamente incentivassem a escolha de estabelecimentos escolares, observaríamos não só disputa por escolas por parte dos pais, como também o uso de mecanismos obscuros e mesmo ilegais de seleção do alunado por parte das escolas. (KOSLINSKI; CARVALHO, 2015).

Ainda no sentido de entrada na escola, Fernandes (2001), ao pesquisar a expansão do sistema educacional no Brasil, aponta que as maiores barreiras são enfrentadas pela população não-branca. A autora explica que, ao estudar as barreiras apresentadas em uma realidade que teve um padrão de estabilidade por mais de 80 anos, houve expansão do sistema educacional brasileiro, mas não se discutiu o mérito determinado ao acesso educacional. E este aspecto é definido em sua pesquisa como de especial importância para entender as desigualdades educacionais, dada a “tendência de não alcance da universalização em todos os níveis da educação” (idem, p.47). Compreende-se que esta realidade de falta de discussão sobre as condições de acesso interfere na entrada no sistema escolar, nas transições de uma etapa para outra e se acirra na etapa do Ensino Médio.

Nas discussões de Ribeiro (2011, p. 41), a partir de seus estudos com análise num viés sociológico, a educação é vista como um dos principais “meios de acesso a posições ocupacionais e de renda hierarquicamente superiores, logo a diminuição das desigualdades de acesso à educação

⁵⁹ Os autores desenvolvem pesquisas utilizando o conceito de segregação escolar para analisar o impacto da seleção dos estudantes nos procedimentos de matrícula.

seria uma das principais maneiras de combater a transmissão de desigualdades ao longo das gerações”. Nesse sentido, para além de outros elementos, se reafirma que as condições de acesso à educação funcionam como propulsores para a garantia de outros direitos.

Sobre a inserção e exclusão da população negra na escolarização formal, a pesquisa publicada por Carvalho (2018) contribui no sentido de trazer à tona o fato de que a população negra, apesar de muitas vezes terem suas vozes silenciadas, sempre reivindicaram oportunidades sociais e educacionais (aspectos que se mostram crescentes nos últimos anos). Os espaços democráticos que estão sendo criados e reivindicados, apesar da forte discriminação racial no país, são discursos que estão presentes no conjunto de trabalhos analisados pelo autor.

A construção e o estímulo de leis pelo Estado brasileiro no período, visando incluir a população negra brasileira a direitos antes alijados, marcaram uma mudança de rota histórica e necessária para a adoção de políticas antirracistas, sobretudo na área educacional. Tais políticas objetivavam a superação das desigualdades étnico-raciais ainda persistentes no país. (CARVALHO, 2018, p. 213).

A literatura evidencia que, apesar das mudanças impulsionadas por leis brasileiras nas últimas décadas, ainda há falta de atendimento aos direitos para a população negra e ressalta a importância de promover o resgate das histórias, memórias, lutas e trajetórias de vida, que por tempos foram silenciadas na produção da ciência brasileira. A consolidação nos discursos e a visibilidade são importantes. Mas a dificuldade de implementação existe, mesmo com a Lei nº 10.639/2003, que trata especificamente dessa temática.

Outra característica evidenciada na literatura, quanto à dificuldade de acesso à educação, está analisada nos estudos de Franca (2015) que, ao desenvolver a pesquisa sobre o atendimento à demanda de educação especial, afirma ter ocorrido expansão de matrículas na modalidade nos sistemas educacionais brasileiros, mas isso não enfrenta a ausência de condições mínimas de qualidade da rede pública de ensino para o atendimento a esse público que historicamente enfrentou exclusão do processo de escolarização. Também aponta que é evidente a necessidade de discutir acerca dos recursos financeiros, para garantia da escolarização nesta modalidade de ensino.

[...] recursos financeiros voltados a essa modalidade de ensino, a (re) definição dos critérios de ponderação, a contagem de matrículas da rede privada de ensino para recebimento de recursos públicos, a articulação dos entes federados e, principalmente, o aumento da participação da União, na busca pela universalização do atendimento ao público da educação especial. (FRANCA, 2015, p. 284).

O atendimento à educação especial nas escolas de ensino comum, está em um movimento sustentado pela educação como direito e pela oferta de atendimento educacional especializado para apoio às especificidades, garantido na Lei nº 9.394/ 1996. No caso da escolarização de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, os pesquisadores Vieira e Ramos (2018)⁶⁰ discutem o conceito de que, “dependendo da condição existencial do sujeito, ele pode vivenciar situações de desvantagem ou ser afastado do processo.” (p.145). Alguns alunos são excluídos por encontrarem dificuldades de entrar na escola, outros são submetidos à matrícula, mas sem as devidas condições para que o acesso seja mantido.

De acordo com Meletti (2014), como qualquer política pública, a política educacional não é acatada e efetivada do mesmo modo nas diferentes localidades do país. Kassar e Meletti (2012, p. 54) reafirmam que, nas “[...] diferentes localidades, as propostas sofrem interpretações, são lidas e entendidas diferentemente, de acordo com inúmeras variáveis históricas, econômicas e sociais.” Portanto, de caráter mais amplo, as políticas de educação especial na perspectiva da inclusão devem assumir duas vertentes principais. A primeira seria romper com o não acesso à escolarização e a segunda, quebrar o sistema segregado que se configura nos atendimentos pelas instituições especiais privadas.

Entendemos que a política de educação especial em uma perspectiva inclusiva deve favorecer a ruptura com duas marcas da educação de pessoas com necessidades educacionais especiais no Brasil: o não acesso a nenhum tipo de escolarização, seja ele regular ou segregado, e a centralidade do sistema segregado de ensino consolidado em instituições especiais privadas de caráter filantrópico. Significa dizer que deve haver a ampliação do acesso à escola e a migração dessa população dos sistemas segregados para os sistemas regulares de ensino; assim como a ampliação da educação desta população nas escolas regulares públicas e diminuição nas escolas privadas, especialmente as de caráter filantrópico. (MELETTI, 2014, p. 798).

Quanto ao acesso educacional de crianças e jovens por meio da escola regular, Meletti (2014) conclui, ao pesquisar as condições de acesso na etapa de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio, que a universalização do ensino ainda não atingiu as pessoas com necessidades educacionais especiais. Laplane (2014) também afirma em sua pesquisa que os

⁶⁰ Os autores utilizam conceito formulado a partir dos estudos de Boaventura de Souza Santos ao explicar que “Se a desigualdade é um fenômeno socioeconômico, a exclusão é, sobretudo um fenômeno cultural e social, um fenômeno de civilização. Trata-se de um processo histórico através do qual uma cultura, por via de um discurso de verdade, cria o interdito e o rejeita [...]. A desqualificação como inferior, louco, criminoso ou pervertido consolida a exclusão e é a perigosidade pessoal que justifica a exclusão. (SOUSA SANTOS, 2006, p. 280-281).

números, apesar de demonstrarem aumento considerável nas duas últimas décadas, indicam que a distribuição dos alunos entre os níveis de ensino expõe desigualdade, pois apontam pequena parcela de alunos matriculados na Educação Infantil e no Ensino Médio. Uma concentração maior nas primeiras séries do Ensino Fundamental e um número discreto de alunos na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Esse quadro sugere a necessidade de reconhecimento das especificidades e políticas públicas para atendimento desse público no zelo pelas condições de acesso que atendam suas necessidades.

Portanto, na pesquisa se verifica que a abrangência do direito à educação tem alcance de formas diferenciadas, assim como, evidencia a necessidade de articular os vários enfoques para dimensionar a garantia do acesso à Educação Básica na sua complexidade.

5.2.1.2 A Educação Básica apresentada no PNE 2014-2024

Tratar do Plano Nacional de Educação como elemento central, de onde devem partir elementos norteadores para outras políticas e pensá-lo como articulador de um Sistema Nacional de Educação, não é um caminho linear ou fácil de ser analisado. O entendimento nesta pesquisa trata da garantia da educação para todos, num contexto de reconhecimento que o enfrentamento às desigualdades, na democratização do direito não acontece de forma harmoniosa, pois o direito não é linear e está para além do problema histórico (BOBBIO, 2004), assim como as políticas para esse enfrentamento não são ações lineares (CURY, 2020). Depara-se com a sociedade construída em bases históricas, sociais, econômicas e culturais diferenciadas e bastante complexas.

Assim, analisar o planejamento educacional exige levar em consideração as relações entre os elementos que compõem essa realidade. Portanto, ao pesquisar as produções para embasar essa pesquisa e focar em perceber os aspectos comuns, as relações entre os resultados encontrados nos estudos bibliográficos, como fundamentos para a análise nesse trabalho, se vê a possibilidade de compreensão tanto da amplitude das políticas educacionais, quanto das relações mais específicas que as configuram, ao passo que as categorias de análise elaboradas se interdependem e quando não articuladas, podem dificultar a visão de políticas como meios para materialização de um projeto de sociedade.

Nesse sentido, o estudo tem como elementos norteadores de análise: o PNE 2014-2024, documento referência para o planejamento das políticas públicas educacionais por uma década,

aprovado em 25 de junho de 2014 e sancionado como Lei nº13.005/14⁶¹, e a Constituição Federal de 1988, que apresenta um projeto de educação para a sociedade brasileira⁶².

A Lei nº13.005/14 possui 14 artigos e prevê, entre suas diretrizes, no artigo 2º:

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.

Em anexo à lei que aprova o plano consta o documento com as 20 metas e as 256 estratégias. Para o estudo sobre a garantia do direito à educação na dimensão do acesso à Educação Básica, se propôs focar a discussão especificamente nas metas e estratégias que tratam da etapa obrigatória de escolarização: a Educação Básica⁶³. A análise proposta nesta pesquisa identifica e caracteriza tal direito, a partir de estudos e pesquisas apresentados nas produções bibliográficas de pesquisadores que já discutiram o acesso à educação como direito. Utilizam-se as produções categorizadas conforme a necessidade de cada meta.

Ressalta-se aqui, a iniciativa do Ministério da Educação, impulsionado pela exigência do atual PNE, de criação de site para o acompanhamento do alcance das metas e estratégias do plano, disponibilizada para acesso livre, onde o plano pode ser acompanhado, por meio dos relatórios de monitoramento⁶⁴. Salienta-se a importância de pensar o acesso à educação nas suas particularidades, pois, em cada região ou estado, as metas e estratégias se configuram de diferentes modos na prática, evidenciados nos documentos de monitoramento referenciados. Nesse sentido,

⁶¹ Artigo 1º “ É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.”

⁶² Conforme apresentado no capítulo 3 desta pesquisa, a CF de 1988 prevê no seu artigo 205, capítulo III, que a “[...] educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, artigo 205).

⁶³ Reconhecida nesses termos a partir da LBD 9394 de 1996.

⁶⁴ Os documentos evidenciam a realidade educacional por meio de indicadores, contemplando séries históricas. São eles: a Linha de Base 2014-2024, o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: Biênio 2014-2016, o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2018; disponíveis em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/monitoramento-do-pne/relatorios-de-monitoramento>>.. Acessado em: 30 ago. 2020.

os referenciais bibliográficos, que foram utilizados nesta pesquisa, permitem um aparato de conhecimentos produzidos sobre a situação da educação no país, com análises diferenciadas do proposto pelos documentos, com relação ao acesso à Educação Básica.

As produções bibliográficas serão a base para perceber até que ponto as metas e estratégias do PNE 2014-2024, considerado como peça de planejamento e expressão de demanda social por educação, se aproximam ou se distanciam do projeto educacional para a sociedade, que se configura na carta magna brasileira.

Além das produções acadêmicas, um importante documento já produzido com base em estudos regionais é a Linha de Base do PNE (BRASIL, 2015), que apresenta análises descritivas das séries históricas dos indicadores educacionais, com amparo no Decreto nº 6317/2007⁶⁵, e Artigo 4º da Lei nº 13.005 de 2014 no qual consta que “As metas previstas [...] deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta Lei”. Além das atribuições exercidas pelo INEP, o artigo 5º, parágrafo 2º dessa lei confere ao instituto a função de publicar, a cada dois anos, estudos que subsidiem o monitoramento e a avaliação do processo que envolve as ações para atingir as metas e estratégias do PNE.

Outro ponto importante é que os estados e municípios são parceiros indispensáveis na viabilização das estratégias. No caso da Educação Infantil, por exemplo, o município é que apresenta o maior grau de responsabilidade na medida em que, grande parte dessa etapa é de sua responsabilidade. Portanto, para que as metas e estratégias se estruturem com a potência necessária para garantia do acesso à educação, se tem a necessidade do trabalho dentro dos estados e municípios como propulsores na sua materialização. Nesse sentido, podem se constatar algumas singularidades regionais, pois alguns estados podem se aproximar mais e outros menos daquilo que é proposto de forma geral no PNE atual, de acordo com suas condições sociais, econômicas, políticas.

E esses pontos são importantes para a análise educacional mais detalhada. O estudo permite concordar, em alguns termos, com a afirmação presente na Linha de Base (BRASIL, 2015), de que o PNE é um marco de caráter essencial como referência para a agenda das políticas públicas

⁶⁵ Especifica as atribuições do INEP.

educacionais e, conseqüentemente, para a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais, num sistema federativo⁶⁶.

Considera-se que a Linha de Base é um documento para subsidiar a análise de como se encontra a educação no país, assim como, expõe o dimensionamento inicial da demanda por educação nas diferentes regiões do país, fotografada no momento da aprovação do PNE atual. No entanto, o desafio permanece ao verificar que as regiões possuem diferenças e desigualdades regionais que as caracterizam.

Nesse sentido, certas regiões/estados/municípios poderão atingir as metas e estratégias com certo grau de esforço menor, pois devido às condições já se aproximam da média que o plano exige. Enquanto outras ficarão abaixo da meta apesar de seus esforços. Sobre esse aspecto, se entende a relevância de um regime de concorrência e colaboração entre os entes federados, garantido pela Constituição Federal, ao passo que exige estratégias na organização de políticas públicas, para garantir que os sistemas educacionais se articulem e, dessa forma, preservem a viabilidade das metas e estratégias em cada uma das regiões, para que o projeto nacional se efetive na garantia do direito à educação para todos, com igualdade de oportunidades.

Portanto, como dimensionar o esforço na contribuição regional/local para o atingimento da meta? Enfatiza-se a afirmação de Cury (2011) que diz ser a educação tanto uma competência privativa da União, quanto uma competência comum a todos os entes federativos (BRASIL, 1988, artigo 23) e uma competência concorrente (BRASIL, 1988, artigo 24), e, dessa forma, exige articulação entre os níveis da federação. Nesses termos, se remete ao fato de que à União cabem responsabilidades, quanto aos interesses que se configuram de forma mais geral, e aos estados ou municípios se responsabilizarem pelas ações e interesses de ordem local.

A pesquisa mostra também que a construção de uma política com essa dimensão é um marco fundamental para a educação brasileira. Apesar da presença dos aspectos de contradição que configuram o documento, ao expressar um certo distanciamento do discurso e a realidade desenhada, pode ser assumido como uma política pública articuladora no compromisso com o direito à educação.

Suas 20 metas conferiram ao País um horizonte para o qual os esforços dos entes federativos e da sociedade civil devem convergir com a finalidade de consolidar um sistema educacional capaz de concretizar o direito à educação em sua integralidade,

⁶⁶ Sobre o sistema federativo brasileiro, ver estudo feito por Cruz (2011).

dissolvendo as barreiras para o acesso e permanência, reduzindo as desigualdades, promovendo os direitos humanos e garantindo a formação para o trabalho e para o exercício autônomo da cidadania. (BRASIL, 2015, p.09).

O governo federal demonstra, com a produção da linha de base (BRASIL, 2015), as possibilidades de desenvolver ações governamentais em todos os níveis federativos para a materialização do PNE 2014-2024. Percebe-se tal fato quando o documento afirma que um plano para a educação do país só pode ser concretizado com um sistema articulado de ações governamentais em todos os níveis federativos. Essa afirmação considera o documento como um meio de articular esforços e estabelece a necessidade de elaboração dos planos nos estados e municípios alinhados ao planejamento macro. No entanto, é fato que as condições reais, para que os entes federados organizassem seus planos, se dão de modos diferenciados conforme as particularidades de cada contexto, o que mostra a necessidade de um diagnóstico de cada estado ou município e mapeamento de suas peculiaridades.

Tal realidade está evidenciada na literatura que analisa a organização dos planos locais. Como apontado em pesquisa, a investigação frágil da real situação do quadro educacional, pode comprometer a elaboração da política local que atenda as reais necessidades (OLIVEIRA; SOUZA; CÂMARA, 2018; TRIPODI; DELGADO; RODRIGUES, 2018; SOUZA; PIMENTA, 2019). As políticas públicas fortalecidas, em todos os níveis, podem desencadear situações favoráveis à ideia da materialização das políticas, conforme o grau de aproximação do real e qualificação da proposta. O PNE, assumido como uma política de estado, que se fortaleceu durante o processo de construção, foi formulado como o epicentro das políticas educacionais (DOURADO, 2017) reafirmando a pretensão explicitada pelo governo da época.

No aspecto das expectativas de planos regionais bem elaborados, com estimativas de crianças que estão fora da escola em etapas da Educação Básica, de acordo com a exigência do real, se pode analisar como uma exigência contraditória. Ao passo que o movimento em torno da construção do PNE 2014-2024 foi sendo fortalecido à medida que as discussões eram amadurecidas nos espaços locais, com movimento social amplo, abrangente e participativo, desde o período de realização das CONAEs até a aprovação do PNE (duração de tempo na casa dos 4 anos), os planos locais (municipais e estaduais) tiveram prazos menores para sua formulação, análise e aprovação.

Esse aspecto pode ter exercido influência nas análises, elaboração de estratégias e metas locais, devido às complexidades que se apresentam no contexto do real.⁶⁷

No entanto, não se pode negar que, o aprendizado coletivo vivenciado pelos segmentos que discutiram o plano gerou impactos sem precedentes quanto ao conhecimento dos meios de planejamento e de participação das pessoas na gestão dos sistemas educacionais. Apesar das mudanças na conjuntura política do país, após a aprovação do PNE 2014-2024, os avanços são visíveis quando se volta o olhar para as ocupações das lacunas nos espaços públicos, por meio da participação expressiva da sociedade, a exemplo de várias pressões sociais ocorridas nos últimos anos, que escancaram as disputas de poder na sociedade e conseguem breçar alguns retrocessos nos direitos adquiridos.

No entanto, se sabe que a organicidade das políticas sofre influência das condições políticas e financeiras que envolveram o período. Nesse sentido, muitas das conquistas já então garantidas no âmbito das políticas do governo federal⁶⁸, que se fortaleceram durante a construção do plano, foram desbancadas, legitimando elementos que já foram evidenciados na história do planejamento da educação brasileira, e que marcaram períodos de avanços e retrocessos, devido às disputas de poder e de projeto de educação que se quer para a sociedade.

Neto, Castro e Garcia (2016), Guedes e Barbalho (2016), Silva e Carvalho (2014), ao pesquisarem o planejamento na esfera dos entes federados, constataram que existem mecanismos pensados para organizar o sistema educacional do país. Esses mecanismos contribuem, no sentido de criar práticas de planejamento, com espaços democrático-participativos. Por outro lado, essas ferramentas evidenciam características de um modelo gerencial e alimentam políticas focalizadas (no sentido de pulverizadas), que muitas vezes não acrescentam esforços no enfrentamento das diferenças regionais, mas, ao contrário, estimulam a competição diante de estruturas desiguais.

Considera-se que um planejamento, que vise materializar o projeto de educação presente na carta magna do país, exige maiores esforços no sentido de criar políticas de planejamento que

⁶⁷ Essa afirmação pode ser feita pela autora, pois teve acompanhamento de forma indireta na construção de vários planos municipais no estado do Paraná e, participação direta nas discussões e elaborações dos planos nos municípios de Guarapuava (participação como representante do segmento de professores da educação básica), Campinha do Simão (participante como representante do segmento da gestão estadual) e Pinhão (participante enquanto professora da UNICENTRO), que fazem parte do estado do Paraná, e participação na etapa regional do estado do Paraná (representante dos professores de Ensino Superior).

⁶⁸ Importante registrar que houve mudança no rumo político do país. E a saída do governo, dada a ocorrência de *impeachment* em virtude de interesses conflitantes, desestrutura o cenário organizado e fortalecido do movimento de construção do PNE 2014-2024. A conjuntura política foi mais forte, mas não significa, necessariamente, que isso é uma fragilidade do PNE.

estejam para além de mecanismos técnicos de intervenção estatal. E se concorda com José Silvério B. Horta (1982), ao reiterar a necessidade de políticas de planejamento educacional à luz da democracia enquanto prática social, com vivências de planejamento participativo como canais de democratização da educação brasileira.

As realidades dos estados e municípios são caracterizadas por especificidades diferenciadas, com muitas variáveis presentes nas regiões. Daí a necessidade dos olhares específicos interligados às questões mais amplas. Apesar da garantia do direito de todos os cidadãos estar estabelecida na Constituição Federal de 1988, a abrangência não se dá na mesma intensidade em todas as regiões do país. O governo, por um lado, propõe metas e estratégias utilizando o PNE como norteador das políticas educacionais, assumindo um caráter centralizador de proponente. Por outro lado, é assumida no documento, a necessidade de integração do regime de colaboração entre estados e municípios com diferentes realidades, com “políticas externas ao campo educacional” (BRASIL, 2015, p. 14) e a participação da sociedade.

Se é verdade que diferentes interesses e razões de Estado, bem como a ausência de um sistema nacional articulado na formulação e implementação de políticas públicas, inviabilizaram, em larga medida, a estruturação de uma integral rede de proteção social no Brasil, não é menos verdadeiro o fato de que a Constituição Cidadã enfeixou, a partir do consenso político possível, um conjunto de direitos negados à população brasileira, historicamente. (TRIPODI; DELGADO; RODRIGUES, 2018, p.3).

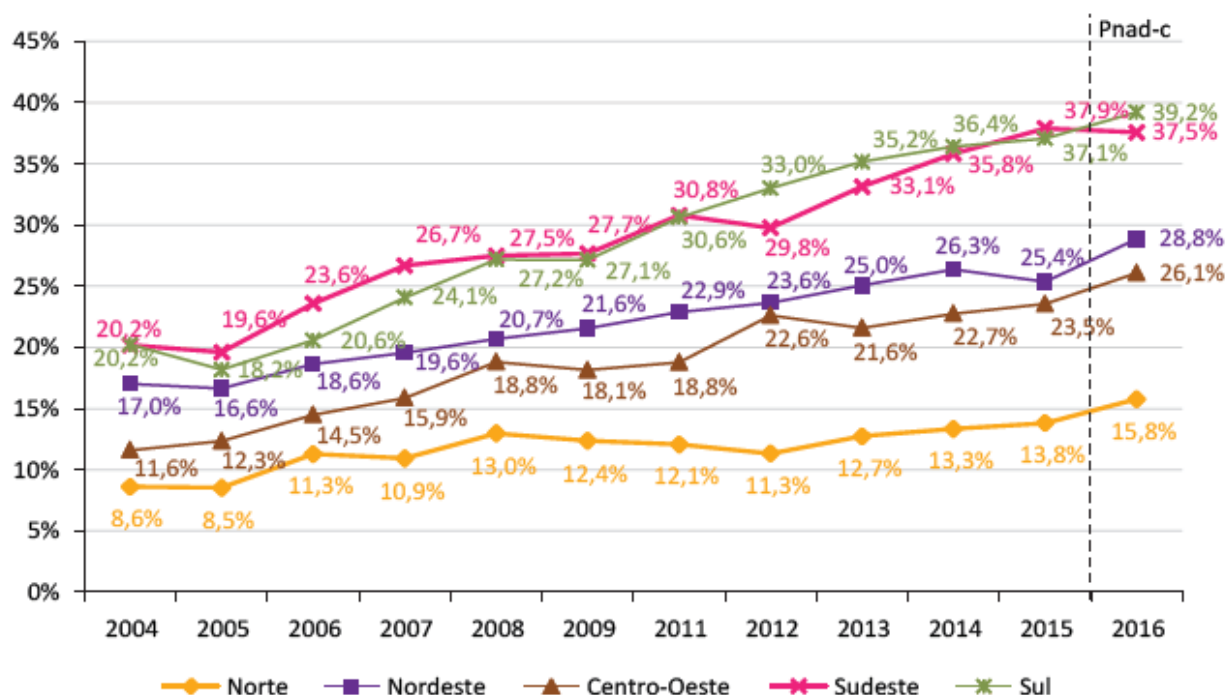
Tal realidade mostra a complexidade de organizar um Plano Nacional de Educação que busca a participação, a articulação de diferentes níveis federativos e a intersetorialidade de políticas públicas, para a consolidação do direito à educação, numa sociedade em que esses termos se apresentam com interpretações polissêmicas. Nesse viés, reforça-se o argumento de que foi um plano possível para o momento (TRIPODI; DELGADO; RODRIGUES, 2018), pois se entende que o conceito e as formas de participação, os níveis de responsabilidades dos entes federados e a articulação dos setores, apesar de serem elementos essenciais para que o plano se torne realidade, demandam muito aprofundamento e discussões para além do campo acadêmico e dos indicadores governamentais.

A necessidade de trabalhar para a democratização da educação está nas legislações brasileiras. Especificamente, a oportunidade de acessar instituições escolares e ter condições de aprender, é direito assegurado na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/1996, entre outros documentos, que daí emanam e compõem as normativas

educacionais brasileiras. Esse direito é apresentado como um aspecto basilar no PNE 2014-2024, bem como, consta nas metas e estratégias que tratam da Educação Básica.

Os dados e as análises preliminares dos indicadores educacionais, publicados na Linha de Base (BRASIL, 2015), quando estudados de forma geral, demonstram alterações no panorama educacional brasileiro se considerada uma trajetória recente. Apesar da considerável mudança nos quadros educacionais recentes, ao desagregar os dados se evidenciam grandes desigualdades quanto ao direito à educação na dimensão do acesso, a exemplo da situação de crianças na idade de Educação Infantil, entre 0 a 3 anos, olhada por região (GRÁFICO 1).

GRÁFICO 1: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A ESCOLA OU CRECHE, POR GRANDE REGIÃO - 2004- 2016



Elaborado pela Diret/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/ IBGE (2016)
 FONTE: Relatório do 2º ciclo de monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2019, p. 21)

Nesse caso, os indicadores constituem importantes fontes que sinalizam onde estão as supostas privações do acesso ao direito de estudar em instituições escolares. O quadro não é diferente quando os indicadores estão ligados a fatores como: raça/cor, nível socioeconômico e local de moradia. Não se propõe aqui fazer a análise desses indicadores ou avaliar a política pública, mas essas provocações instigam a continuar os estudos, apreender aspectos não mensuráveis, que

ainda dificultam a materialização do direito à educação em todas as etapas da educação. Esses indicadores são elementos que servem para subsidiar a tomada de decisões quanto às políticas públicas.

[...] essa Linha de Base não comporta a opção definitiva acerca dos instrumentos para a aferição dos objetivos do PNE, mas busca desencadear o debate a respeito dos indicadores mais adequados para o acompanhamento de cada uma das metas estabelecidas no Plano. Os processos de diálogo com a sociedade civil e com os atores governamentais é que irá atestar a solidez e as fragilidades das referências adotadas, de modo que os indicadores possam ser ratificados ou reformulados. (BRASIL, 2015, p. 18).

Entende-se que as análises dos dados, nos aspectos gerais e desagregados, podem subsidiar a compreensão do desenho de uma realidade educacional brasileira, explicitar as características regionais, desvelar realidades diferenciadas que integram a educação brasileira e necessidades que dificilmente aparecem em abordagens amplas. Salienta-se que a Constituição Federal de 1988⁶⁹ (BRASIL, 1988, artigo 6º), ao garantir que a educação é um dos direitos sociais, assegura para toda a população a obrigatoriedade de atendimento educacional como direito, considerando aqui o estudo com foco na Educação Básica.

Para Cury (2002), a efetivação dos direitos conflita com as condições sociais adversas que configuram a sociedade brasileira. Mas o Estado pode ser um propulsor na distribuição dos direitos sociais, nesse caso, da educação (ZAMPIRI, 2010). Historicamente, um conjunto de direitos foi negado à grande parte da população e a Constituição Federal de 1988, apesar de ser um documento de avanço para a época de sua aprovação, se configura como uma lei a “partir de um consenso possível.” (TRIPODI; DELGADO; RODRIGUES, 2018, p.03). Talvez esse fato pode ajudar na argumentação de que um planejamento educacional, com aumento de alcance das políticas públicas, ainda demanda elementos que estabeleçam ligações entre as ações dos entes federados, promovam ampliação de canais de participação efetiva e a articulação de políticas dos diferentes setores.

Ressalta-se, então, a preocupação quanto à “[...] ausência de um sistema nacional articulado na formulação e implementação de políticas públicas, que inviabilizam em larga medida a estruturação de uma integral rede de proteção social no Brasil”, manifestada nas pesquisas de

⁶⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018, p.03), mesmo com a existência já normatizada de tais direitos na lei maior brasileira.

O documento Linha de Base do PNE 2014-2024 organiza as responsabilidades de cada ente federativo, conforme o foco de atuação para a garantia do direito à educação, conforme segue:

Metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade: Meta 1, Meta 2, Meta 3, Meta 5, Meta 6, Meta 7, Meta 9, Meta 10, Meta 11.

Metas voltadas à redução das desigualdades e à valorização da diversidade: Meta 4 e Meta 8.

Metas para a valorização dos profissionais da educação: Meta 15, Meta 16, Meta 17 e Meta 18.

Metas referentes ao ensino superior: Meta 12, Meta 13 e Meta 14 (BRASIL, 2015, p.13).

Segundo o documento, a característica de um plano apresentado dessa forma é que as metas e estratégias possam conversar entre si e o objetivo comum seja alcançado, “ busca de unidade na diversidade de políticas” (BRASIL, 2015, p. 14). No entanto, ao analisar o conteúdo do PNE 2014-2024, se evidencia que essa articulação prospectada não está bem definida no diálogo entre as metas e estratégias. Ao avaliar as metas e estratégias que definem a organização da Educação Básica, se pode afirmar que as metas 1, 2, 3, 4, 9 e 11, e suas respectivas estratégias, formam um plano para esse nível, com a presença da educação especial (se complementado com as metas e estratégias que envolvem os profissionais da educação, a gestão educacional e o financiamento).

O desafio educacional não está restrito a uma ou outra região. O entendimento é de que o objetivo de garantir o direito ao acesso à educação está normatizado e é comum a todos os entes federados. Entende-se que pensar as estratégias políticas nesse panorama propõe uma visão ampliada do compromisso para diminuição das desigualdades.

Portanto, o esforço coletivo tira do foco as estruturas individualizadas e chama a atenção para as especificidades dos grupos, pois são elas que precisam de maior concentração nas ações públicas estratégicas. Essa ação ampliada contribui para desencadear grandes mudanças, não apenas para a educação, mas acionando a necessidade das ações asseguradas por um sistema orgânico, garantido no artigo 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). No próximo capítulo, a análise se propõe a estudar o processo de democratização do acesso nas etapas da Educação Básica, pois cada uma apresenta sua especificidade, sem desconsiderar um processo amplo que garante a educação como um todo, iniciando-se pela Educação Infantil.

6 QUAL O CAMINHO PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL?

Este capítulo almeja apresentar as metas e estratégias do PNE 2014-2024 que podem ser estruturantes na garantia do direito à Educação Infantil, na dimensão do acesso. Articulam-se as produções selecionadas a partir do objetivo assumido no texto introdutório, para identificar os elementos que interferem na materialização do direito à Educação Básica na dimensão do acesso à etapa da Educação Infantil, organizados aqui por categorias, as estratégias específicas da Meta 1, que tratam do acesso e possíveis articulações com a Constituição Federal de 1988.

6.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL

O estudo que segue permite compreender como vem se projetando a expansão do atendimento à Educação Infantil no país, a demanda para esta etapa do ensino, as ações adotadas pelos poderes públicos e as principais lacunas no que se refere à garantia do direito da criança na dimensão do acesso à primeira etapa da Educação Básica. Aqui reforça-se o fato de estar garantido na legislação brasileira e, de que tal etapa deve ser organizada em creches para as crianças de zero a três anos e em pré-escolas para as crianças de quatro e cinco anos.

A CF de 1988 prevê a assistência gratuita para filhos e dependentes de trabalhadores, desde o nascimento até os seis anos de idade, em creches e pré-escolas (art. 7º, XXV⁷⁰) e estabelece como dever do Estado a garantia de atendimento aos pequenos (art. 208, inciso IV⁷¹), ficando a responsabilidade da oferta a cargo dos municípios, em cooperação técnica e financeira com a União e os estados (artigo 30, VI⁷²).

Em decorrência da lei maior, outros documentos reforçam, dando a necessária sustentação ao planejamento e encaminhamento de políticas públicas que garantam o atendimento ao direito

⁷⁰Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (BRASIL, 1988. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

⁷¹Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (BRASIL, 1988. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

⁷²Art. 30. Compete aos Municípios:

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

das crianças nesta etapa escolar, tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN nº 9.394/1996), os Planos Nacionais de Educação (Lei nº 10.172/ 2001 e Lei nº 13.005/ 2014), o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), dentre outras normatizações.

Reconhecido o dever do Estado de garantir o acesso à creche como direito da criança, esta etapa deixa de pertencer à área de assistência social e passa a integrar a Educação Básica, conforme promulgado na LDB nº 9.394/1996. Até 2005, a pré-escola abrangia o atendimento de crianças com até seis anos de idade, as quais passam a fazer parte do Ensino Fundamental (Leis n.º 11.114/2005 e n.º 11.274/2006). A aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que modificou o artigo 208, inciso I, passou a assegurar “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade(...)” (BRASIL, 2009a), e, dessa forma, o atendimento educacional fica obrigatório e gratuito para todas as crianças de quatro e cinco anos, etapa que configura a pré-escola.

A universalização do atendimento na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e a ampliação da oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até três anos até o final de sua vigência, é meta prevista no PNE 2014-2024. No entanto, a revisão dos estudos aponta algumas lacunas, que podem ter influenciado no não cumprimento no prazo determinado.

Para entender o atendimento à Educação Infantil, se pesquisou nos textos selecionados, elementos para além dos números já levantados pelo monitoramento do PNE 2014-2024. Em seguida, realizou-se a compilação das produções e as discussões principais encontradas por meio da metodologia assumida neste trabalho e, que estão relacionadas com o direito à educação, entendendo que estas nos permitem dimensionar uma demanda por acesso à Educação Infantil não expressa nos aspectos quantitativos.

Compõem o próximo tópico, estudos sobre: a) democratização do acesso à Educação Infantil (ARELARO, 2017; LEAL; RAMOS; VASCONCELOS; COSTA, 2017; SILVA; LUZ, 2017); b) atendimento dos municípios à demanda por Educação Infantil (SOUSA; PIMENTA, 2019); c) efetivação do direito à educação (MACHADO; GANZELI, 2018); d) iniciativas e alterações nos modos de gerenciar e prover a Educação Infantil (TRIPODI; SOUSA, 2018; TRIPODI; DELGADO; RODRIGUES, 2018); e) matrículas dos alunos da Educação Especial na Educação Infantil e a oferta dos serviços especializados aos pequenos com necessidades especiais (BRIDI; MEIRELLES, 2014).

6.1.1 A democratização do acesso à Educação Infantil

O estudo do previsto na CF de 1988 como direito de todos os brasileiros, bem como, as metas e estratégias do PNE 2014-2024 servem de motivação como eixo para a análise do direito à Educação Infantil na dimensão do acesso. Intenciona-se perceber se é possível materializar um projeto de Educação Básica para a sociedade brasileira, conforme desenhado na carta magna do país, analisando esta etapa. Lembra-se que até o ano de 2013, a matrícula na Educação Infantil, apesar de constituída como direito de todas as crianças, era opção das famílias.

A partir desse viés, se registraram as produções selecionadas, cujas contribuições ajudam a enxergar se a entrada da criança na escola/creche está sendo promovida e assegurada, na medida daquilo que prevê a legislação. Primeiramente pode-se analisar que:

- a) O atendimento para crianças de quatro e cinco anos de idade é uma meta do PNE 2014-2024 ainda não cumprida⁷³;
- b) A ampliação do atendimento das crianças de até três anos vem se dando em um ritmo lento com relação ao cumprimento da oferta de creches para no mínimo 50% da população dessa faixa etária até 2024.

Com a Lei nº 12.796/2013, os gestores municipais assumem a garantia de matrículas para as crianças de 4 e 5 anos proporcional à demanda.⁷⁴ Peixoto, Shuchter e Araújo (2015) discutem que a obrigatoriedade de atendimento pode provocar a cisão entre a creche e a pré-escola, mediante a desobrigação dos municípios com a etapa educativa de 0 a 3 anos. Arelaro (2017) afirma que dentre os critérios de avaliação de políticas públicas, é consenso na área de educação que a democratização do acesso, enquanto condição de realização do direito à educação de todos e todas, deve ser garantido.

Ressaltam-se as limitações quanto ao diagnóstico que dá a dimensão da demanda fora do sistema escolar, pois os estudos mostram que ainda há crianças nesta faixa (0 a 5) etária não

⁷³ A meta que prevê a universalização do atendimento de crianças de 4 e 5 anos, não foi atingida (93,8% de crianças atendidas em 2018); O atendimento de crianças de até 3 anos e 11 meses não atingiu os 50% prospectados (35,7%). Fonte: Observatório do PNE. <<http://www.observatoriodopne.org.br/pne/linha-do-tempo>>. Acessado em: 04 out. 2020.

⁷⁴ As Diretrizes Curriculares Nacionais: Educação Básica (BRASIL, 2013), no seu artigo 5º estabelece que “A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.”

absorvidas na rede pública (SOARES; FLORES, 2014; ALMEIDA, 2014; FERNANDES; DOMINGUES, 2017). O processo para que as metas sejam cumpridas é marcado por muitas incongruências. É possível afirmar que, algumas das estratégias que estão sendo adotadas pelos municípios para atender à demanda da Educação Infantil demonstram a falta de discussão com a sociedade, pois esse seria um caminho para dimensionar a falta de acesso ou as necessidades das famílias de terem suas crianças no sistema educacional durante o tempo integral. Uma dessas incongruências é a parcialização no atendimento da pré-escola (4-5anos), que está na faixa da obrigatoriedade. (TRENTINI, 2016, p. 97).

Mas não está fora de cogitação o atendimento parcial das crianças na creche de 0 a 3 anos, pois alguns municípios estão adotando tal estratégia. Essa estratégia local atende a exigência de garantir que a criança esteja na escola, mas gera um equívoco em pensar que a não oferta do ensino em tempo integral, interfere no direito das famílias de trabalhadores em manter seus filhos em espaço educativo enquanto precisam trabalhar.

A parcialização no atendimento à Educação Infantil reforça o que Aquino (2015) apresenta, ao afirmar que os princípios da educação em período integral parecem menosprezados nas políticas municipais para a etapa, contraditoriamente ao que está na meta 6 (educação integral⁷⁵) e na 17ª estratégia da Meta 1 do PNE 2014-2024 que visa “estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.” (BRASIL, 2014).

O documento final da Conferência Nacional da Educação (CONAE, 2010) propôs como meta oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender a, pelo menos, 25% dos alunos da Educação Básica no Brasil até o final da vigência do PNE, o que evidencia uma demanda, pois as discussões envolveram as representações locais. Na meta 6 do PNE 2014-2024, se evidencia em várias estratégias (6.1, 6.2, 6.5, 6.7 e 6.8), o incentivo no acesso ao atendimento em período integral.

Fatores como desigualdade social, fragmentação de políticas e investimentos públicos insuficientes têm comprometido a equidade de acesso na educação infantil. Quando se fala de jornada ampliada, discute-se tanto o direito da criança de estar frequentando um espaço de interações educativas quanto a igualdade de condições de acesso para todas as crianças,

⁷⁵ Meta 6 do PNE 2014-2024: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos (as) alunos (as) da educação básica.

seja integral ou parcial, em creches ou pré-escolas, conforme o desejo e a necessidade da família. (TRENTINI, 2016, p.101)

Autores como Barbosa e Campos (2016) e Lira, Drewinski e Sapelli (2016) refletem sobre uma série de desafios ligados à implementação legal. Falam sobre problemas no número de vagas, redução da jornada de atendimento (o que interfere no direito na dimensão do acesso), estrutura física inadequada, mas também incluem falta de formação dos professores e antecipação de práticas de alfabetização, dentre outros.

Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018) alertam que a CF de 1988 insere nas normativas uma agenda para as políticas públicas na garantia da Educação Infantil. Nesse sentido, não se pode negar a ampliação de direitos nessa etapa nas últimas três décadas; no entanto, em termos de oferta e regulação, mesmo tendo direitos garantidos, a presença do Estado ganha papel subsidiário, deixando nítida a presença da sociedade civil organizada como parceiros na efetivação do direito a escolarização⁷⁶, principalmente na faixa dos 0 a 3 anos, assim como a “universalização da Educação Infantil” (p.05), é um desafio explícito posto para os municípios.

Observa-se então que, para dar conta desse contingente, há uma tendência ao atendimento da população dessa faixa etária com parcerias voluntárias, não sendo bem definidas as responsabilidades dessas colaborações, que envolvem administração pública e organizações da sociedade civil.

(...) configuram i) presença de um federalismo de colaboração impreciso, em que as bases cooperativas da União para com os municípios não estão claramente definidas; ii) natureza arrojada das metas da educação infantil destinadas aos municípios, num contexto de recursos escassos e de menor capacidade institucional; iii) edição da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, publicada um mês após a Lei nº 13.005/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. (TRIPODI, 2016, p. 390).

A abertura que se verifica está amparada, à medida que a estratégia da meta 1 visa “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” (BRASIL, 2014). Nos planos estudados por Souza e Pimenta (2019), as estratégias definidas pelos municípios

⁷⁶ Minto (2018) relata o viés privatista em algumas metas do PNE que trata do “ensino gratuito”, e como isso endossa o repasse de verbas públicas para o setor privado, a exemplo das metas 1.7, 3.7, 8.4, 9.1 e 11.6 do atual PNE.

com a finalidade de cumprir a meta de expansão da oferta e do atendimento à creche, corresponderam ao “estabelecimento de convênios com instituições privadas filantrópicas, confessionais e /ou comunitárias.” (p.14).

Dourado (2016) afirma que existe a disputa entre o público e o privado. Segundo o autor, não resta dúvida de que o financiamento e, por decorrência, o fundo público são um campo em disputa no cenário de materialização do Plano e, se pode afirmar que de igual forma, interfere na materialização do projeto de educação para todos, desenhado na Constituição Federal de 1988.

Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018) explicam a existência de uma ancoragem democrática mais robusta na construção do último plano, e utilizam a categoria analítica de permeabilidade estatal ao explicar a forte presença de atores situados fora do Estado, como parceiros na dispersão da oferta nesta etapa da Educação Básica, e o PNE 2014-2024 assegura como estratégia “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”. (BRASIL, 2014, meta 1, estratégia 7).

Ressalta-se que, para o atendimento estabelecido na CF de 1988, com relação à gratuidade, laicidade e qualidade, a oferta de creche por instituições conveniadas, deve ser muito bem analisada, pois Flores e Susin (2013) destacam que esse tipo de alternativa não pode ferir a democratização do direito à Educação Infantil. O direito da criança está assegurado na lei (BRASIL, 1988, artigo 208, que trata da Educação), assim como está igualmente assegurado o direito da mãe em matricular seu filho em instituições públicas de ensino. (BRASIL, 1988, artigo 7º, que trata dos direitos sociais). Essa ideia é reiterada por Aquino (2014, p.171) ao afirmar que “[...] a oferta de educação infantil precisa ser formulada de modo a atender aos interesses e necessidades dos sujeitos a quem ela se destina, que vem a ser as crianças e suas famílias”.

Arelaro (2017) afirma que a democratização do acesso é critério consensual na avaliação de políticas públicas, considerado como condição para garantia do direito à educação. O reforço à essa afirmação está na meta 1 do PNE 2014-2024, especificamente na estratégia 13, na qual assegura que se devem “preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade (...)” (BRASIL, 2014).

6.1.2 A demanda por Educação Infantil

Ao descrever e analisar as condições do grupo etário de 0 a 3 anos perante o direito à Educação Infantil, Sesiuk (2019) argumenta que o acesso, enquanto se constitui em uma estratégia de combate à desigualdade, gera novas e múltiplas desigualdades, fazendo da primeiríssima infância uma categoria geracional discriminada, ao passo que essa etapa da Educação Básica, não é devidamente tratada como as demais. No estudo realizado pela autora, há indicações de que existe “a reciprocidade entre a estrutura de acesso e a oferta de educação infantil em creche e as desigualdades sociais na dupla invisibilidade de bebês e crianças bem pequenas.” (SESIUK, 2019, p.20).

Em especial no que se refere às creches, se tem dados que indicam uma grande demanda não atendida (FERNANDES; DOMINGUES, 2017). Quanto ao aspecto inclusivo das políticas, segundo pesquisa realizada por Meletti (2014), os “registros mostram que pouquíssimas crianças com necessidades educacionais especiais frequentam a creche no Brasil.” (p. 802)

Cabe destacar, também, que no caso das creches seria pertinente a consideração da demanda manifesta (cuja família procurou a vaga) e da demanda potencial (número de crianças existente no município), o que usualmente não foi especificado nos planos estudados ou foi tratado de modo equivocado. (SOUZA; PIMENTA, 2019, p. 9). Em ações recentes, há indicativos de que alguns municípios iniciaram o processo dos registros de demanda manifesta (a exemplo do município de Curitiba, Estado do Paraná).

É dever do Estado buscar todas as crianças da faixa etária entre 4 e 5 anos que estão fora da escola, ou seja, atender apenas a demanda manifesta é o mesmo que não atender a todas as crianças e, portanto, não cumprir com a universalização (SOUZA; PIMENTA, 2019). Em pesquisa realizada pelos autores nos espaços municipais, se verificou a fragilidade dos planos municipais quanto à materialização do acesso, quando afirmam que nem todos os documentos (Planos Municipais estudados) apresentam diagnóstico da situação educacional do município ou, ainda, estes foram disponibilizados de forma precária.

[...] constatações evidenciam que o documento de planejamento publicado e disponibilizado à sociedade carece, em vários municípios, de elementos que permitam aquilatar o esforço e empenho da gestão municipal, a ser despendido, para cumprimento do direito à educação desta etapa da Educação Básica, pois sequer constam dados que apoiem o exame da relação entre oferta, demanda e metas de expansão. (SOUZA, PIMENTA, 2019, p. 9).

Dessa forma, para atingir o que está proposto para a educação depende dos esforços dos entes federados, de uma forma qualificada nos dados que expressam a demanda e também estudos sobre a demanda não manifesta.

6.1.3 O acesso à Educação Infantil nas diferentes modalidades

Para a concretização da meta referente à Educação Infantil, uma delas diz respeito especificamente ao atendimento das crianças das populações do campo.

1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada; (PNE meta 1).

Por meio de uma proposta de redimensionamento da distribuição territorial da oferta, o plano estabelece o estímulo ao atendimento das crianças em suas próprias comunidades, respeitando suas especificidades. É possível afirmar que a legislação brasileira, especialmente a voltada à Educação Infantil, oferece bases importantes para realizar uma oferta que reconheça o caráter universal e particular em que deve ocorrer. Machado e Ganzeli (2018) afirmam que a CF de 1988 é um documento importante que mais especifica o direito à educação, além de inovar descrevendo mecanismos jurídicos para sua efetivação, no entanto, acrescenta que “há que se implementar políticas públicas que reflitam de forma equânime essa conquista (idem, p. 61)” com investimentos que possam enfrentar as desigualdades historicamente geradas no país.

Quanto à universalidade da pré-escola, está fundamentada na Emenda Constitucional nº 59, que possibilita acesso à pré-escola para todas as crianças brasileiras, ao assegurar “I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (BRASIL, 1988 - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009).

Em relação à particularidade, os documentos que tratam desse reconhecimento são: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996b) e Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009b), que expressam termos para que a oferta considere as especificidades culturais das famílias das quais as crianças fazem parte.

O impacto da Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009a) pode ser observado no aumento das matrículas na pré-escola, principalmente na região urbana. Nas áreas do campo, não

houve aumentos significativos, pois as matrículas se mantiveram, quando analisados os indicadores dos estabelecimentos públicos, evidenciando a imprescindibilidade dos investimentos estatais para a universalização da Educação Infantil em áreas rurais. (LEAL et al. 2017, p. 344)

O Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE/CBE) nº 20/2009, que deu origem às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil afirma no seu histórico:

Essa vinculação institucional diferenciada refletia uma fragmentação nas concepções sobre educação das crianças em espaços coletivos, compreendendo o cuidar como atividade meramente ligada ao corpo e destinada às crianças mais pobres, e o educar como experiência de promoção intelectual reservada aos filhos dos grupos socialmente privilegiados. Para além dessa especificidade, predominou ainda, por muito tempo, uma política caracterizada pela ausência de investimento público e pela não profissionalização da área. Em sintonia com os movimentos nacionais e internacionais, **um novo paradigma do atendimento à infância – iniciado em 1959 com a Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente e instituído no país pelo artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) – tornou-se referência para os movimentos sociais de “luta por creche” e orientou a transição do entendimento da creche e pré-escola como um favor aos socialmente menos favorecidos para a compreensão desses espaços como um direito de todas as crianças à educação, independentemente de seu grupo social. (BRASIL - CNE, 2009, grifos nossos).**

Para Souza e Pimenta (2019, p. 09), na meta referente à etapa da creche, os planos municipais estudados não contemplam “[...] iniciativas diferenciadas tendo em conta desigualdades locais de acesso das crianças à educação infantil, seja em decorrência de seu nível socioeconômico ou de raça e gênero”, a exceção de um plano pesquisado, que contempla ações para “diversidade étnico-racial e da garantia da construção de prédios específicos para essa etapa educacional, respeitando a diversidade e o contexto local”. Nos planos estudados há menção, em outras metas, de estratégias voltadas para as questões étnico-raciais e para a educação do campo, no entanto, não falam do acesso como entrada na escola, mas estão relacionadas a currículo e ações didático-pedagógicas.

A pesquisa realizada por Leal et al. (2017) mostra que as noções de oferta e demanda na Educação Infantil estão relacionadas, quase exclusivamente, ao ponto de vista quantitativo, associando oferta à disponibilidade de vagas e demanda, à amplitude do número de pessoas em potencial. Porém, se deve reconhecer a necessidade de pensar tais noções contemplando também aspectos qualitativos que nelas intervêm. É pertinente reforçar que as questões ligadas ao acesso em diferentes regiões exigem políticas públicas diferenciadas. A trajetória da universalização reflete o próprio processo de construção dos direitos de cidadania num país em que a escravidão

foi, por quase quatro séculos, pilar de uma sociedade desigual e autoritária e de um Estado oligárquico a serviço das elites. (TREVISOL; MAZZIONI, 2018, p.40)

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 206, garante o ensino para todos em igualdade de condições, e no artigo 207 diz ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, entre outras coisas, o direito à educação, à cultura, ao respeito, além de colocá-los a salvo de discriminação e violência. Portanto, a universalização do ensino aponta para políticas públicas de estado que garantam continuidade de ações em abrangência contínua, visto que os estudos evidenciam trajetórias de priorização no atendimento de alguns grupos, em detrimento de outros.

Loyola (2017, p. 773) argumenta que a “combinação entre desigualdade e baixa capacidade de atendimento são intrínsecas à situação de acesso às creches no País.” Nessa perspectiva, os governos municipais deveriam ser passivos de estímulos financeiros que ajudem na superação das limitações orçamentárias. Essa demanda resultante de estudos (SESIUK, 2019) foi enxergada na construção do PNE 2014-2024, quando estabelece na meta 1, a organização de ações nesse sentido, pois a estratégia 1.2 visa “garantir que, ao final da vigência deste PNE 2014-2024, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à Educação Infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo”.

Laplane (2014), ao estudar o acesso das crianças com deficiência na etapa da Educação Infantil, evidencia, com dados do censo escolar, o descumprimento legal no que diz respeito ao acesso à etapa. Nunes (2015) ressalta que é um grande desafio materializar o direito à educação às pessoas com deficiência, principalmente quando se trata da Educação Infantil. No artigo 208, parágrafo III⁷⁷, a carta magna assegura o atendimento educacional especializado aos deficientes, preferencialmente na rede regular de ensino (BRASIL, 1988).

A meta 4 (QUADRO 6) do PNE estabelece uma estratégia específica para o atendimento à criança com deficiência na etapa da Educação Infantil, com relação ao direito na dimensão do acesso, além de tratar de forma abrangente a qualificação desse acesso para toda a Educação Básica em outras estratégias⁷⁸.

⁷⁷ Artigo 208. Parágrafo III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (BRASIL, 1988).

⁷⁸ Estratégias que tratam do acesso de forma abrangente, atingindo toda a educação básica: Meta 4: Estratégias “4.6) **manter e ampliar programas suplementares (...), para garantir o acesso (...); 4.8) garantir a oferta de educação**

QUADRO 6 - ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA À POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA

Meta 4: universalizar , para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado , preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	4.2) promover, no prazo de vigência deste PNE, a universalização do atendimento escolar à demanda manifesta pelas famílias de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos com deficiência , transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, observado o que dispõe a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;
--	--

Fonte: PNE 2014-2024

Bueno e Meletti (2011) argumentam que é preciso estabelecer “políticas federais que induzam a ampliação de matrículas de alunos com deficiência, nas creches e pré-escolas, tal como se fez com as políticas de indução da inclusão desses alunos no ensino fundamental, especialmente a partir de 2008”. (2011, p.285). Nesse aspecto chama atenção o fato de que é desvelada a concentração mais significativa de matrículas das crianças com deficiência, no decorrer do Ensino Fundamental. Esse fato pode indicar a demanda de diagnósticos que acabam sendo tardios, ao passo que tais crianças não são percebidas nas suas necessidades enquanto estão na idade de Educação Infantil. Nesse sentido, se percebe a necessidade de estratégias políticas para que os pequenos tenham o direito a diagnósticos ainda nessa fase, com acesso à etapa garantido dentro das especificidades.

Embora seja importante a consagração legal do direito à educação na constituição federal, uma vez que é ela que impulsiona e obriga a realização desse direito, é necessário implementar políticas públicas para que esse direito se concretize, pois, como salienta Saviani (2013, p. 745), a “proclamação de direitos” não garante que sua materialidade aconteça. Arelaro (2017, p. 218) manifesta que, nesse “momento dramático que estamos vivendo no país, mais que nunca a união é

inclusiva, vedada a exclusão do ensino regular (...); 4.9) **fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola e ao atendimento educacional especializado** (...) em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude; 4.13) (...) **atender à demanda do processo de escolarização dos (das) estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação**, (...); 4.17) (...)promover parcerias (...) visando a **ampliar as condições de apoio ao atendimento escolar integral** das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculadas nas redes públicas de ensino.”

fundamental para podermos recolocar as ações e os direitos em seus devidos lugares, em especial, os objetivos e o papel da Educação Infantil no desenvolvimento saudável de nossas crianças”.

6.2 A EDUCAÇÃO INFANTIL - META 1 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

O **primeiro objetivo** desta meta é matricular todas as **crianças de 4 a 5 anos** na Pré-Escola até o ano de 2016. Segundo o site do Observatório do PNE, no ano de 2015, o atendimento totalizado foi de 90,5% das crianças nessa faixa etária. No entanto, ainda é um desafio abranger os 9,5% restantes, que são as 500 mil crianças em situações de vulnerabilidade social.⁷⁹

O **segundo objetivo** está relacionado ao atendimento de 50% dos menores de **3 anos e 11 meses na Creche até 2024**. Ainda é um desafio o fato desta etapa não ser compreendida como obrigatória nos termos da legislação. O desafio de levantar dados mais precisos, se torna maior, pois a demanda real, para que o país possa planejar detalhadamente a expansão do atendimento, ainda está parcialmente formalizada.

O QUADRO 7 apresenta as metas e estratégias do PNE 2014-2024 que se relacionam diretamente ao direito à Educação Básica, na dimensão do acesso.

⁷⁹ Para acompanhar a Meta 1 do PNE que trata da porcentagem de crianças de 4 a 5 anos na Educação Infantil, é calculado um indicador com base nos Microdados da PNAD disponibilizados pelo IBGE. Com base na resolução nº 6 de 20 de outubro de 2010, do CNE, foi calculada a idade tendo como data de referência 31 de março. No caso dos registros para os quais não há dados sobre o mês de nascimento, foi utilizada a variável idade presumida. (Observatório do PNE, 2019).

QUADRO 7 - META 01 E ESTRATÉGIAS DO PNE (2014- 2024) QUE TRATAM DO DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA

Meta	Estratégias
Meta 01: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	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; 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta; 1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches; 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; 1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada; 1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica; 1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade; 1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno (a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental; 1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância; 1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos; 1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento; 1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

FONTE: PNE 2014-2024.

No levantamento das estratégias que envolvem o acesso à Educação Infantil, se percebe de forma explícita, o reforço à necessidade do trabalho articulado, em regime de colaboração entre os entes federados (estratégias 1.1, 1.3, 1.5, 1.16). O regime de colaboração entre a União, os estados e municípios passa a ser considerado como algo inerente ao processo, pois as estratégias dependem da articulação para serem efetivadas, no entanto, há de se reforçar tal aspecto para que se torne evidente. Nas demais metas ligadas à garantia do direito à educação na dimensão do acesso especificamente à Educação Infantil, se observa a presença de responsabilização dessa garantia para além do papel do Estado, envolvendo a sociedade civil.

Nos dados relacionados ao acesso à educação infantil, se constata uma lacuna, pois existe uma demanda represada que se manifesta pelas pretensões de vagas, que batem à porta das creches e escolas municipais. Um exemplo deste fato, são grandes listas de espera, que os centros de educação infantil organizam para registrar a demanda e estabelecer prioridades nos casos emergenciais. Tais registros levantam dados reais, geram registro de demanda para que o setor público organize políticas públicas que atendam a essa faixa etária de maneira efetiva. Alguns municípios já estão atentos a essa realidade e organizam listas de espera, considerando a importância de levantar a demanda não expressa.

O total da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola, por grandes regiões e unidades federativas do Brasil, nos anos de 1995 a 2003, quando analisada em caráter comparativo entre os anos, evidencia a grande oscilação no número de crianças atendidas. Esse fator pode ser fruto de vários determinantes, dentre os quais se destacam alguns: a) decisão dos responsáveis quanto à matrícula ou não desses sujeitos, por não ser obrigatória; b) falta de vagas naquele período para determinada idade; c) desconhecimento do direito; d) aceitação dos argumentos das prefeituras de que não há recursos suficientes para atender a todos, entre outros aspectos de negação do direito à educação na dimensão do acesso.

Nas últimas duas décadas, o Brasil demonstrou um desenvolvimento significativo na Educação Infantil, tanto com relação aos números, indicados por dados do documento Linha de Base (BRASIL, 2015), quanto nas demais discussões que envolvem a oferta de uma educação de qualidade. No final da década de 1990, menos da metade das crianças com idade entre 4 e 5 anos frequentava pré-escolas, e menos de 10% das crianças entre 0 e 3 anos estavam em creches. Em 2014, esses percentuais subiram para aproximadamente 80% e 20%, respectivamente.

A preocupação com as crianças também se manifesta quanto às exigências impostas aos profissionais que as atendem: enquanto somente 20% dos professores tinham formação em nível superior nos anos 90, esse percentual cresce e é quase três vezes maior nos últimos anos (GOMES, 2017, p. 17).

Quanto à realidade das crianças de 4 e 5 anos, se observa que o desafio é grande. A situação na sua complexidade pode ser analisada, quando os dados são desagregados. A Educação Infantil tem como meta a universalização. Os desafios nesta etapa são grandes, pois somente na Constituição Federal atual é que essa fase passou a ser considerada como direito da criança e dever do Estado.

Ao analisar as informações no documento linha de base, considerando localização e acrescentando dados desagregados quanto à cor/raça e renda, a partir de consulta ao site do INEP (dados levantados até o ano de 2014), se percebe de forma mais específica, que o acesso à matrícula na população da localidade rural, de cor/raça preta e do quinto mais pobre, deve ser alvo do maior esforço para universalização desta etapa de ensino.

Sesiuk (2019) faz uma importante discussão sobre o histórico do acesso à Educação Infantil no Brasil e aponta as dificuldades nesse processo. A autora constata que o acesso à creche é desigual quando comparado aos diferentes grupos etários, entre as crianças de famílias mais pobres e mais ricas, também é desigual entre crianças de diferentes regiões; entre as da zona urbana e da rural; entre as brancas, pretas ou pardas.

Nas estratégias do PNE 2014-2024 referentes ao acesso nesta etapa escolar, para crianças em idades correspondentes, além da União assumir a necessidade de articulação com os entes federados, assume a forte presença da responsabilização de outros setores, para além da educação, para dar conta da meta, como a saúde e assistência social. Outra forma de interação, destacada por Tripodi, Delgado e Rodrigues (2018), é a presença do chamado terceiro setor. Pode-se avaliar que essa configuração apresentada na discussão dos autores, pressupõe a presença do que chamam de “permeabilidade no Estado” (p. 05), em detrimento da privatização.

Dessa forma, ainda se tem a indagação: qual seria o caminho para a garantia da educação infantil?

Para que essa meta possa ser cumprida, há de se pensar de forma histórica. Por um lado, percebendo os grandes desafios da universalização da Educação Infantil e o papel dos municípios tendo o maior peso das responsabilidades nesse processo, e por outro lado, a necessidade de

fortalecer o regime de colaboração ao passo que o planejamento avança ao assumir essa etapa como parte das políticas públicas no âmbito social e não somente na área educacional. Pensar dessa forma, exige projetar para além, e apreender cenários futuros, como, por exemplo: formas de maior articulação entre os entes federados agindo dentro de suas responsabilidades, principalmente quando envolve financiamento educacional, fortalecimento das políticas públicas de articulação com a assistência social e saúde, metas e estratégias complementares que operacionalizem o processo.

A CF de 1988, no seu Art. 6º, ampara que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015). Atribui o regime de colaboração quando assegura no artigo Art. 24, que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente” (...) quanto a “IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015). E complementa que compete aos Municípios: “VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006; Artigo 24 da CF de 1988).

Nesse sentido, o Artigo 211⁸⁰ da CF 1988 regulamenta o regime de colaboração e, os termos de algumas das estratégias do PNE 2014-1024 reforçam as indicações para o regime de colaboração, configurando dessa forma, um pano de fundo para que um projeto de educação nacional seja viabilizado (Estratégias 1.1, 1.3, 1.5 e 1.16). Vê-se que essa articulação é essencial para garantia da educação como um dos direitos sociais, assim como se torna um meio de potencializar outros direitos, como o acompanhamento das famílias, as possibilidades de acesso a outros serviços da saúde e assistência que são primordiais na composição de condições para que a criança tenha garantido, na prática, o direito à educação na dimensão do acesso (Metas 1.12, 1.14 e 1.15).

⁸⁰ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (BRASIL, 1988. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

No entanto, há que se considerar o período contraditório a ser enfrentado na atual conjuntura, diante da forte presença da retração aos direitos sociais e diminuição do papel do Estado nas responsabilidades com a garantia dos direitos declarados na Constituição Federal de 1988. Da mesma forma que se discutiu a Educação Infantil neste capítulo, o seguinte abordará a próxima etapa da Educação Básica: o Ensino Fundamental.

7 DEMOCRATIZAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL: A UNIVERSALIZAÇÃO ESTÁ PERTO?

Nesse capítulo se apresentam as metas e estratégias do PNE 2014-2024 estruturantes na garantia do direito ao Ensino Fundamental, na dimensão do acesso. Estão elencadas as contribuições dos autores que tratam de aspectos relacionados à universalização do acesso à etapa, como meio de potencializar algumas discussões acerca dessa demanda por educação, e identificar os elementos que interferem na materialização de tal direito.. Estudaram-se as metas e estratégias do PNE 2014-2024 referentes à Meta 2, que visa à universalização do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos, e a garantia que 95% desse público alvo conclua seus estudos, sem reprovação, e de forma transversal, destacam-se elementos da meta 4, que trata do acesso à Educação Básica para as pessoas com deficiência, e da meta 9, que prevê a erradicação do analfabetismo.

7.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL

Os números demonstram o atendimento próximo de 100% no acesso para essa etapa. No entanto, se pode concluir que o sucesso na aprendizagem ocorre de forma diferenciada, fato evidenciado pela defasagem idade série. Adolescentes que, conforme a faixa etária em que se encontram, deveriam estar no Ensino Médio, compõem o fluxo escolar entre o 6º ao 9º ano, em proporções significativas. “Os diferentes cenários em cada um dos estados são consequências das diversas estratégias escolhidas (...) para lidar com a questão do acesso ao ensino fundamental.” (LOYOLA, 2017, p. 783).

7.1.1 A democratização do acesso ao Ensino Fundamental

Kassar, Rebelo e Oliveira (2019) explicam que o início dos anos de 1980 foram marcados por movimentos de lutas contra a ditadura, por correlação de forças sociais e diferentes projetos de sociedade (vale citar a presença do público e privado na institucionalização da educação), e a aprovação da Constituição Federal de 1988 fecha essa década de grande mobilização pelos direitos sociais e individuais, inclusive com conquistas no campo educativo. Saviani (2013, p.216), ao estudar a educação como direito constitucional, aponta as marcas desse período histórico quando

afirma que “se os anos de 1980 foram classificados, do ponto de vista econômico, como a ‘década perdida’, no campo da educação estes anos se configuraram como uma década de importantes ganhos.”

Nesse cenário está a “luta da classe trabalhadora para ter acesso aos direitos sociais, entre eles, à educação pública e ao padrão de qualidade do ensino.” (KASSAR; REBELO; OLIVEIRA, 2019, p.03). Complementam tais considerações, Zampiri; Souza (2014, p.756) ao afirmarem que a “normatização jurídica, a proposição de políticas que orientam o sentido da implementação do direito, as ações e prescrições potencialmente capazes de materializar políticas e a sua execução na escola, são campos políticos e, portanto, campos de luta e de disputa.”

Flach (2015) explica o movimento crescente no processo democrático devido ao término formal dos regimes autoritários na região da América Latina e do Caribe, principalmente com relação à educação, que marcou o início da década de 1990. No entanto, no decorrer desta década, de acordo com Kassar, Rebelo e Oliveira (2019,) a implementação de medidas neoliberais modifica o cenário, enfraquecendo os espaços democráticos e as conquistas quanto aos direitos, pois foram grandes as perdas sociais influenciadas pela premissa desse período.

O recuo do papel do Estado com relação à garantia de políticas públicas sociais ganha espaço e as configurações acabaram por neutralizar muitas das conquistas anteriores e, conseqüentemente, se percebe um esvaziamento dessas políticas. Um documento que influenciou significativamente a educação brasileira a partir da década de 1990 foi a Declaração Mundial de Educação para Todos, no qual foram assumidos pelo governo brasileiro compromissos quanto à escolaridade obrigatória, pois o país era signatário nessa conferência.

7.1.2 A demanda para o Ensino Fundamental

Com base em suas pesquisas, Flach (2015, p.743) argumenta que o compromisso de universalização da Educação Básica, firmado na Conferência de Mundial de Educação para Todos e no documento que dela se originou, “ficou entendido como a necessidade de democratizar o ensino fundamental. Isso ocorreu, principalmente em relação à universalização do acesso, sem a devida contrapartida de melhoria interna do sistema educativo”. A maior preocupação estava em traçar orientações que atendessem a reestruturação produtiva, alinhando as reformas do sistema educativo com seus princípios. O Banco Mundial exerceu papel determinante na organização de

políticas para a educação, e no contexto brasileiro, o Ensino Fundamental (de oito anos) ganha centralidade como meio de aumentar a capacidade produtiva das sociedades.

Com a aprovação da Emenda Constitucional no 14/96 (BRASIL, 1996a), bem como da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996b) e Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996c), se define a responsabilidade dos municípios pela Educação Infantil e Ensino Fundamental, prioritariamente. A vinculação de recursos para a segunda etapa, de acordo com o número de alunos, permitiu o seu atendimento quase universalizado⁸¹.

No entanto, Flach (2015, p. 751) expõe que essa questão gerou um problema, a oferta da Educação Infantil foi comprometida ao serem admitidas crianças fora da faixa etária da etapa posterior. Concorde-se com a autora na afirmação de que o “aumento de matrículas no ensino fundamental foi acompanhado da retração no atendimento da educação infantil, evidenciando a contradição da política de acesso à escola aos brasileiros.” (2015, p. 751). E acrescenta-se que, a alternativa usada pelos municípios de aumentar o número de matrículas para ampliação de recursos do Fundef ocorreu sem uma discussão ampliada sobre quais seriam as condições de atendimento para esse público, ao passo que os responsabilizados por articular essa expansão, num regime de colaboração, são os espaços locais, sob abrangência municipal.

Do ponto de vista da educação, a literatura permite afirmar que a discussão sobre o reconhecimento do atendimento para todos está consolidada. No entanto, a farta produção de leis e documentos produzidos na década de 1990 (FRIGOTTO; CIAVATTA, p. 93) e na década seguinte, ainda mostram as dificuldades do poder público em assegurar os direitos para as populações que apresentam maiores dificuldades no acesso à educação.

A análise dos dados sobre o acompanhamento da Meta 2, disponíveis no site Observatório do PNE, evidencia que o desempenho e o acesso de crianças são melhores nas situações em que a renda familiar per capita é mais alta. Segundo consta, “os 25% mais pobres tinham menor acesso à escola, com 97,7% em 2018. Já entre os pertencentes dos 25% mais ricos da população, a taxa foi mais elevada, com 99% das crianças matriculadas, e, portanto, os mais próximos de atingir a meta em 2024”. Os dados também revelam uma proximidade nas taxas de atendimento das crianças

⁸¹ Conforme dados disponibilizados, a porcentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental é de 98%; e a taxa de sujeitos com até 16 anos que o concluíram está na casa de 78,4%, conforme as análises feitas no ano de 2019. Fonte: Observatório do PNE. Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/2-ensino-fundamental/indicadores>>. Acesso em: 03 set. 2020.

nas localidades rural e urbana em 2018. A porcentagem de crianças na escola na localidade rural aumentou em 0,8 ponto percentual de 2014 para 2018, atingindo a marca de 97,5%. A taxa na localidade urbana apresentou um pouco mais de aumento, subindo 0,9 ponto percentual no mesmo período, atingindo assim, 98,1% de crianças atendidas.⁸²

Com relação a essa etapa de ensino, o PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001) tinha como objetivo a universalização do Ensino Fundamental, inclusive com programas específicos para as regiões em que se fizessem necessários. No entanto, o argumento era de que o problema não estava na oferta de vagas para essa etapa, mas sim, na alta taxa de reprovações que sobrecarregavam o sistema de ensino, acarretando fortes responsabilidades para o aspecto da gestão educacional e escolar, evidenciando aspectos de modelo gerencialista de estado.

Por outro lado, a educação continua em debate, são decretadas as Leis nº11.114, de 14 de maio de 2005 (BRASIL, 2005), que torna obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental, e nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006b), com a ampliação da etapa que até então era de 08 anos, e passa a ter organização em nove anos (se insere a educação pré-escolar). Essa reconfiguração do Ensino Fundamental tornou obrigatória a matrícula das crianças aos 6 anos de idade, e exigiu um conjunto de medidas políticas, administrativas e pedagógicas conducentes aos objetivos almejados. (DURLI, SCHNEIDER, 2015).

Outra configuração ocorre com a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009a), que amplia o acesso à educação pública ao estender sua obrigatoriedade, passando a assegurar educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade. Nesse sentido, se considera a análise de que o “reconhecimento da educação como direito de todos, tal como assegurado na legislação vigente e socialmente aceito, é resultado de processos de disputas travadas nos diferentes campos políticos.” (ZAMPIRI; SOUZA, 2014, p. 756)

Apesar da ampliação no atendimento, é discutível a organização assumida em lei, ao passo que prioriza o atendimento a uma parcela da população, se distanciando do fato que é papel do Estado garantir a educação pública gratuita. Nesses termos, também se acrescentam as considerações de Zampiri e Souza (2014), pois argumentam que priorizar uma etapa, significa

⁸² Fonte: Observatório do PNE. Acompanhamento da Meta 2. Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/2-ensino-fundamental/indicadores>>. Acesso em 03 de setembro de 2020.

secundarizar outra, contrariando o papel do Estado como responsável pela organização de políticas públicas e distribuição do direito de forma igualitária.

7.2 O ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL NAS DIFERENTES MODALIDADES

Capturar as demandas quanto ao acesso nas modalidades de ensino não é algo simples, pois envolve uma complexidade, à medida que a questão do acesso está mais voltada a condições estruturais do lugar no qual a pessoa está à procura para ser matriculada. Envolve aspectos de acesso não somente no momento da matrícula, mas o acesso ao conhecimento de forma contextualizada para suas especificidades, currículo adaptado, condições para permanência, o que seria outro enfoque, não assumido para aprofundar nesta tese.

O acesso dos sujeitos à modalidade de educação especial está na Meta 4 do PNE 2014-2024 que prevê:

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

Ao estabelecer dois objetivos, a meta prevê o acesso à Educação Básica e assegura que seja por meio de ações inclusivas, preferencialmente na rede regular de ensino. Observa-se que a própria meta dá os indicativos de como essas ações devem se configurar para que o caminho da democratização nesta modalidade aconteça. Quanto ao aspecto inclusivo, cinco das estratégias da Meta 4 podem ajudar no foco de análise relacionada aos indicativos para encaminhamentos de políticas públicas que assegurem o direito à educação na dimensão do acesso à Educação Básica, especificamente no Ensino Fundamental, assim como duas metas e estratégias específicas sobre a educação ofertada em período integral (QUADRO 8).

QUADRO 8 – ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA À POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA

Meta	Estratégias
Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	4.6) manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas instituições públicas, para garantir o acesso e a permanência dos (as) alunos (as) com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível e da disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva, assegurando, ainda, no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, a identificação dos (as) alunos (as) com altas habilidades ou superdotação. 4.8) garantir a oferta de educação inclusiva, vedada a exclusão do ensino regular sob alegação de deficiência e promovida a articulação pedagógica entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado 4.9) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola e ao atendimento educacional especializado, bem como da permanência e do desenvolvimento escolar dos (as) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação beneficiários (as) de programas de transferência de renda, juntamente com o combate às situações de discriminação, preconceito e violência, com vistas ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso educacional, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude; 4.13) apoiar a ampliação das equipes de profissionais da educação para atender à demanda do processo de escolarização dos (das) estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, garantindo a oferta de professores (as) do atendimento educacional especializado, profissionais de apoio ou auxiliares, tradutores (as) e intérpretes de Libras, guias-intérpretes para surdos-cegos, professores de Libras, prioritariamente surdos, e professores bilíngues 4.17) promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar as condições de apoio ao atendimento escolar integral das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculadas nas redes públicas de ensino.
Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	6.7) atender às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais; 6.8) garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.

FONTE: PNE 2014-2024.

O atendimento a todos os sujeitos em caráter de igualdade de oportunidades de acesso à escolarização, que deveriam ser absorvidos pelas modalidades educacionais como: pessoas que moram em áreas do campo e longe das escolas, a inclusão de pessoas com deficiência, sujeitos fora da faixa etária absorvidos pelo ensino na Educação de Jovens e Adultos, são aspectos presentes

no PNE 2014-2024, mas que o atendimento ainda enfrenta resquícios de uma expansão histórica da escolaridade sem planejamento ou sem prioridades de investimento, que foi realizada no Brasil.

A inclusão de pessoas com deficiências na escola regular, como trata esta meta, vem apresentando um crescente desde as últimas décadas, mas segundo Dourado (2017), apesar das limitações, esse é um marco importante. Segundo ele, “o desafio para manutenção da política e o cumprimento da meta da universalização é, de todo modo, ainda muito grande, o que exige forte empenho do poder público e participação da sociedade” (p.94). O autor ressalta que um desafio central é manter e consolidar a política de educação inclusiva. Nesse movimento, o papel do Estado na manutenção de programas e articulação intersetorial se torna uma estratégia indispensável para fazer a ligação das políticas na área da saúde, assistência social, entre outros setores, a fim de gerar políticas públicas fortalecidas para garantia dessa população ao acesso às instituições, assim como aos serviços necessários para cada especificidade.

A CF de 1988 mais uma vez reforça o direito de todos no seu artigo 277, ao assegurar que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (CF/88, art. 227).

Nesse sentido, há evidências de que os setores públicos, com políticas públicas potencializadoras e a participação social, devem articular esforços a fim de que as estratégias possam ser cumpridas, e, dessa forma, evitar todas as negligências de não acesso dessa população ao atendimento educacional, assim como previsto na legislação brasileira.

Macena, Justino e Capellini (2018) afirmam que, ao desvelar aspectos da realidade que eram pouco discutidos, não quantificados até meados da segunda década do século passado, se torna explícito que na “relação histórico-cultural entre a diversidade humana e o contexto escolar, a educação especial passou a abranger uma parcela da população com dificuldades de aprendizagem e/ou dificuldades de adequação” (p. 1284). Esse processo aumenta a demanda ao atendimento da população com dificuldades de aprendizagem e deficiências. Ao mesmo passo, acontece a cobrança do papel do Estado nesse contexto.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, ao assegurar garantia do ensino para todos em igualdade de condições, implica no planejamento de ações efetivas voltadas ao atendimento

dessa população quanto ao “direito à educação, à cultura, ao respeito, além de colocá-los a salvo de discriminação e violência” (BRASIL, 1988). Outra normativa prevista está no § 3º do art. 5º da Constituição Federal, que faz a relação com o direito que as pessoas com deficiência deverão fazer jus, em igualdade de oportunidades de escolarização, com as demais pessoas, assegurando dessa forma, que sua identidade cultural e linguística específica seja reconhecida e apoiada (CAMPELLO; REZENDE 2014), incluindo as línguas de sinais e a cultura surda, que vem sendo aos poucos inserida nos currículos de formação de professores.

Laplane (2014), ao desenvolver estudos sobre o atendimento das pessoas com deficiência, afirma que ainda existem “tensões geradas pela evidente desigualdade no acesso aos bens relacionados à educação.” (LAPLANE, 2014, p. 193). Apesar do espaço crescente dos direitos da pessoa com deficiência nos espaços de debates e da política, se assume que o fortalecimento no atendimento é produto de um processo que envolve muitos elementos. A autora ressalta que existe um aumento progressivo no atendimento da pessoa com deficiência, mas esse quadro ainda se mostra desigual quando a situação é analisada nas diferentes etapas de ensino.

Em seus estudos, a autora explica que a deficiência intelectual ocorre em “maior quantidade de matrículas” (LAPLANE, 2014, p. 201), e que há uma maior concentração dessas pessoas ainda como estudantes do Ensino Fundamental. Isso mostra que esse público fica retido nessa etapa do ensino até atingir uma determinada idade, e, depois de um tempo, é encaminhado para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou para atendimentos profissionalizantes nas instituições especializadas (HAAS; SILVA; FERRARO, 2017).

Ressalta-se o entendimento de que as políticas públicas ocorrem em contextos de lutas e disputas. Nesse sentido, a União, Estados e Municípios nem sempre estão afinados na elaboração de políticas para o cumprimento dos marcos regulatórios. Dessa forma, como já mencionado, a Constituição Federal de 1988 garante que todos têm direito à educação. E para que o direito seja garantido, a articulação dos entes federados é um passo essencial no atendimento demandado da população que possui maior dificuldade quanto ao acesso à educação, incluindo as populações que vivem no campo, indígenas, quilombolas. (BRASIL, 2014, Meta 1 - Estratégias 2.10 e 2.11⁸³).

⁸³ Meta 2: Estratégias: 2.10) estimular a **oferta do ensino fundamental**, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades; 2.11) desenvolver formas alternativas de **oferta do ensino fundamental**, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante (BRASIL, 2014).

Retomando o aspecto que envolve a EJA, ressaltam-se as contribuições de Cury (2004, p.1), quando argumenta que a “Educação de Jovens e Adultos não é um presente, nem um favor [...] Desde a Constituição Federal de 1988 ela se tornou um direito de todos os que não tiveram acesso à escolaridade e de todos que tiveram este acesso, mas não puderam completa-lo”. Nesse sentido, deve ser encarada como modalidade inclusiva que pode garantir o direito àquelas pessoas que não têm outros meios para garantir o direito de acesso à escolarização, inclusive ter amparos de política pública. Volpe (2013) afirma que a EJA enfrenta um ponto nevrálgico, que é o não financiamento das ações educacionais, revelando a pouca importância dada pela União, ao passo que transfere essas responsabilidades para os Municípios e Estados.

Nesse sentido, também temos as contribuições de Flach (2015), pois para ela, a ampliação da duração e do tempo de permanência no Ensino Fundamental representam situações contraditórias: ao mesmo tempo em que atende a necessidade de melhoria da qualidade da educação oferecida e obtida pelos alunos no espaço escolar, atende a necessidade de manter os pais trabalhadores no espaço da produção. Pode-se afirmar que o acesso quase universalizado para o Ensino Fundamental atinge turmas existentes com funcionamento de turnos parciais. As turmas com ampliação do tempo na escola, ainda funcionam por meio de programas específicos com critérios na seleção das escolas que serão consideradas prioritárias.

Assim como o atendimento aos diferentes sujeitos, que deveriam ser absorvidos pelas modalidades educacionais como, inclusão de alunos com deficiência, sujeitos fora da faixa etária na Educação de Jovens e Adultos, ensino profissionalizante, são aspectos presentes no PNE 2014-2024, mas que o atendimento ainda enfrenta resquícios de uma expansão histórica da escolaridade sem planejamento ou sem prioridades de investimento, que foi realizada no Brasil. Outra discussão sobre a reorganização do ensino, que é apontada como caminho, é a proposta de uma educação com ampliação da jornada escolar, quer seja na intenção de uma educação que atenda tantos objetivos, quer seja pelos indicativos de que as desigualdades sociais no Brasil demandam tratamentos diferenciados para os alunos oriundos das classes menos favorecidas (SOARES; RIANI; NOBREGA; SILVA, 2014).

7.3 O ENSINO FUNDAMENTAL DE 09 ANOS - META 2 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

“Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE”.

Assim como na meta anterior, a Meta 2 apresenta **dois objetivos**. O primeiro é **de universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos**, isto é, proporcionar o acesso a toda população nessa faixa etária. O segundo é **garantir que 95% desse público alvo conclua seus estudos, sem reprovação**.

Para atingir tais propósitos, o documento apresenta 13 estratégias, que tratam dos vários elementos, entre eles se elencam aquelas com relação ao acesso à Educação Básica, etapa do Ensino Fundamental (QUADRO 9):

QUADRO 9 - ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO ENSINO FUNDAMENTAL

Meta	Estratégias
Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE	2.4 Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos (as) alunos (as), em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude; 2.5 promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude; 2.8 promover a relação das escolas com instituições e movimentos culturais, a fim de garantir a oferta regular de atividades culturais para a livre fruição dos (as) alunos (as) dentro e fora dos espaços escolares, assegurando ainda que as escolas se tornem polos de criação e difusão cultural; 2.10 estimular a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades; 2.11 desenvolver formas alternativas de oferta do ensino fundamental, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante.

FONTE: PNE 2014-2024.

Ao fazer o estudo das estratégias que compõem a Meta 2, percebe-se o distanciamento do que prevê a Constituição Federal de 1988, quando assegura a universalização do Ensino Fundamental, como etapa obrigatória da Educação Básica. No Artigo 211 está regulamentado que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração

seus sistemas de ensino”. Até aí se tem um consenso de que todos os entes federados devem agir com esse propósito educacional. Já no parágrafo primeiro está assegurado que a União organizará o sistema federal de ensino e financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

Os parágrafos seguintes especificam a abrangência das responsabilidades estabelecendo que “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996; parágrafo 2º do Artigo 211 da CF 1988) e “Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996; parágrafo 3º do Artigo 211 da CF 1988).

Esse desafio, assim como na etapa de Educação Infantil, exige um sistema de colaboração e a CF de 1988 admite que esse é o caminho. Dourado (2017) afirma que a ação coordenada para a garantia da universalização prevista na meta 2, consiste em garantia de políticas coordenadas, e implica em discussão dos processos de gestão, aspectos formativos, avaliativos, pedagógicos e financeiros que impactam nesse processo. Os dados sobre a universalização dessa etapa da Educação Básica, que estão demonstrados no documento Linha de Base, refletem a realidade de uma “quase” universalização.

Essa universalização está assegurada no parágrafo 4º CF de 1988 incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, definindo os papéis de Estado e Municípios e novamente reformulado pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, estabelecendo que “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.”

Apesar de a universalização estar prevista na meta, estudos demonstram evidências de que ela está em descompasso com a realidade (DOURADO, 2017). A realidade brasileira mostra que, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste, apesar dos avanços na ascensão dos números de inclusão na rede escolar, a garantia de, pelo menos, 95% dos estudantes em idade compatível com a série é um desafio. Esse problema é histórico e a distorção idade e série precisa ser enfrentada. Para Dourado (2017, p.81) é essencial que “o atendimento de toda a demanda manifesta se efetive, com a garantia dos parâmetros de qualidade da educação infantil e o direito das crianças de viverem sua infância e serem reconhecidas como sujeitos de direitos”.

Nessa perspectiva, pode-se constatar nas estratégias referentes à meta 2 que, aquilo que está assegurado nela, não se configura com a mesma intensidade nas estratégias. Em que sentido? A estratégia define a “universalização” para toda a população de 6 a 14 anos. No entanto, ao observar os termos “fortalecer, estimular, promover e desenvolver” se abrem interpretações de que o acesso deve ser incentivado e não materialmente garantido.

Os desafios relativos à universalização e à conclusão com qualidade supõem, também, a articulação interfederativa e processos democráticos de pactuação, além da ação intersetorial, especialmente para promover a busca ativa de crianças que estão fora da escola. O estreitamento entre escola, família e comunidade também são centrais para que os estudantes concluam a etapa com êxito. (DOURADO, 2017).

Estratégias como a busca ativa de crianças e adolescentes que estão fora do sistema escolar (Estratégia 2.5); estímulo ao acesso com definição de atividades culturais dentro e fora da escola, em períodos regulares (Estratégia 2.8); ensino adaptado para garantir condições de acesso às populações itinerantes (Estratégia 2.11); para que as populações do campo, indígenas e quilombolas, tenham acesso respeitadas as suas especificidades (Estratégia 2.10), exigem políticas sólidas de garantia do direito, e por meio de elementos que garantam fortalecimento, promoção, desenvolvimento ou estímulo ao acesso para filhos e filhas de famílias com situações que exijam maior atenção do poder público, a fim de universalização do ensino.

Nesse sentido é que se argumenta que os termos utilizados no PNE 2014-2024 podem fortalecer o que se define na meta para essa etapa de ensino, à medida que as ações sejam potencializadas com os planos municipais, para garantia do direito ao acesso no ensino obrigatório com a idade recomendada. Para tanto, se volta ao que está assegurado na CF de 1988, quanto à “equalização de oportunidades” que se faz fundamental para as comunidades mais pobres, para as populações com especificidades de realidades diferenciadas. Assim, se concorda com o argumento de Oliveira (2007) de que permanece uma questão fundante: o debate sobre a política educacional contemporânea como o seu aspecto democratizador, de modo que o direito à educação com qualidade chegue a todos.

Em complemento às discussões que envolvem os sujeitos e as distorções que ocorrem no processo de escolarização, é pertinente ressaltar outra meta que tende à universalização do ensino a todos.

7.4 ELEVAR A TAXA DE ALFABETIZAÇÃO DA POPULAÇÃO COM 15 ANOS OU MAIS E ERRADICAR O ANALFABETISMO ABSOLUTO: META 9 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Essa meta apresenta dois grandes objetivos. O primeiro propõe elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto.

O tempo contínuo para atendimento de crianças e jovens da educação básica é um desafio, mas precisa ser estudado e implantado conforme as estratégias, pois, , em concordância com Leclere e Moll (2012), afirma-se que, políticas de atendimento integral e que integrem o currículo para o desenvolvimento humano, são ações propositivas para o enfrentamento das desigualdades sociais e das desigualdades educacionais, desde que venham de definição institucional e façam parte da agenda das políticas públicas, visando superar as dificuldades em virtude de muitas precariedades presentes na realidade de muitas instituições, que por si só não poderão assumir essa responsabilidade.

QUADRO 10 - ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA COM FINS DE ERRADICAR O ANALFABETISMO ABSOLUTO

Meta 1	Estratégias
Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	9.1) assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria; 9.2) realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, para identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos; 9.3) implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica; 9.5) realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil; 9.8) assegurar a oferta de educação de jovens e adultos, nas etapas de ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração; 9.10) estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a

	compatibilização da jornada de trabalho dos empregados e das empregadas com a oferta das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos; 9.11) implementar programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para os (as) alunos (as) com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população; 9.12) considerar, nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades dos idosos, com vistas à promoção de políticas de erradicação do analfabetismo, ao acesso a tecnologias educacionais e atividades recreativas, culturais e esportivas, à implementação de programas de valorização e compartilhamento dos conhecimentos e experiência dos idosos e à inclusão dos temas do envelhecimento e da velhice nas escolas.
--	---

FONTE: PNE 2014-2024.

Alvarenga (2016) examina os limites e possibilidades das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13005/2014) para a Educação de Jovens e Adultos, tendo como pano de fundo o modelo de Estado, que tem a responsabilidade de garantir as condições de bem-estar social, entre as quais se insere o direito à educação, conforme previsto na CF de 1988. A autora considera que a conjuntura atual ainda parece atualizar modelos de um Estado liberal brasileiro, modelado por tensões do passado que permanecem até os dias de hoje. Afirma ainda, que as metas e estratégias relacionadas à Educação de Jovens e Adultos trabalhadores representam “a negociação possível para o direito à educação” (p.136). Existe a tendência à democratização do ensino na perspectiva de que todos tenham a autonomia de pensamento e essa escola ainda é aquela reivindicada por quem considera importante uma Educação Popular.

Em pesquisa realizada por Serra, Ventura, Alvarenga e Reguera (2017), as análises que resultam do trabalho de pesquisa “[...] apontam para o grave quadro de redução de matrículas e para o descompasso entre demanda e oferta, situação que reitera a negação do direito à educação para jovens e adultos trabalhadores.” (p.25). Nesse sentido, as propostas de políticas públicas para esta modalidade de ensino estão aquém das demandas, pois vale ressaltar que a sociedade brasileira, historicamente persiste em um alto índice de pessoas analfabetas, às quais é negado o direito à educação, garantido pela CF de 1988.

[...] quando examinamos as ações políticas em torno da garantia do acesso à educação pelos trabalhadores jovens, adultos e idosos, estamos, na verdade, analisando o uso do território ou, melhor dizendo, estamos analisando as concepções de mundo e de sociedade que guiam a apropriação do espaço urbano pelo poder público municipal. (SERRA; VENTURA; ALVARENGA; REGUERA, 2017, p.35).

Os aspectos ligados à análise feita pelas autoras evidenciam as concepções de mundo e de sociedade que norteiam a disseminação, fortalecimento ou retração de políticas públicas que são destinadas a essa parcela da população. E esse viés permite perceber o imenso desafio que ainda está posto para a realizada educacional brasileira, quanto ao acesso de todas as pessoas à Educação Básica.

Ressalta-se, a título explicativo, que os elementos relacionados ao acesso das pessoas dentro das diferentes especificidades, tratados nesta seção, se aplicam também à etapa do Ensino Médio. Portanto, não serão analisadas no capítulo que segue, por já estarem presentes nessa parte do trabalho.

8 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA DIMENSÃO DO ACESSO NO ENSINO MÉDIO: LIMITES E POSSIBILIDADES

Esse capítulo envolve a apresentação das metas e estratégias do PNE 2014-2024 que estruturam a garantia do direito à educação na dimensão do acesso ao Ensino Médio. Utilizam-se as produções selecionadas para identificar os elementos que interferem na materialização do direito, organizados por categorias, para apontar as aproximações do PNE com o projeto de educação sinalizado a partir da Constituição Federal de 1988.

8.1 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO MÉDIO

O Ensino Médio, como última etapa da Educação Básica, passou por muitas modificações nas últimas décadas, pois até a década de 1980, essa etapa de escolarização era somente para aqueles que concluíam o Ensino Fundamental e tinham perspectivas de seguir nos estudos até a Universidade. Ressalta-se a afirmação feita anteriormente, de que a priorização de uma etapa da Educação Básica, acaba interferindo em outra, e o fato de o poder público priorizar na década de 1990⁸⁴ os incentivos à etapa do Ensino Fundamental, influenciou a demanda de alunos para a etapa seguinte, evidenciado no quadro educacional brasileiro, pois “entre 1991 e 2004 ocorreu um considerável aumento no número de matrículas para o Ensino Médio.” (SILVA; SILVEIRA, 2017, p. 82).

Ao longo do século XX até o final da década de 80, o Ensino Médio era destino de pouco mais de ¼ da população que concluía o Ensino Fundamental. Considerando que o Ensino Médio brasileiro tem sua trajetória marcada pela exclusão, sendo uma etapa destinada quase que exclusivamente aos poucos privilegiados que tinham na escola secundária a preparação para a entrada na Universidade, as duas últimas décadas demonstram uma mudança nesta configuração, ampliando o acesso para uma população que, em geral, esteve à margem desta etapa escolar. (SILVA, SILVEIRA, 2017, p. 82).

⁸⁴ Em pesquisa de doutorado realizada por Brito (2014), o autor explica que os principais movimentos de expansão no acesso ao sistema educacional e a transição de uma etapa para a outra ocorre entre 1960 e 1980. Até a reforma de 1971, apenas a realização dos primeiros 4 anos de escolaridade tinha caráter compulsório. A partir de 1971, incluem-se os 08 anos de estudo. Segundo o autor, os avanços da oferta decorrentes dessa normatização contribuíram para os ganhos de acesso entre 1970 e 1980. Já havia indicativos de políticas de expansão para o Ensino Médio, aliadas ao anseio de preparação da população para o mercado de trabalho. A partir de 1990, se consolida a tendência de universalização do Ensino Fundamental. O acesso ao Ensino Fundamental impacta na diminuição dos índices de analfabetismo, ficando essa uma característica mais acentuada na população adulta. Por outro lado, a expansão foi regionalmente desigual, pois em fins da década de 1990 os indicadores de cobertura do Ensino Fundamental na região Norte e Nordeste estavam similares aos observados na região Sul e Sudeste na década de 1980.

A alteração no cenário educacional com incentivo ao Ensino Fundamental, que teve forte influência na ampliação de matrículas ocorrida na década de 1990, sem o devido planejamento e encaminhamento de políticas públicas que organizassem ou preparassem a escola para receber a demanda proveniente da nova organização, reforçam as marcas do sistema educacional brasileiro em que a situação em 2011 retrata, conforme afirma Silva (2015) que “a matrícula no primeiro segmento do Ensino Fundamental ultrapassava em aproximadamente um milhão o número de crianças entre seis e dez anos de idade.”, e a autora acrescenta que quase 40% da população com 15, 16 e 17 anos permaneciam no ensino fundamental, ou seja, a medida nos parece agravar o quadro histórico da educação brasileira de “reprovação, a repetência e a desistência escolar” (SILVA, 2015, p. 64).

Ainda esse cenário, se ressalta que a EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, entre outras alterações, mudou o inciso II, art. 2º, da CF/1988 para “progressiva universalização do Ensino Médio gratuito”. Dessa modificação vem uma brecha para a possibilidade de ser projetado um novo alargamento do direito, com a universalização do Ensino Médio (SILVA, 2020). É o que faz a EC nº 59/2009, ao firmar a obrigatoriedade escolar dos quatro aos 17 anos.

Apesar dos avanços ocorridos nas últimas décadas, com relação ao acesso na etapa da Educação Básica referente ao Ensino Médio, muitos desafios são apontados nas pesquisas. No entanto, um aspecto importante a ser registrado está em estudo que utiliza o conceito de progressividade como “[...] a capacidade de incluir no acesso à escola setores sociais mais pobres, vulneráveis e em situação de exclusão social” (KRAWCZYK; SILVA, 2017, p. 4) e constatam que no período de 1998 a 2014, ocorreu uma presença maior de estudantes oriundos desses setores, quando analisado o perfil socioeconômico dos inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

8.1.1 A demanda para Ensino Médio

Conforme já afirmado no texto deste trabalho, se entende a dimensão do acesso à educação como um aspecto imprescindível do ponto de vista da garantia do direito à escolarização. Nesse sentido, afirma-se que a “[...] evasão escolar, repetência, falta de vagas, ausência de inclusão do aluno com deficiência [...] defasagem na correlação idade/série frequentada são fatores que contribuem para que a universalização e obrigatoriedade da educação básica não se efetivem.” (CURY; FERREIRA, 2010, p. 142). A discussão sobre acesso e aspectos que levam o estudante a

deixar o sistema escolar no Ensino Médio são amplamente abordadas por pesquisadores que focam pesquisas sobre essa etapa da educação básica (SILVA, JORGE, 2018; SILVA, 2018).

Pesquisa realizada por Jakimiu (2019), na qual analisou dados das matrículas no Ensino Médio durante os anos de 2009 a 2016, constatou períodos em que as matrículas aumentaram e em outros diminuíram. Mas reforça que, em seus estudos, constatou uma realidade no Ensino Médio que merece atenção, pois a universalização é um grande desafio, ao passo que existe um “quadro situacional de exclusão educacional com 2,5 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola, sendo que destes 1.543.713 são jovens de 15 a 17 anos representando 60% do total, ou seja, a maior exclusão educacional concentra-se na faixa etária de jovens entre 15 e 17 anos.” (p.131)

Gehlen (2015) acrescenta que, em estudos sobre o direito de concluir o Ensino Médio, constatou que ainda existem muitos desafios para sua universalização, voltando olhares para os adolescentes de 15 a 17 anos, além do ajuste na relação idade e série. Também indica a necessidade de políticas de estado para enfrentamento de tais desafios. E, nesse sentido, se concorda com a afirmação sobre a importância de entender que “conhecer a realidade educacional para a qual se legisla, certamente qualifica as proposições de modo que estas passem a dialogar com demandas reais da educação brasileira.” (JAKIMIU, 2019, p.299).

Pinto e Silva (2010, p. 2016 - 2017), constata a partir de suas pesquisas, que seriam justamente os sujeitos oriundos de famílias com menor condição econômica que deveriam “[...] ingressar nas escolas com a progressiva implementação da norma constitucional, uma vez que 41% da população a ser matriculada é oriunda das famílias que se encontram entre os 20% mais pobres [...]” o que significa que a expansão ocorreria nas escolas públicas, já que a rede pública mantém o maior número de escolas e matrícula. Há que se considerar nesse contexto, que parte dos jovens necessitariam do ensino noturno e que a ampliação do Ensino Médio também deve ocorrer nos espaços relacionados às áreas do campo.

8.2 UNIVERSALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS E O ACESSO AO ENSINO MÉDIO - META 3 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

“Meta 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)”.

Para o atendimento dos objetivos desta meta estão previstas 14 estratégias, “que envolvem desde ações direcionadas para ampliação do acesso à escola e para melhoria na qualidade da educação básica até proposições para articulação dos entes federados de modo que sejam construídas políticas públicas intersetoriais” (BRASIL, 2015, p. 54). Existe ainda, a dependência de que a etapa anterior seja cumprida na idade adequada do Ensino Fundamental, sendo que o atendimento ao maior número de jovens que entram no Ensino Médio, depende dos níveis de conclusão do Ensino Fundamental.

No PNE 2014-2024, o primeiro objetivo da Meta 3 (QUADRO 10) é a universalização do atendimento para toda população de 15 a 17 anos, de modo que todos tenham acesso à educação. Essa Meta não foi atingida dentro do prazo, que seria a universalização até o ano de 2016, o que não ocorreu, conforme mostra o relatório de monitoramento do PNE.⁸⁵

QUADRO 11 - ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS

Meta	Estratégias
Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do	3.5) e manter e ampliar programas ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do (a) aluno (a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade; 3.7) fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência; 3.8) estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez

⁸⁵ A taxa de atendimento é a proporção de adolescentes de 15 a 17 anos que frequentam a escola em relação ao total dessa faixa etária, independente da etapa de ensino cursada. Esse valor apresentou um crescimento constante, apesar de quase estagnar entre 2016 e 2017. Em 2018, a média nacional atingiu a marca de 91,5%, ou seja, em números absolutos, aproximadamente 8,4 milhões de jovens estavam na escola. Ao olhar a série histórica, de 2014 a 2018, a taxa teve um crescimento de 2,5 pontos percentuais. Quando analisados esses dados considerando a renda familiar per capita, se evidencia que as famílias com níveis econômicos mais elevados apresentam maiores taxas de acesso à escola nos últimos 7 anos. Em 2018, os 25% mais pobres da população tiveram um desempenho inferior aos demais segmentos de renda familiar, com 88,7%. Os segmentos intermediários (93,4% e 95,6% respectivamente) possuem uma porcentagem superior, enquanto os 25% mais ricos são os melhores posicionados (98,4%) e mais próximos da meta. Os dados referentes às localidades urbanas e rurais revelam crescimentos tímidos nos últimos anos. A localidade rural passou de 85,2% em 2014 para 87,4% em 2018. A localidade urbana passou de 89,8% para 92,3% no mesmo período.

Fonte: Observatório do PNE. Acompanhamento da Meta 3. Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/met3/2-ensino-fundamental/indicadores>>. Acesso em: 03 set. 2020.

período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).	precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude; 3.9) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude; 3.10) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, e de adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar; 3.11) redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos (as) alunos (as); 3.12) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante; 3.13) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão; 3.14) estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.
--	--

FONTE: PNE 2014-2024

Assim como na meta anterior, que trata do Ensino Fundamental, se evidencia a presença da correção de fluxo escolar, expressando o esforço em fazer com que a idade recomendada para cada série seja alcançada. A CF de 1988, no seu artigo 208, previa que, até o ano de 1996 (após esse anos foi modificada), “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996), e esse parágrafo foi modificado e passou à redação de “I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) e no parágrafo seguinte segue a normativa com a garantia de que haja “II - progressiva universalização do ensino médio gratuito” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

Em pesquisas realizadas sobre os programas de acesso ao Ensino Médio, como etapa da Educação Básica, a análise das proposições estudadas indica limites da atividade legislativa que comprometem a democratização da escola e a efetivação do Ensino Médio como Educação Básica (SILVA; SILVEIRA, 2017, p.76), no sentido de ser sua última etapa e traduz, assim, a sua importância para a formação da cidadania. Mas as autoras argumentam que, ao analisar a realidade e o aspecto legal, puderam verificar que o direito à educação, no que se refere a esta etapa da Educação Básica brasileira, ainda é um projeto em construção.

No entanto, é preciso ressaltar o expressivo aumento da matrícula a partir da década de 90 do século passado. Ao longo do século XX até o final da década de 80, o Ensino Médio era destino de pouco mais de $\frac{1}{4}$ da população que concluía o Ensino Fundamental. Considerando que o Ensino Médio brasileiro tem sua trajetória marcada pela exclusão, sendo uma etapa destinada quase que exclusivamente aos poucos privilegiados que tinham na escola secundária a preparação para a entrada na Universidade, as duas últimas décadas demonstram uma mudança nesta configuração, ampliando o acesso para uma população que, em geral, esteve à margem desta etapa escolar (SILVA; SILVEIRA, 2017, p.83). Ao analisarem as realidades de forma desagregadas, por regionalidades, ou por grupos específicos, as autoras constatarem que ainda existem desigualdades, e que estas são históricas.

O documento Linha de Base do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2015) evidencia os dados de que existem distorções na oferta do Ensino Médio nas diversas regiões do país. Para tanto, o PNE 2014-2024, como política pública norteadora das políticas educacionais no país, aponta como evidenciado nas metas e estratégias anteriores, a necessidade de fortalecer, articular outros setores, para além do educacional. Aponta também como estratégia a oferta de cursos com profissionalização para as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência (Estratégias 3.7) e “qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar” (Estratégia 3.10).

Haas, Silva e Ferraro (2017), em estudos sobre a escolarização de pessoas com deficiência, alertam que muitos estudantes ficam retidos no Ensino Fundamental, e como estratégia de destinação dos sujeitos em idade escolar avançada são encaminhados para a modalidade da Educação de Jovens e Adultos, em substituição à etapa do Ensino Médio. Dessa forma, considerando os estudos revisitados, se identifica que as possibilidades de os estudantes com deficiência avançarem até o Ensino Médio são bastante reduzidas nas escolas comuns e mais reduzidas ainda nas classes/escolas especiais (HAAS; SILVA; FERRARO, 2017). Não há trabalhos que enfoquem a inclusão de estudantes com deficiência intelectual no Ensino Médio, em geral, os estudos mostram que estes sujeitos estão na etapa anterior, sem acesso para além do Ensino Fundamental ou esses estudantes só aparecem em pesquisas de alfabetização/letramento.

Sobre o documento PNE anterior, há grandes críticas sobre a ausência de explicitação destes dados e do debate com a sociedade civil, que por si só, já revelam os limites do processo

daquele plano. Kuenzer (2010) ressalta que existem limites ao analisar um PNE que não apresenta dados reais sobre a história da educação.

Isso é contraditório, e há de se concordar com a análise da autora, pois a ausência de diagnósticos sobre a demanda pode ter dificultado a produção de metas e estratégias que refletissem a real necessidade de políticas e ações educacionais, nos casos mais específicos que deveriam constar num plano para delinear as ações no país todo. Assim, se pode assumir que tal aspecto é um limite para a análise e a elaboração de proposições, quando as metas não são passíveis de avaliação pela ausência de indicadores e quando os parâmetros relativos ao financiamento não são claramente explicitados.

Esses limites, contudo, seriam minimizados se o governo tivesse promovido uma criteriosa análise da situação real da educação brasileira, discutindo-a com a sociedade civil. Uma apresentação da situação do país anterior ao plano, com a demanda organizada por meio de séries históricas, matrículas por idade, distorção idade-série, relação entre escolaridade, formação profissional e emprego, entre outros, de modo a mostrar como de fato evoluíram o acesso e a permanência nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino e suas relações com a ocupação e com o acesso à cultura, seriam importantes elementos para fortalecer o debate em torno das especificidades do acesso, tratando aqui, do Ensino Médio. Cumpre destacar, ainda, que os dados disponibilizados formam descontinuados, dificultando sobremaneira a análise dos indicadores que permitiriam um diagnóstico de qualidade, a partir do qual pudessem ser estabelecidas metas realistas para o próximo decênio (KUENZER, 2010).

Um avanço na construção do PNE 2014-2024 foi o envolvimento da sociedade em torno dos debates para construção do plano, ao passo que envolveu muitos setores que tiveram a possibilidade de enriquecer o processo de discussão em torno da demanda real. Apesar de ter seus limites, o documento traz elementos importantes sobre a realidade e mostra indicadores para estudos sobre a situação educacional no recorte temporal feito.

Em estudo realizado sobre a realidade do Ensino Médio no contexto brasileiro e o documento Linha de Base do PNE (BRASIL, 2015), especificamente quanto à análise dos indicadores, levando em conta as dimensões de forma desagregada, Silva e Silveira (2017) ressaltam a afirmação constante no documento sobre a necessidade de ações voltadas a grupos específicos, de forma que o avanço dos indicadores ocorra de maneira equitativa e não seja acompanhado de uma reprodução das desigualdades existentes.

O Ensino Médio, ao longo de sua história, esteve com a forte presença dos grupos de disputa relacionados à ideia de um ensino dual. Os relatórios de monitoramento do PNE 2014-2024 evidenciam o crescimento no número de jovens que ingressam nessa etapa na idade recomendada. Nesse sentido, é importante considerar que, apesar de o ensino ter disponibilidade de vagas para essa etapa, existem muitas lutas e projetos em disputa, evidenciados na construção de currículos para atendimento ao mercado de trabalho imediato. A seguir, se destacam aspectos da Meta 11 do PNE, a fim de complementar o olhar sobre o projeto de educação que se tem para a sociedade brasileira.

8.3 AS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO: META 11 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Essa meta tem como objetivo triplicar as matrículas na educação profissional, com a finalidade não só de melhorar a escolarização da população, como também inserir uma formação profissional. Ressalta-se aqui a perspectiva de formação para a classe mais pobre, em nível médio técnico (QUADRO 12).

QUADRO 12- ESTRATÉGIAS QUE TRATAM DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NA MODALIDADE TÉCNICA

Meta	Estratégias
Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.	<i>11.1) expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional;</i> <i>11.2) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino;</i> <i>11.3) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, assegurado padrão de qualidade;</i> <i>11.5) ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins de certificação profissional em nível técnico;</i> <i>11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas</i>

	<i>ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;</i> <i>11.7) expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior;</i> <i>11.9) expandir o atendimento do ensino médio gratuito integrado à formação profissional para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, de acordo com os seus interesses e necessidades;</i> <i>11.10) expandir a oferta de educação profissional técnica de nível médio para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;</i> <i>11.13) reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;</i> <i>11.14) estruturar sistema nacional de informação profissional, articulando a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional aos dados do mercado de trabalho e a consultas promovidas em entidades empresariais e de trabalhadores.</i>
--	---

Fonte: PNE 2014-2024

A análise da meta evidencia o termo expansão, presente em quase todas as estratégias. A democratização no acesso exige qualidade na oferta da educação profissional técnica de nível médio. Essa qualidade entendida aqui como fortalecimento de políticas públicas que sustentem e respeitem as propostas de arranjos e vinculações com os setores produtivos, sociais e culturais, locais e regionais, suportes para a educação a distância, fortalecimento da inclusão de pessoas com deficiência, atendimento às peculiaridades da educação do campo e indígena, fortalecimento das políticas afirmativas para redução nas desigualdades étnico-raciais, e atenção às demandas do mercado de trabalho.

Portanto, essa meta se torna um desafio gigante, pois as estratégias definem ações ligadas a muitos elementos externos à educação, mas que são importantíssimos para que possam ser concretizadas. Dourado (2017) salienta que o esforço em cumprir a meta e dar conta das estratégias do PNE deve “preservar o esforço quanto ao papel da oferta pública e com qualidade, que deve orientar uma formação integral, e não aligeirada e restrita, que combine ampliação e formação profissional” (p.123).

A Constituição Federal de 1988 definiu mecanismos legais para a garantia do direito à educação para todos, mas para tanto é necessário ter um Estado que assume como responsabilidade, assegurar a igualdade de acesso. Em contrapartida, vem o papel da família com a obrigatoriedade de realizar a matrícula. Ressaltando aqui, que são elementos fundamentais do direito à educação a

obrigatoriedade⁸⁶ e a gratuidade⁸⁷ do ensino em estabelecimentos públicos de educação. Nesse sentido, ambas estão correlacionadas na garantia do acesso (OLIVEIRA, 2002).

Considerando que, historicamente não evidencia-se, com base nas bibliografias pesquisadas, a presença de políticas públicas potentes que pudessem inserir e manter esses estudantes no sistema escolar (SILVA, 2015, 2018, 2020; SILVA; JORGE, 2018; SILVA; SILVEIRA, 2017; SILVA; HAAS; FERRARO, 2017; MOTTA; FRIGOTTO, 2017; KRAWCZYK; SILVA, 2017, entre outros⁸⁸), afirma-se que a “igualdade de condições para acesso”, como princípio constitucional (artigo 206 da CF de 1988), é um desafio a ser enfrentado no caminho para a democratização da Educação Básica, especificamente tratando aqui do Ensino Médio. Ainda a título de considerações, se ressalta que a situação nessa fase de escolarização é de que muitos estudantes não a concluem por muitas razões, evidenciadas nas pesquisas sobre a temática. Estudos mostram que uma parcela de estudantes com faixa etária para estarem no Ensino Médio, ainda não conseguiu concluir etapas anteriores. São os sujeitos que ficam fora do sistema escolar por inúmeras razões, na maioria das vezes relacionadas a condições socioeconômicas ou de organização familiar.

⁸⁶ Segundo pesquisa de Oliveira (2007), a obrigatoriedade da instrução primária foi decretada em muitas províncias desde o império. Outro documento que assegura a obrigatoriedade de os pais acompanharem seus filhos, é o Código Penal Brasileiro de 1940 artigo 246, vigente no Brasil. Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no seu artigo 30, também estabelece uma sanção no caso de não comprovar acompanhamento escolar do filho.

⁸⁷ O Artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, afirma que todos têm direito à educação, e que deve ser garantida ao menos no período fundamental, de forma compulsória.

⁸⁸ Pesquisas que focam nas várias categorias sobre o Ensino Médio, e possuem contribuições importantes para essa etapa da Educação Básica, estão reunidas e disponíveis por meio do grupo EMPesquisa, que tem caráter interinstitucional e seu propósito é articular investigações científicas em torno dos mais variados aspectos que envolvem, direta ou indiretamente, o Ensino Médio. Atualmente (2020), professores vinculados a programas de pós-graduação e estudantes de iniciação científica, mestrado e doutorado das seguintes instituições: Região Sul: UFPR, UFSC, UEM, UNISC, UFRGS, UEL, UTFPR, IFC, Unisul, IFSC, Unespar, URI, IFSUL, IFPR, UFFS SC; Região Sudeste: UNICAMP, CEDES, IFSP, UFMG, UFES, UFU, UFF, PUC-SP, IFMG Região Centro-oeste: UFG, UFMS, UEG, IFGoiano, IFG, UFMT; Região Norte: UFPA, UFAC, UFAM; Região Nordeste: UFAL, IFRN, UFMA, UFRN, UESPI, UFRB se dedicam a uma pesquisa nacional intitulada “Reforma do Ensino Médio com a Lei 13.415/2017: percursos das redes estaduais e da rede federal de Ensino Médio”.Disponível em <http://www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/empesquisa/> Acessado em 15 de julho de 2020.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

9.1 RECONHECENDO OS DESAFIOS

Compreende-se que a educação, como direito social fundamental para a construção da cidadania, é fruto de conquistas históricas, do mesmo modo, se considera que sua efetivação se dá num campo de confrontação em que cada lado defende, com os argumentos previamente estabelecidos, seus pontos de vista e seus interesses. Portanto, é possível afirmar que as políticas indicam os diferentes posicionamentos e expressam as contradições que se consolidam nas disputas de poder presentes na sociedade.

Primeiramente, se resgata o questionamento principal desse trabalho que foi analisar as possibilidades de um plano com a amplitude do Plano Nacional de Educação 2014-2024 configurar um feixe de metas e estratégias, que respondam ao projeto nacional de educação, proposto na Constituição Federal de 1988, quanto ao direito à Educação Básica na dimensão do acesso. Assim, as provocações iniciais para entendimento da forma como se configura o direito à educação, indicaram a necessidade de dimensionar o acesso à educação e entender como as políticas consideram essa complexidade.

Para tanto, a amplitude de dados compilada no documento Linha de Base foi um importante material que mostra uma visão da demanda quantitativa da população que frequenta a escola e também um quadro geral daquela que está fora da escola. Considera-se que esse retrato da educação brasileira, mostrado pelos estudos registrados no quadro de informações, revelam dados significativos, como indicativo no planejamento de ações, programas e políticas públicas para a união, estados e municípios.

Entende-se que essa forma organizada pelo governo federal, utilizada para enxergar como se apresenta o direito à educação no país, evidencia os números de sujeitos que tiveram a possibilidade de entrar no sistema escolar, aqueles que já estão matriculados nas redes de ensino, bem como, indica os números daqueles que não tiveram o ingresso garantido em cada etapa da Educação Básica.

É nessa perspectiva que a retomada das produções bibliográficas, trazidas como fundamento para análise, que visa responder ao problema dessa pesquisa, se faz necessária. Os estudos bibliográficos sintetizados revelam uma demanda social não direta, para além das

dimensões quantitativas de acesso. Portanto, o estudo permite afirmar que, para entender o desafio de universalização da educação brasileira, muitos elementos precisam ser compreendidos, ou seja, para mostrar a capacidade de cumprir o propósito de que todos ingressem na escola, que todos entrem no sistema escolar, a demanda precisa ser dimensionada a partir da necessidade social. E esse foi o caminho escolhido para compreender o direito à educação a partir da dimensão que abarca o fato de entrar na escola, para que o processo de escolarização tenha continuidade, e o sujeito possa permanecer com qualidade até concluir seus estudos.

Há fortes elementos evidenciados no decorrer do texto deste trabalho, que mostram o quão a sociedade caminhou em passos limitados para que fossem promovidas as necessárias “políticas focalizadas em aspectos que visem desconstruir discriminações. [...] O tema é complexo, bem como é complexa a teia de relações institucionais envolvidas na superação de obstáculos” (CURY, 2012, não paginado). Também se percebe a complexidade na afirmação de Dourado (2010b, p.680), quando diz que a “relação entre Estado, educação, políticas e avaliação não pode ser vista de forma isolada”, pois é marcada por processos e dinâmicas complexas, que traduzem a historicidades das relações sociais, tanto as específicas quanto as mais amplas, suas prioridades e formas ideológicas.

Concorda-se com os autores, reforçando a compreensão de Dourado (2010b) sobre as análises e proposições na área educacional, que expressam concepções de mundo, sociedade e educação, e que traduzem o momento histórico e político-ideológico dos lugares em que se inserem. Ao considerar a complexidade conjuntural e os muitos elementos que envolvem um funcionamento das políticas de forma orgânica, o estudo sobre o caminho histórico do planejamento educacional brasileiro mostra um processo marcado por momentos de avanços na democratização da educação e outros em que houve estagnação ou retrocessos. Tal quadro evidencia a existência de grandes desafios para a materialização de um plano que abarque o projeto educacional brasileiro normatizado na Constituição Federal de 1988.

Por consequência desse entendimento, cabe a afirmação de que cada etapa de ensino da educação básica exige um olhar diferenciado, para as diferentes especificidades regionais, culturais, sociais, etárias, entre outras. Portanto, a opção por pesquisar as etapas de ensino vistas de forma ampliada pelas produções da literatura especializada, possibilitou perceber alguns dos elementos essenciais para a democratização da educação.

Considerações quanto às características do planejamento educacional na garantia do direito à educação para todos entrarem no sistema escolar

O estudo realizado, na segunda seção desta pesquisa, criou um pano de fundo para entender a influência do modelo de intervenção do Estado presente nas últimas décadas e suas implicações no campo educacional, ao passo que a concepção assumida por um governo norteia o projeto de educação que se prospecta em materializar. Com o início do século XX, o Estado assume um papel cada vez mais importante, como organizador no plano econômico e social (principalmente nos países atingidos pela guerra).

Entende-se que esse intervencionismo estatal representou uma possibilidade de coordenação de esforços, no entanto, caracterizados com forte perspectiva da racionalidade nos planos. No Brasil, esse período foi de ampliação na oferta de bens e serviços públicos, mas prevaleceu a baixa qualidade nos atendimentos prestados e que não teve a abrangência para todos que necessitavam. No contexto da educação, esse problema gera grandes entraves, pois ocorreram as ampliações de vagas nas escolas para a etapa obrigatória, sem a reflexão sobre as condições de acesso ou necessidades sociais. Constatou-se, nas produções revisadas, que uma parcela da população, que não tinha acesso à escola, foi inserida no sistema escolar somente nos últimos anos, e o detalhe é que essa inserção ocorreu, em forma de normativas, sem as reflexões quanto às condições acessíveis para que todos conseguissem a entrada na escola.

Enxerga-se a preocupação com a inserção de todos para a configuração de um projeto de educação, com base nos artigos da Constituição Federal de 1988, que garante o direito à educação, sem discriminação, com igualdade de condições no acesso (Artigos 3º, inciso IV; 5º, § 1º; 7º, § IV; 205; 206, inciso I; 277) e também nas estratégias do PNE 2014-2024 que tratam da garantia de acesso nas populações com diferentes especificidades (1.1; 1.10; 2.8; 2.10; 2.11; 3.7; 3.8; 4.6; 4.8; 4.9; 4.13; 4.17; 6.2; 6.7; 6.8; 9.11; 9.12; 11.6; 11.10; 11.13). No entanto, a insuficiência investigativa, de maneira organizada em todos os entes federados, pode ter dificultado o processo de percepção real da demanda específica. Da mesma forma, a literatura revisada traz poucos elementos ligados ao acesso nas diferentes especificidades, pois o foco percebido nas produções sobre as especificidades está mais voltado para condições de permanência.

É prudente salientar que famílias com diferentes níveis socioeconômicos e características regionais diferenciadas têm oportunidades diferenciadas de acesso ao sistema escolar, o que

caracteriza condições desiguais. Contatou-se na pesquisa que essas condições desiguais na entrada do sistema escolar foram captadas na construção dos atuais documentos que garantem o direito de todos os cidadãos. Apesar de ser um aspecto significativo, o direito declarado não garante sua efetivação (CURY, 2002), pois até mesmo o PNE, entendido como epicentro das políticas públicas educacionais (DOURADO, 2017), foi construído dentro de consensos possíveis (nas disputas de poder), com amplas conferências realizadas por todo o Brasil.

Portanto, é possível afirmar que a demanda social por educação, como reflexo de uma sociedade complexa que incorporou as tensões e contradições presentes nos processos migratórios, nas formações de periferias com populações de menor acesso aos bens socialmente acumulados, diferenças nas oportunidades de acesso educacional, dada à ausência histórica de políticas contínuas para as áreas do campo, indígenas e pessoas com deficiência, estão consideradas na atual legislação e na política mais ampla contemporânea que planeja a educação brasileira.

Pode-se atribuir esse registro no plano educacional às grandes movimentações e discussões com a sociedade, fortalecidas no processo para construção do PNE atual que durou quatro anos (CONAEs). Observou-se, no processo histórico, a importância de reflexões e discussões sobre o direito, bem como, o necessário planejamento dos meios para sua materialização com políticas públicas de estado.

As diferentes abrangências do direito à educação na dimensão do acesso: as bases para um projeto de educação

Pesquisas sobre a inserção de todos no sistema escolar já foram publicizadas e não são poucas, conforme resgatas no decorrer deste trabalho. Assim, se assume que não é a pretensão aqui, inovar nesse aspecto, mas sim, ampliar a discussão, ao entender que a educação se faz num processo; a conquista de um direito potencializa a incorporação de novas necessidades e alarga o rol de possibilidades para novos direitos. Apesar de estar declarada na legislação, a materialização do direito ainda não ocorre de forma igualitária ou, que consolide um projeto de emancipação e inserção social universalizado (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Constata-se que, grande parte da população tem acesso à Educação Básica, e o Brasil está num caminho gradativo de expansão da escolarização ao maior número de habitantes, conseqüentemente, uma democratização do ensino básico abrangente (SPÓSITO, 1984), porém

não é possível afirmar que a eliminação das desigualdades está ocorrendo, ao passo que o processo ainda está marcado por avanços e retrocessos com disputas de poder, na materialização e concepção que norteia um projeto de educação para a sociedade brasileira.

As lógicas se entrelaçam e se travam no campo de forças. Essa visão pode ser amparada pelo entendimento de que, num sistema educacional com a amplitude e complexidade do contexto brasileiro, diferentes concepções interagem, mas argumenta-se que elas têm um eixo de “interações e estruturas categóricas” (POLI, 2017, p. 15) que as mantem nessa organicidade, e a finalidade se volta para o propósito comum a todos, de escolarização que abarque a população como um todo.

Num estado de direito, com cunho gerencialista, que se percebe presente nas últimas décadas, acaba por negar a construção de espaços igualitários. A concepção com a perspectiva da Nova Gestão Pública (SILVA; CARVALHO, 2014; GUEDES; BARBALHO, 2016), ao tomar como natural a meritocracia e colocar o indivíduo como elemento foco nas análises econômicas e políticas, tenciona para uma tomada racional de decisões e participação racional na vida em sociedade. Entende-se que essa particularização da concepção entrava a organicidade ampliada de sociedade e, conseqüentemente, particulariza o direito. No campo da ação (POLI, 2017), a influência de ações individuais e ações grupais, apesar de obedecer a aspectos organizacionais amplos, possui elementos que interferem nas suas prioridades, proporcionando aproximações e distanciamentos da estrutura prospectada. Isso pode produzir diferentes resultados, o que distancia essa concepção de um encaminhamento tradicional.

No entendimento de que a maior parte das políticas só se torna potente no conjunto da população, a ausência de ações focadas naquelas populações que precisam de políticas com capacidade de mover essas particularidades, ainda parecer ser a dificuldade que abarca realidades da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. No entanto, se considera que as ações dentro de uma organização estão “propensas a serem modificadas ou perdidas ao longo do tempo” (POLI, 2017), a exemplo do fato percebido no decorrer da construção do PNE 2014-2024, quando ocorreram várias intervenções da sociedade, por meio de seus representantes, e que interferiram no encaminhamento dos processos.

A organização do acesso educacional em um Estado Federativo: regime de colaboração e esforços articulados entre governo e sociedade

Um primeiro ponto a ser destacado como essencial para materialização do PNE 2014-2024 se refere ao regime de colaboração, pois a União depende das ações locais para que as metas e estratégias do plano nacional se materializem. Essa relação se mostra fragilizada (OLIVEIRA; SOUZA; CÂMARA, 2018; TRIPODI; DELGADO; RODRIGUES, 2018; SOUZA; PIMENTA, 2019), quando os estudos evidenciam que o processo de construção, nos contextos locais, que deveria estar compatível às metas e estratégias do PNE nacional, mostra tendências à ausência de vinculações entre os níveis de planejamento, bem como, uma insuficiência investigativa na sua construção. No entanto, isso não desconsidera a abrangência na captação da demanda social levantada pelas mobilizações da sociedade, e que o PNE 2014-2024 incorporou.

Em termos de competências comuns e regime de colaboração, especificamente, identifica-se, em várias estratégias do documento aprovado, a articulação com os artigos 23, 24 e 211 da Constituição Federal de 1988, configurando um modelo de organização que se abre para a possibilidade de articular metas e estratégias dos entes federados na construção dos meios para atingir propósitos comuns.

Um segundo aspecto a ser considerado na trajetória de planejamento das políticas, e que foi modificado no PNE 2024-2014, é quanto à ausência dos mecanismos para monitoramento e avaliação das metas, demonstrando planos com características técnicas, com carência de sentido político (MENEZES; SOUZA, 2018). As informações sobre os envolvidos nos planos foram expostas de maneira insuficiente. Existiram brechas e imprecisões a respeito do registro e do processo de aprovação dos documentos.

De igual forma, existiu um vácuo na nomeação das instâncias que deveriam compor a representatividade na construção dos planos. Entende-se que esses aspectos podem evidenciar a ausência de cultura de planejamento (SOUZA; ALCÂNTARA, 2017). No entanto, durante a construção do atual documento, apesar dos muitos problemas, se concorda com Bordião (2016), quando ele argumenta que a presença de representantes é um importante meio de participação nos rumos das políticas e enriqueceu o processo de construção do atual plano. Considera-se um ponto necessário e alvo de fortalecimento.

Mais um ponto a ser levantado se refere ao fato de que, durante a vigência do plano anterior ao PNE 2014-2024, foram priorizados outros instrumentos de gestão (Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, PDE, PAR), o que deixou o plano nacional em vias de não se desenvolver na prática, desestruturando a função estratégica que o alinhamento dos planos poderia desempenhar na promoção de ações locais.

Um aspecto essencial para que as políticas públicas se estruturem é o financiamento adequado. A disputa na inserção de termos que garantam isso no documento do PNE 2014-2024 mostra a não prioridade em sanar dívidas educacionais que são históricas no país e foram debatidas na CONAE. Grande expectativa foi colocada na aprovação da Emenda Constitucional nº 108, de 20 de agosto de 2020, que trata da organização de recursos para a educação. Apesar das proposições, não está ao alcance dos planos a real proposição de medidas redutoras das desigualdades sociais, que garantam a cidadania, a proteção aos direitos humanos e as relações sociais democráticas.

Outra forte discussão feita na CONAE foi a proposição de utilizar os recursos públicos somente para a educação pública. O limite entre o público e o privado é tênue (BOBBIO, 2004). Interesses em disputas marcaram a construção do PNE, ao passo que existem grupos que falam mais alto e outros ficam silenciados (SANTOS, 2010). No entanto, a presença do setor privado na educação está prevista desde a Constituição Federal de 1988 (Artigo 209) e no PNE 2014-2024 (1.7; 3.7; 4.14; 6.5; 7.35; 8.4; 9.1; 9.10; 10.8 e 11.6).

O PNE 2014-2024, em comparação a outros planejamentos já construídos para a educação brasileira, avançou em termos de planejamentos e política pública educacional, quando é aprovado como lei e assume a configuração ampla de política educacional de Estado. Essa evidência confirma uma organização federativa tardia do sistema educacional brasileiro e é também uma indicação de que estudos sobre a entrada na escola, assim como sobre as transições de uma etapa a outra ainda podem ser explorados, porque se a demanda não estiver articulada e explícita nas suas várias dimensões, as chances de análises equivocadas podem gerar problemas nos levantamentos da realidade educacional, e tardar a efetivação de um planejamento educacional, que atenda o Projeto de Educação para Todos.

A Educação Básica frente ao direito à educação na dimensão do acesso e o projeto educacional

A Constituição Federal de 1988 garante que todos têm direito à educação. Na relação de interdependência entre os entes federados, as políticas públicas interferem nas condições de entrada no sistema educacional, pois um plano educacional para o país se configura a partir de diferentes contextos e necessidades, o planejamento nacional está interligado com os municípios e estados para que possa cumprir as metas e estratégias, que para compor um projeto educacional, devem ser consideradas de todos. Para tanto, uma política que possa dar conta de um projeto para inserção de todos num sistema educacional público, necessita do entendimento de quem são as pessoas e que tipo de educação precisam e, de igual forma, pensar que a garantia do acesso à educação exige diferentes ações do poder público.

Portanto, ao enxergar os sujeitos que fazem parte da população a ser atendidos na **Educação Infantil**, é consenso que a democratização do acesso deve acontecer (ARELARO, 2017). A meta 1, ao especificar ações políticas nesse sentido para o atendimento das crianças de 0 a 5 anos, evidencia que a meta está longe de ser materializada. Constata-se que exige investimentos, pois o déficit no atendimento existe e as parcelas mais pobres da população ainda não estão atendidas.

Nesse aspecto, é importante argumentar que, apesar de o direito estar regulamentado, a meta referente à Educação Infantil, que trata da inserção das crianças no sistema escolar, é somente a que se refere ao acesso. Assim sendo, conforme já registrado no texto que trata do regime de colaboração, a grande responsabilidade pela entrada das crianças pequenas na escola fica sob a responsabilidade local, que precisa se movimentar e ganhar voz nesse processo de articulação de esforços. Muitas questões estão ligadas ao caráter de importância destinada a essa etapa, que só vem ganhando espaço nos debates a partir das últimas décadas. É ainda campo a ser conquistado, o papel da Educação Infantil, principalmente do sujeito na faixa etária entre zero a 3 anos, como política pública para o desenvolvimento da criança e como meio de atendimento às necessidades das famílias trabalhadoras.

Essa perspectiva foi desvelada durante a construção do plano, especificamente na estratégia 1.2 que visa “garantir que, ao final da vigência deste PNE 2014-2024, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda

familiar per capita mais baixo”. Portanto, os estudos evidenciam que, não só o plano deve responsabilizar o município quanto ao acesso das crianças pequenas aos sistemas escolares, como também, efetivar políticas que revertam a desvalorização histórica com que essa etapa escolar foi tratada, e assim reconhecer que governos municipais devem ser passivos de estímulos financeiros que ajudem na superação das limitações orçamentárias.

Na etapa do **Ensino Fundamental**, a universalização está quase atingindo seu propósito assumido e a explicação dessa conquista vem da literatura revisitada. Essa etapa foi a que recebeu maiores estímulos enquanto políticas públicas de ampliação do acesso, em termos históricos. Sua universalização já estava prevista no plano educacional anterior, apesar de ser organizado de forma diferente de como se apresenta hoje.

Esse é um desafio, assim como na etapa de Educação Infantil, pois exige um sistema de colaboração e a CF de 1988 admite que esse é o caminho. Apesar da universalização estar próxima, estudos demonstram evidências de que a meta está em descompasso com a realidade (DOURADO, 2017). A realidade brasileira mostra que, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste, apesar dos avanços na ascensão dos números de inclusão na rede escolar, a garantia de pelo menos 95% dos estudantes em idade compatível com a série é realidade no sistema educacional brasileiro. Esse problema é histórico e a distorção idade e série precisa ser enfrentada por meio de políticas públicas potencializadoras da formação dos sujeitos, e não apenas de aligeiramento das séries por processos de classificação, reclassificação, provões ou outras correções que desrespeitam o direito de acesso à educação.

O **Ensino Médio**, como a última etapa da Educação Básica, foi incorporado à Constituição Federal por meio da emenda constitucional nº14 de 1996 que, entre outras alterações, mudou o inciso II, art. 2º, da CF/1988 para “progressiva universalização do Ensino Médio gratuito” e a EC nº 59/2009, ao firmar a obrigatoriedade escolar dos quatro aos 17 anos.

Como as demais etapas da Educação Básica, o Ensino Médio é ainda um desafio mais latente, pois é importante considerar que esta etapa teve sua trajetória marcada pela exclusão, sendo uma etapa destinada, quase que exclusivamente, aos poucos privilegiados socialmente, que tinham acesso à escola secundária. Sua histórica dualidade entre, de um lado, a preparação para a entrada na Universidade, e por outro lado, a preparação, quase que exclusiva, para o mercado de trabalho, desvela a disputa de forças sociais que invadem a formação dos jovens, limitando as perspectivas de acesso e as condições de dar continuidade aos estudos.

A literatura especializada na área nos faz compreender que as últimas décadas demonstram uma mudança nesta configuração, ampliando o acesso para uma população que, em geral, esteve à margem desta etapa escolar. (SILVA; SILVEIRA, 2017). No entanto, quando analisadas as especificidades, as realidades de forma desagregadas, por regionalidades ou por grupos específicos, se constata que as desigualdades persistem tanto no acesso, quanto na continuidade da vida escolar.

Para fins de considerações últimas, ao analisar os dados que retratam uma realidade brasileira, de forma quantitativa expressa no acompanhamento do PNE 2014-2024, complementados com as demandas por educação presentes nas bibliografias especializadas, afirma-se que um projeto de educação para a sociedade está normatizado na Constituição Federal de 1988, e reflete seus eixos principais no Plano Nacional de Educação 2014-2024, aprovado como política pública de estado. Considera-se que o caminho está em construção, pois a política planejada demonstra lacunas, ao passo que não estão amarradas as responsabilidades de todos, de forma específica, para o cumprimento de um projeto de educação para a sociedade, de forma igualitária.

A dimensão do acesso na Educação Básica está sendo atingido com diferentes níveis de abrangência e as políticas educacionais parecem não dar conta de sanar os problemas históricos. Portanto, há de assumir também que os direitos sociais são um conjunto de necessidades a serem garantidas, e a educação, apesar de ser potencializadora dos demais direitos, é somente um dos aspectos na garantia de uma vida cidadã. Nesse sentido, afirma-se que o PNE 2014-2024, apesar de apresentar muitas lacunas no planejamento das políticas educacionais, possui uma dimensão histórica e importância gigantesca como política pública e estratégias para a construção de caminhos que materializem o direito de todos quanto ao acesso à Educação Básica.

Pode-se afirmar, por fim, que muitos elementos estão ligados para que o acesso seja garantido, e grande avanço na construção desse caminho é a possibilidade de ter os dados educacionais compilados e organizados por instituições públicas, bem como, ter estudos que desvelam a demanda educacional brasileira para além do aspecto quantitativo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, **Cadernos ENAP 10**, 2007.
- AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.33, n.33, p. 471-484, abr/jun. 2012.
- AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.31, n.112, p.707-727, 2010.
- ALBUQUERQUE, Simone Santos de; FERNANDES, Cinthia Votto. Demanda por Educação Infantil: apontamentos a partir dos contextos familiares na Região Sul do Brasil. In: BARBOSA, Maria Carmem (org). **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre. Evangraf, 2012.
- ALMEIDA, Volnei Bispo de. **As parcerias público-privadas na educação infantil**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Humanidades e Direitos, Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 2014.
- ALVARENGA, Márcia Soares de. A Educação de Jovens Adultos no PNE 2014-2024: entre os ajustes econômicos e os direitos sociais na atual conjuntura de crises no Brasil. **Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 33, p. 121-138, 2016.
- ALVES, J. R. M. **IPAE 153 - 12/10: O Plano Nacional da Educação e o papel da sociedade no processo de sua construção coletiva**. Brasília, 2010.
- ALVES, Thiago et al . Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do simulador de custo-aluno qualidade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, e0223702, 2019 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100211&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2020.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227145, 2017. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782017000400200&lng=en&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782017227145>. Acesso em: 12 maio 2019.
- AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICS. **Rev. Bras. Educ.** [online]. 2016, vol.21, n.66, p.717-736. ISSN 1413-2478. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782016216637>. Acesso em: 15 jun. 2019.
- AQUINO, Líbia Maria Serpa. **Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024: A Gestão Democrática da Escola na Política Pública**. Doutorado em EDUCAÇÃO. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre Biblioteca Depositária: Central da UFRGS, 2015.

AQUINO, Ligia Maria Leão de. Educação Infantil em tempo integral: infância, direitos, e políticas de educação infantil. In: ARAUJO, Vania Carvalho de et al.. **Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas**. Brasília DF; MEC. Vitória: EDUFES, 2015.

ARAUJO, Vania Carvalho de, (et al.). **Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas**. Brasília DF; MEC. Vitória: EDUFES, 2015.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Avaliação das políticas de educação infantil no Brasil: avanços e retrocessos. **Zero-a-Seis**, Florianópolis, v. 19, n. 36, p. 206-222, dez. 2017. ISSN 1980-4512. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2017v19n36p206>>. Acesso em: 13 ago. 2020. doi:<https://doi.org/10.5007/1980-4512.2017v19n36p206>.

AROSA, Armando C. Pesquisa sobre política educacional: estudo sobre o GT5 da ANPEd. In: **Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos En Política Educativa**. Curitiba: UFPR, 2014. p. 1-19.

AROSA, Armando C. A concepção de Estado no debate sobre política educacional: uma análise dos trabalhos apresentados no GT5 da ANPEd (2000-2010). **Perspectiva**, Florianópolis, v. 34, n. 3, p. 974-987, fev. 2017. ISSN 2175-795X. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2016v34n3p874>>. doi: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-795X.2016v34n3p874>. Acesso em: 15 out. 2017.

AURELIANO, Francisca Edilma Braga Soares; GARCIA, Luciane Terra Dos Santos ; QUEIROZ, Maria Aparecida de. Política de avaliação da aprendizagem no planejamento educacional do Município de Mossoró/Rio Grande do Norte. **Revista Educação em Questão**, v. 50, n.36, p.99-124, 2014.

ALVES; T. , PINTO;J.M. de R. Quem serão os potenciais ingressantes na Educação Básica Brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, Andréa B.; PINTO, José Marcelino R.; CORBUCCI, Paulo Roberto (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 127-150.

AZANHA, José Mário Pires. Políticas e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 85, p. 70 – 78, 1993.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Ciclo de debates teórico-metodológicos em pesquisa educacional: **Gerencialismo, política e gestão educacional no Brasil**. Rede de Estudos e Pesquisas sobre Planejamento e Gestão Educacional – REPLAG. Série Diálogos em Rede, 2020. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=QNmt2UPkND0>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

BAIA HORTA, José Silvério. **Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil (uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970)**. São Paulo: Editora Autores Associados/Cortez Editora, 1982.

BAIA HORTA, José Silvério. In CURY, Carlos Roberto Jamil; BRITO, Vera Lúcia Alves de. **Medo à Liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

BAIA HORTA, José Silvério; FAVERO, Osmar. O planejamento educacional na pós-graduação em educação no Brasil. **Cad. Pesquisa**. [online]. 2014, vol.44, n.153, p.494-521. ISSN 0100-1574. <http://dx.doi.org/10.1590/198053142912>. Acesso em: 23 set. 2018.

BARBOSA, Maria Carmem Silveira; CAMPOS, Rosânia. Obrigatoriedade de matrícula aos quatro anos: ampliação ou recuo do direito? **Textura**, Canoas, v. 18, n. 36, p. 66-86, jan./abr. 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Rego e Augusto Pinheiro sobre a obra publicada em 1977. São Paulo, Distribuidor no Brasil: Livraria Martins Fontes. Edição 70, 2010.

BASTOS, Alexandre Marucci; SOUZA, Claudio Benedito Gomide de. A educação no contexto diacrônico de antigos núcleos coloniais. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 2-14, dec. 2012. ISSN 1982-5587. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/5729>>. Acesso em: 24 set. 2020. doi:<https://doi.org/10.21723/riace.v7i3.5729>.

BAYER, Mariana Ferreira. **O Programa PDE Escola: uma análise da sua implementação em Guarapuava - PR**. 2012. 151 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2012.

BEDIN, Gilmar Antonio. **Estudos de Direito Internacional - Vol. IV**, Coord: Wagner Menezes, Juruá Editora, 2005, p. 30, ID:13252.

BERSCH, Rita; MACHADO, Rosângela. **Atendimento educacional especializado do aluno com deficiência física**. São Paulo: Moderna, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 2004. 7ª reimpressão. ISBN 10: 85-352-1561-1

BODIAO, Idevaldo da Silva. Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024. **Educ. Real**. Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 335-358, junho de 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362016000200335&lng=en&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623651115>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BOLLMANN, Maria Da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, Sept. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 out. 2019. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300002>.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, Maria Alice.; CATANI, Alfrânio. (Org.). **Pierre Bourdieu: escritos de educação**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 39–64.

BORGHI, Raquel; ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 231, p. 124, 2011.

BRANDAO, Carlos Fonseca. **Os desafios do novo Plano Nacional de Educação** (PNE – Lei nº 13.005/14): comentários sobre suas metas e suas estratégias. 1ª ed. São Paulo: Avercamp, 2014.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais**: Educação Básica. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. – Brasília: Inep, 2015.

BRASIL. **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, 10 jan. 2001, seção 1, p. 1.

BRASIL. **Lei 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 de março de 2018.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, v. 134, n. 248, Seção I, p. 27834-2784123, dez. 1996b.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996c, p. 28.442.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009 (...) dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos(...). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 nov. 2009a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art6>. Acesso em: 09 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005**. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 maio 2005.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB n.º 5, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2009b.

BRASIL. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2006b.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRIDI, Fabiane Romano de Souza; MEIRELLES, Melina Chassot Benincasa. Atos de ler a educação especial na educação infantil: reordenações políticas e os serviços educacionais especializados. **Educ. Real**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 745-769, Sept. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362014000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S2175-62362014000300007>.

BUENO, José G. Silveira; MELETTI, Silvia M. Ferreira. Educação Infantil e Educação Especial: uma análise dos indicadores educacionais brasileiros. **Revista Contrapontos – Eletrônica**, vol.11, n.3, p.278-287, set-dez, 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Carta à sociedade brasileira – PNE sancionado sem vetos: vitória do Brasil!** São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=1377>>. Acesso em: 03 jul.2019.

CAMPELLO, Ana Regina; REZENDE, Patrícia Luiza Ferreira. Em defesa da escola bilíngue para surdos: a história de lutas do movimento surdo brasileiro. **Educ. rev.** [online]. 2014, n.spe-2, p.71-92. ISSN 0104-4060. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.37229>. Acesso em: 22 jan. 2017.

CARA, D. Plano de Desenvolvimento da Educação: ausências e limitações. **Retratos da Escola**, Brasília, n. 1, p. 1-6, 2007. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=702>. Acesso em: 22 jan. 2017.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. História da educação da população negra: o estado da arte sobre educação e relações étnico-raciais (2003-2014). **Educ. rev.** [online], v. 34, n.69, [cited 2020-08-11], p.211-230, 2018.

CASAGRANDE, Ana Lara. **As parcerias entre o público e o privado na oferta da educação infantil em municípios médios paulistas**. 2012. 203 p. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Rio Claro, 2012.

CÁSSIO, Fernando Luiz Cássio; Fernando Luiz et al. Demanda social, planejamento e direito à educação básica: uma análise da rede estadual de ensino paulista na transição 2015-2016. **Educ. Soc.**, v. 37, n. 137, p.1089-1119, dez. 2016.

CASTRO, A. M. D. A. **Gerencialismo e educação: estratégia de controle e regulação da gestão escolar**. In: NETO, A. C; CASTRO, A. M. D, FRANÇA, M; QUEIROZ, M. A. DE. (orgs.) *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Origem e trajetórias. Brasília: Líber livro Editora, 2007, p. 115-144.

CHAUÍ, Marilena. Direitos Humanos e medo. In: **Direitos humanos e....** São Paulo, Comissão de Justiça e Paz: Editora Brasiliense, 1989. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/humanismo/chaui.html>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

CONFERÊNCIA DE JOMTIEN-TAILÂNDIA. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. ONU – Direito a Educação: Biblioteca Virtual de direitos humanos. São Paulo. 1990 Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos.html>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. Estado Federal e igualdade na educação básica pública. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CUERVO-ESCOBAR, Diana Marcela; BONAMINO, Alicia; COSTA, Cintia. Estudo comparativo exploratório dos Planos Nacionais de Educação no Brasil e na Colômbia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 171-192, jun. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62348>>. Acesso em: 24 set. 2020. doi:<https://doi.org/10.21573/vol32n012016.62348>.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Silvério Baia; FÁVERO, Osmar. A relação Educação-Sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras**. Campinas: Autores Associados, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. “**Brasil: que educação, pra que país?**”, VI Seminário Anual Pensar a Educação Pensar o Brasil. Disponível em: < <https://youtu.be/L4JaTqluOaI>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. A Educação Básica como Direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. In: **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Autores Associados, N. 116, p. 245-262, jun. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. **Os fora-de-série na escola**. Campinas: Autores Associados, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N.S.C.; SCHLESENER, A. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. Direito à diferença: um reconhecimento legal. **Educação em Revista**, n.30, p.7-15, dez.1999.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n.116, p. 245-262, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. A questão federativa e a educação escolar. In: SANTA, W.: OLIVEIRA, r.p. Oliveira (Org.), **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade (p. 149-168). Brasília, DF: Unesc, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educ. Real**. [conectados], v.43, n. 4, pp.1217-1252, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362018000401217&lng=en&nrm=iso>> Acesso em: 29 jul. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educ. Soc.** [conectados], v. 28, n. 100, 831-855, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300010&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 29 jul. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. O Plano Nacional de Educação: Duas formulações. **Caderno de Pesquisa**, n. 104, julho, 1998. Disponível em: <<file:///C:/Users/Vanessa/Documents/Downloads/724-2674-1-PB.pdf>> Acesso em: 29 jul. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de cooperação no sistema nacional de educação. **37ª Reunião Nacional da ANPED - Trabalho Encomendado GT05-Estado e Política Educacional .04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/biblioteca/item/os-desafios-e->

perspectivas-do-regime-decolaboracao-e-do-regime-de-cooperacao-no>. Acesso em: 29 jul. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil de. Por um novo plano nacional de educação. **Cafajeste. Pesqui.** [conectados], v.41, n.144, p.790-811, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-157420110003_00008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 jul. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? **Nuances: estudos sobre Educação**, ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/729/741>> Acesso em: 29 jul. 2019.

DAROS, M. DAS D. D.; MELO, M. M. R. DE M. Assistência internacional no planejamento educativo dos anos 1960 em Santa Catarina – Brasil. **Revista Educação em Questão**, v. 40, n. 26, 15 jun. 2011.

DE VITTA, Fabiana Cristina Frigieri. A inclusão da criança com necessidades especiais na visão de berçaristas. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.139, p.75-93, 2010.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**. Capítulo I, Artigo 10, 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS: *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión*. Colección Perspectivas Iberoamericanas sobre la justicia. Valencia: Editora Tirant Lo Blanch, 2018. p. 27 – 36. ISBN: 978-84-9190-026-9

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: política de estado para a educação brasileira. Brasília, DF: INEP, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: o *epicentro* das políticas de estado para a **educação** brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária; Anpae, 2017. 216 p.

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.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Educação e desenvolvimento: modos de regulação dos sistemas educacionais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 30, n. 2, p. 683-718, nov. 2012. ISSN 2175-795X. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2012v30n2p683>>. Acesso em: 24 set. 2020.

DURLI, Zenilde; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Ampliação do Ensino Fundamental na Região Sul do Brasil: pontos e contrapontos da proposta curricular. **Educação em Revista**, v.31, n.1, p. 223-247, 2015.

FERNANDES, Fabiana Silva; DOMINGUES, Juliana dos Reis. Educação infantil no estado de São Paulo: condições de atendimento e perfil das crianças. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 43, p. 145-160, 2017.

FERNANDES, Fabiana Silva. Abordagens de planejamento educacional em Cadernos de Pesquisa (1972-1986). **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 522-546, set. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053142777>.
FERNANDES, Danielle C. Raça, Origem Socioeconômica e Desigualdade Educacional no Brasil: Uma Análise Longitudinal. **Trabalho apresentado no XXV Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, MG, 16-20 de outubro (2001)

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. **Série-Estudos**, n. 34, p. 45-59, jul./dez. 2012.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. **Estado e planejamento**: a política de descentralização da educação profissional no Brasil, 2007. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/137.pdf>. Acesso em: 25 de abril de 2017.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi Federalismo e planejamento educacional no exercício do par. **Cafajeste. Pesqui.**, São Paulo, v. 44, n. 153, pág. 602-623, setembro de 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053142952>.

FERRARO, Alceu Ravello. Diagnósticos da escolarização básica: um confronto de perspectivas. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.** [online], vol.26, n.99 [cited 2020-08-11], p.316-346, 2018.

FERRARO, ALCEU RAVANELLO; ROSS, STEVEN DUTT. Diagnóstico da escolarização no Brasil na perspectiva da exclusão escolar. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227164, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782017000400217&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2020.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Princípios de justiça e avaliação de políticas. **Revista Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n. 39, 1997, p.71-101.

FLACH, Simone de Fátima. Ensino fundamental no Brasil: previsões legais e ações governamentais para a ampliação do atendimento, da duração e do tempo escolar. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.** [online], v.23, n.88, pp.739-762, 2015. ISSN 1809-4465. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362015000300009>.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. **Movimento e complexidade na garantia do direito à educação infantil**: um estudo sobre políticas públicas em Porto Alegre (1989-2004). 2007. 292

p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SUSIN, Maria Otília K. Expansão da educação infantil através de parcerias públicos-privada: algumas questões para o debate (quantidade versus qualidade no âmbito do direito à educação). In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília, DF: Liber Livro, 2013. p. 220-244.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Educação brasileira: indicadores e desafios: documentos de consulta**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva, Secretaria Executiva Adjunta, 2013.

FURTER, Pierre. O planejador e a educação permanente. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 27, p. 75-99, dez. 1978.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. Brasília, 2ª edição: Liber Livro Editora, 2005. p. 13-18.

FRANCA, Marileide Gonçalves. O financiamento da educação especial no âmbito dos fundos da educação básica: Fundef e Fundeb. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 58, p. 271-286, dez. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602015000400271&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.42415>.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, v. 24, n.82, p.93-130, abril 2003. ISSN 0101-7330.

GARCIA, Adir Valdemar; HILLESHEIM, Jaime. Pobreza e desigualdades educacionais: uma análise com base nos Planos Nacionais de Educação e nos Planos Plurianuais Federais. **Educ. rev.**[online], n.spe.2, p.131-147, 2017. ISSN 0104-4060. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.51386>. Acesso em: 21 jul. 2019.

GAZETA DO POVO. **Taxa de analfabetismo no Brasil**. Disponível em: <<https://infograficos.gazetadopovo.com.br/educacao/taxa-de-analfabetismo-no-brasil/>>. Acesso em: 13 set. 2020.

GEHLEN, Maria Eloá. **O direito é concluir o ensino médio: na vida de todos, na voz dos operadores do direito, nos processos judiciais e na teoria do garantismo**, 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

GENTILINI, Joao Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n.153, p.580-601, 2014.

GENTILINI, João Augusto. Planejamento e gestão educacional nos municípios: desafios para a autonomia. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v.3, p.85-96, 2010.

GIL, Juca. Planos Educacionais: entre a prioridade e a descrença. In: SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura. **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Ed. Appris, 2011. p. 133-162.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Notas sobre a educação Básica no PDE. **Retratos da Escola**, Brasília, n. 1, p. 1-4, 2007. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/images/stories/retratos_da_escola/retratos_da_escola_07_2010.pdf>
Acesso em : 20 set. 2019.

GUEDES, Gilmar Barbosa; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. Planejamento educacional e gestão democrática: dimensões política e instrumental no PAR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 131-149, jun. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em:
<<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62679>>. Acesso em: 24 set. 2020.
doi:<https://doi.org/10.21573/vol32n012016.62679>.

HAAS, Clarissa; SILVA, Mayara Costa da; FERRARO, Alceu Ravanello. Escolarização das pessoas com deficiência no Rio Grande do Sul ante o direito à educação. **Educ. Pesqui.** [online], v.43, n.1, [cited 2020-09-15], p.245-262, 2017.

HORTA, José Silvério Baía. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira**. Editora Cortez: São Paulo, 1982.

HORTA, José Silvério Baía; FAVERO, Osmar. O planejamento educacional na pós-graduação em educação no Brasil. **Cad. Pesqui.** [online], v.44, n.153, p.494-521, 2014. ISSN 0100-1574.
<https://doi.org/10.1590/198053142912>.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IBGE 2007. **Contagem populacional**. Disponível em:
<<https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=293420>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

JAKIMIU, Vanessa Campos de Lara. O direito à educação no contexto do ensino médio: análise das proposições do legislativo federal após a EC 59/2009. (Tese de Doutorado). Curitiba, 2019.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; MELETTI, Silvia Márcia Ferreira. Análises de Possíveis Impactos do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade. **Ciências Humanas e Sociais em Revista**, Rio de Janeiro, EDUR, v. 34, n. 12, p. 49-63, jan./jun. 2012.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; CARVALHO, Julia Tavares de. Escolha, seleção e segregação nas escolas municipais do Rio de Janeiro. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 45, n. 158, p. 916-942,

Dec. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742015000400916&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2020.

KRAMER, Sonia; TOLEDO, Leonor Pio Borges de; BARROS, Camila. Gestão da educação infantil nas políticas municipais. **Rev. Bras. Educ.** [online], v.19, n.56,p.11-36, 2014. ISSN 1413-2478. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782014000100002>. Acesso em: 15 jul. 2018.

KUENZER, Acacia Zeneida. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida?. **Educ. Soc.** [online], v.31, n.112, .851-873, 2010. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300011>. Acesso em: 27 mar. 2019.

LAGARES, Rosilene. Institucionalização de sistemas municipais de educação: Concepções e complexidade. **Roteiro**, Joaçaba, v. 40, n. 1, p. 149-168, jan./jun. 2015.

LAPLANE, Adriana Lia Friszman de. Condições para o ingresso e permanência de alunos com deficiência na escola. **Cafajeste**. CEDES , Campinas, v. 34, n. 93, pág. 191-205, maio de 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622014_000200191&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2020.

LEAL, Fernanda de Lourdes Almeida; RAMOS, Fabiana; VASCONCELOS, Fabíola Cordeiro de; COSTA, José Vilton. Oferta de educação infantil em área rural no estado da paraíba: aspectos quantitativos. **Cad. Cedes** [online], v.37. n.103, 2017.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias; MOLL, Jaqueline. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 45, p. 91-110, Sept. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602012000300007&lng=en&nrm=iso>. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602012000300007>. Acesso em: 19 jun. 2020.

LIBANEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educ. Pesqui.**, São Paulo , v. 38, n. 1, p. 13-28, Mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022012000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2019.

LIMA, Marcelo; PACHECO, ZILKA, Sulamita Teixeira de Aguiar. As políticas públicas e o direito à educação: programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego versus plano nacional de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 489-504, June 2017 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200489&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jun. 2019. Epub Mar 06, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017167752>.

LIRA, Aliandra Cristina Mesomo; DREWISNKI, Jane Maria de Abreu; SAPELLI, Marlene Lucia Siebert. Educação Infantil para crianças de quatro e cinco anos: entre a obrigatoriedade, o direito e a imposição. **Imagens da Educação**, Maringá, v. 6, n. 2, p. 84-97, 2016.

LOYOLA, Paulo. Autonomia municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no Brasil (2000 - 2014). **Educ. Soc.** [online], v. 38, n. 140, [cited 2019-08-11], p.767-790, 2017.

MACENA, Janaina de Oliveira; JUSTINO, Laura Regina Paniagua; CAPELLINI, Vera Lúcia Messias Fialho. O Plano Nacional de Educação 2014–2024 e os desafios para a Educação Especial na perspectiva de uma Cultura Inclusiva. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.** [online], v.26, n.101, p.1283-1302, 2018. Epub Sep 03, 2018. ISSN 1809-4465. <https://doi.org/10.1590/s0104-40362018002601156>. Acesso em: 17 set. 2019.

MACHADO, Cristiane; GANZELI, Pedro. Gestão educacional e materialização do direito à educação: avanços e entraves. **Educ. rev.** [online], v.34, n. 68, pp.49-63, 2018.

MACHADO, Maria Cristina Gomes; CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação nos anais da Constituinte Republicana do Estado do Paraná - 1892. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 49, p. 227-243, Set. 2013.

MAINARDES, Jefferson. **Reinterpretando os Ciclos de Aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. 1932. **Inep**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf> Acesso em: 08 nov.2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Educação integral e(m) tempo integral na educação infantil: possibilidades de um olhar inovador. In. ARAUJO, Vania Carvalho de, (et all). **Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas**. Brasília DF; MEC. Vitória: EDUFES, 2015.

MEDEIROS, Fabiana S. Fernandes de. PES: uma proposta metodológica para o planejamento educacional. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, [S.l.], n. 3, dec. 2016. ISSN 1519-9029. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9143>>. Acesso em: 24 set. 2020. doi: <https://doi.org/10.22633/rpge.v0i3.9143>.

MELETTI, Silvia Márcia Ferreira. Indicadores Educacionais sobre a Educação Especial no Brasil e no Paraná. **Educ. Real**. [conectados]. 2014, vol.39, n.3 [cited 2020-09-21], pp.789-809. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362014000300009&lng=en&nrm=iso>. ISSN 2175-6236. <https://doi.org/10.1590/S2175-62362014000300009>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MENDONÇA, Erastos Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrionalismo na educação brasileira**. Campinas: UNICAMP, 2000.

MENEZES, Janaína Specht da Silva; SOUZA, Donaldo Bello de. Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE. **Pro-Posições**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 614-639, set. 2018. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072018000300614&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0068>.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v.23, e230011, 2018. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782018000100208&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782018230011>.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf. Acesso em: 14 de set. de 2020.

NARDI, Elton Luiz. Gestão democrática do ensino público na educação básica: dimensões comuns e arranjos institucionais sinalizados em bases normativas de sistemas municipais de ensino. **Educ. rev.**, Curitiba, v. 34, n. 68, p. 123-136, Abr. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602018000200123&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2020. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.57218>.

NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araujo; GARCIA, Luciane Terra dos Santos. Plano Municipal de Educação: elaboração, acompanhamento e avaliação no contexto do PAR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 47-67, jun. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62648>>. Acesso em: 24 set. 2020. doi:<https://doi.org/10.21573/vol32n012016.62648>.

NUNES, Monica Isabel Canuto. **Crianças público alvo da educação especial na educação infantil**. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal de Goiás. Catalão/GO, 2015. Disponível em: <https://mestrado_educacao.catalao.ufg.br/up/549/o/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Monica_canuto.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017.

OBSERVATÓRIO DO ENSINO MÉDIO. Disponível em: < <http://www.observatorio.doensino.medio.ufpr.br/empesquisa/>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

OLIVEIRA, Romualdo P de; ALAVARSE, Ocimar. **Análise das Desigualdades intraescolares no Brasil**: Desigualdades na Escola. Programa Educação Brasileira 143: UNIVESP TV, Dezembro, 2013. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=qyaEjSOFkXk>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. 3. ed. São Paulo, Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SOUZA, Donaldo Bello de; CAMARA, Adriane Peixoto. Conselhos Estaduais de Educação nos Novos Planos Estaduais de Educação. **Educ. Real**. Porto Alegre, v. 43, n. 2, p. 669-690, junho de 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362018000200669&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623666162>.

ORSO, Paulino José. Planejamento escolar em tempos de precarização da educação. **Revista Histedbr On-line**, v. 15, n.65, p.p.265-279, 2015.

PEIXOTO, Edson Maciel. SCHUCHTER Terezinha Maria. ARAÚJO, Vania Carvalho de. O tempo integral na educação infantil: financiamento, gestão e projeto político-pedagógico em questão. In: ARAÚJO, V. et al. **Educação infantil em jornada de tempo integral – dilemas e perspectivas**. Vitória: EDUFES, 2015, p. 9-11.

PEREIRA, Ricardo Inocêncio; HEINZLE, Marcia Regina Selpa. Abordagens teórico-metodológicas de pesquisa em política educacional: do planejamento ao metatexto. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 168-187, set. 2017. ISSN 1982-9949. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/article/view/9732>>. Acesso em: 24 set. 2020. doi:<https://doi.org/10.17058/rea.v25i3.9732>.

PIEROBON, Jonas Renato Donizeti. **Educação do campo no Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024: tramitação do projeto de lei nº 8035/2010** / Jonas Renato Donizeti Pierobon. - Rio Claro, 2014, 123 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p.p.624-644, 2014.

PINTO, José Marcelino Rezende. O financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.** [online], v. 39, , n.145 [cited 2020-08-11], p.846-869, 2018.

POLI, R. Uma introdução à ontologia da antecipação. **Jornal de políticas Educacionais**, v.11, n. 13, 2017.

PUGLISI, M.L.; FRANCO, B. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

RAMA, Gérman W. As tendências da mudança social e a educativa na América Latina. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 39, p. 46-66, nov. 1981.

REGO, W. D. L. **Intelectuais, Estado e ordem democrática: notas sobre as reflexões de Florestan Fernandes**. In: RIDENTI, M.; BASTOS, E. R.; ROLLAND, D. (Org.). **Intelectuais e Estado**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

REVISTA NOVA ESCOLA. **PNE – Onde o Brasil avança e tropeça na educação**. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/11849/pne-onde-o-brasil-avanca-e-tropeca-na-educacao>>. Acesso em: 13 set. 2020.

RIBEIRO, Andreia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. O Plano de Ações Articuladas (PAR) para a educação básica: elementos para a construção assistência técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 211-226, jun. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/56381>>. Acesso em: 24 set. 2020. doi: <https://doi.org/10.21573/vol32n012016.56381>.

RIBEIRO, C.A.C. Desigualdade de Oportunidades e Resultados Educacionais no Brasil. In **Dados**, v.54, n.1, 2011.

RIGOBELLO, Fernanda Beatriz de Avila; ALVARENGA, Vanessa Cristina. Políticas de descentralização: o legado da influência capitalista na educação. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9153>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

RUIZ, A. I. Ausências do PDE. **Retratos da Escola**, Brasília, n. 1, p. 1-5, 2007. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/escola-de-forma%C3%A7%C3%A3o/retratos-da-escola/98-retratos-da-escola-numero-01/697-ausencias-do-pde>>. Acesso em: 22 março de 2017.

RUTKOWSKI, Jacqueline. Qualidade no serviço público – um estudo de caso. **Revista Gestão Pública e Produção**, v.5, n.3, p.284-297, dez. 1998. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/gp/v5n3/a09v5n3>. Acesso em: out. de 2018.

SANTAROSA, Lucila Maria Costi; CONFORTO, Débora. Tecnologias móveis na inclusão escolar e digital de estudantes com transtornos de espectro autista. **Rev. bras. educ. espec.**, Marília, v. 21, n. 4, p. 349-366, Dec. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382015000400349&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Gramática do Tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

SANTOS, Lucíola Licínio. Diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental de 9 anos e o Plano Nacional de Educação: abrindo a discussão. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 833-850, Sept. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jun. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300010>

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SCHNEIDER, Gabriela. Condições Materiais e Estruturais das Escolas Brasileiras: um retrato. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 12, n. 25. Dezembro de 2018.

SENA, Paulo. Planejamento e Plano Nacional de Educação. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n.39, jan.-abr./ 2010, p. 91-118. Disponível em: < <http://www.aslegis.org.br/images/stories/PDF/Planejamento-e-Plano-Nacional-de-Educacao.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

SESIUK, Patricia. **Oferta e acesso à creche pública em Curitiba**: a construção da desigualdade social. 204 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Curitiba, 2019.

SERRA, Enio; VENTURA, Jaqueline; ALVARENGA, Márcia; REGUERA, Emilio. Interrogando o direito à educação: oferta e demanda por educação de jovens e adultos. **Crítica Educativa** (Sorocaba/SP), v. 3, n. 3, p. 25-41, ago./dez.2017 ISSN: 2447-4223.
SEVERINO, Antônio Joaquin. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Carmen Luiza da. **Plano nacional de educação - PNE 2014/2024**: evidências da conciliação política. 2014. 146 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2014.

SILVA. Marcelo Soares Pereira da; CARVALHO; Lorena Sousa. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, set./dez. 2014.

SILVA, Maria do Socorro. Educação como direito. Rer o passado, refletir o presente e projetar o futuro. In: LUNAS, Alexandra da Costa; ROCHA, Eliene Novaes. **Práticas pedagógicas e formação de educadores(as) do campo**. Brasília: Bupligráfica, 2009.

SILVA, Isabel de Oliveira; LUZ, Iza Rodrigues da. Educação infantil e famílias residentes em áreas rurais: demandas e concepções em dois municípios do Brasil. **Cad. CEDES [online]**, v.37, n.103 [cited 2019-08-11], p.303-318, 2017.

SILVA, Marta Leandro da; FILHO, Geraldo Inácio. Trajetória histórico-normativa do planejamento educacional: preceitos da Constituição Federal de 1988 à LDB nº 9394/96. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, [S.l.], p. 1318-1330, oct. 2016. ISSN 1982-5587. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/7929>>. Acesso em: 24 sep. 2020. doi:<https://doi.org/10.21723/riace.v11.n3.7929>.

SILVA, Monica Ribeiro da. Ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil: o que aconteceu com o Ensino Médio?. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro , v. 28, n. 107, p. 274-291, June 2020 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362020000200274&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 set. 2020.

SILVA. Monica Ribeiro, SILVEIRA, Débora Aparecida da. O DIREITO À EDUCAÇÃO E A AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO MÉDIO: UMA ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES DO LEGISLATIVO FEDERAL (1996-2016). **Unisul**, Tubarão, v.11, n. 19, p. 76 - 95, Jan/Jun 2017. <http://dx.doi.org/10.19177/prppge.v11e19201776-95>.

SILVA, Monica Ribeiro da . Direito à educação, universalização e qualidade: cenários da Educação Básica e da particularidade do Ensino Médio. **Jornal de Notícias Educacionais**, v.9, n.17 e 18, p. 61-74, Janeiro-Junho e Agosto-Dezembro de 2015.

SILVA, M. R.; JORGE, C. M. . O reencontro dos sujeitos adultos com a escola: significados e tensões no âmbito do PROEJA. **Educação & Sociedade (Impresso)**, v. 39, p. 55-71, 2018.

SILVEIRA, R. B.; HELLER, L; REZENDE, S. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). **Rev. Adm. Pública[online]**, v.47, n.3, pp.601-622, 2013. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000300004>. Acesso em: 24 maio 2019.

SOARES, Gisele Rodrigues; FLORES Maria Luiza Rodrigues. **Expansão da educação infantil no Brasil: contexto recente e desafios atuais**. Políticas Educativas, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 85-106, 2014.

SOARES, Maria Victoria de Mesquita Benevides. **Cidadania e Direitos Humanos**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2012.

SOARES, Tufi Machado; RIANI, Juliana de Lucena Ruas de; NOBREGA, Mariana Calife; SILVA, Neimar Fernandes da. Escola de Tempo Integral: resultados do projeto na proficiência dos alunos do Ensino Fundamental das escolas públicas da rede estadual de Minas Gerais. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.** [online], v.22, n.82 [cited 2019-08-11], pp.111-130, 2014.

SOUZA, Angelo Ricardo; TAVARES, Taís Moura. A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.30 30, n. 2, maio-agosto de 2014.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Políticas de democratização da gestão educacional no Brasil: experiência e expectativa com o novo plano nacional de educação. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 18, n. 39, p. 111-128, set./dez. 2016.

SOUZA. Donaldo Bello. Avaliações sinais sobre o PNE 2001-2010 e Preliminares do PNE 2014-2024. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

SOUSA, Sandra Zákia; PIMENTA, Cláudia Oliveira. Atendimento à educação infantil no estado de São Paulo: trilhas previstas em planos municipais de educação. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 45, e194520, 2019. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 19 set. 2020. SPOSITO, Marília Pontes. **O povo vai à escola**. Coleção Educação Popular, número 2. São Paulo: Edições Loyola, 1984.

STEINER. Sylvia Heleno. A Universalidade dos Direitos Humanos e os Desafios à sua Implementação. *In*: Carol Proner, Héctor Olasolo, Carlos Villán Durán, Gisele Ricobom, Charloth Back (coord.) **Coletânea do 70º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos: la Protección Internacional de los Derechos Humanos en cuestión**, 2018.

SUSIN, Maria Otília Kroeff; PERONI, Vera Maria Vidal. A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 27, n. 2, maio/ago. 2011

TRENTINI, Julcimara. **Direito à educação ou à creche**: o que fundamenta o atendimento à criança de 0 a 3 anos na região da AMUNESC? Joinville: UNIVILLE, 2016. Dissertação de mestrado.

TREVISOL, Joviles Vitório; MAZZIONI, Lizeu. A universalização da Educação Básica no Brasil: um longo caminho. **Roteiro**, Joaçaba, Edição Especial, p. 13-46, dezembro 2018.

TREVISOL, Joviles Vitório; MAZZIONI, Lizeu. In CURY, Carlos Roberto Jamil; BRITO, Vera Lúcia Alves de. **Medo à Liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

TRIPODI, Zara Figueiredo. **Educação infantil**: da diversidade de oferta aos novos locais de governança. **Educação**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 383-392, set./dez. 2016.

TRIPODI, Zara Figueiredo; DELGADO, Victor Maia Senna e RODRIGUES, Érica Castilho. Permeabilidade estatal e atores privados na oferta da educação infantil: o que dizem os Planos Municipais de Educação (2014-2024)? **Rev. Bras. Educ. [online]**, v.23, e230064, 2018. Epub 08-Out-2018. ISSN 1809-449X. <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782018230064>.

UNICEF.ORG. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/461/file/Panorama_da_distorcao_idade-serie_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

VALENTE, Lucia de Fatima; COSTA, Maria Simone Pereira Ferraz Moreira; SANTOS, Fernando Henrique dos. Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 25-45, jun. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62683>>. Acesso em: 24 set. 2020. doi:<https://doi.org/10.21573/vol32n012016.62683>.

VIEIRA, Sofia Lerche Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela M. (org.). **Planos de Educação no Brasil**: Planejamento, Políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

VIEIRA, Alexandro Braga e RAMOS, Ines de Oliveira. Diálogos entre Boaventura de Sousa Santos, Educação Especial e Currículo. **Educ. Real**. [conectados], v..43, n.1 [cited 2019-08-11], pp.131-151, 2018.

ZAMPIRI, M. **Direito ao ensino fundamental**: uma questão de estado. In: Encontro de pesquisa em educação da região sul, 8, Londrina, 2010.

WALZER, Michael. **Esferas da justiça**: em defesa do pluralismo e da igualdade. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad**. Primeira parte, III Los tipos de dominacion. E tercera parte: IX Sociologia de la dominacion. Mexico: FDE, 2004.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007). **Revista Educação em Questão**, v. 25, n. 21, 2009.