UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ANÁRIO DORNELLES ROCHA JUNIOR

O direito à educação nos planos municipais de educação de capitais de estados brasileiros

GOIÂNIA
2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

[ ] Dissertação [x] Tese [ ] Outro*:_____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

ANÁRIO DORNELLES ROCHA JUNIOR

3. Título do trabalho

O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE CAPITAIS DE ESTADOS BRASILEIROS

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento [x] SIM [ ] NÃO[1]

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:
a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;

- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

Documento assinado eletronicamente por **Anario Dornelles Rocha Junior**, **Discente**, em 29/12/2022, às 19:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **João Ferreira De Oliveira**, **Professor do Magistério Superior**, em 30/12/2022, às 08:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3430786** e o código CRC **A338962F**.

Referência: Processo nº 23070.046578/2022-06 SEI nº 3430786

ANÁRIO DORNELLES ROCHA JUNIOR

O direito à educação nos planos municipais de educação de capitais de estados brasileiros

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.
Área de Concentração: Educação.
Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação.

Orientador: Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira.

GOIÂNIA
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Rocha Junior , Anário Dornelles
O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE CAPITAIS DE ESTADOS BRASILEIROS [manuscrito] / Anário Dornelles Rocha Junior . - 2023.
301 f.

Orientador: Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação, Goiânia, 2023.
Bibliografia.
Inclui siglas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Direito à educação . 2. Universalidade . 3. Gratuidade. 4. Obrigatoriedade. 5. Plano Municipal de Educação. I. Oliveira, João Ferreira de , orient. II. Título.

CDU 37

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ATA DE DEFESA DE TESE

Ata Nº **178** da sessão de Defesa de Tese de **ANÁRIO DORNELLES ROCHA JUNIOR** que confere o título de **Doutor em Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás-PPGE/FE/UFG, na *área de concentração em* ***Educação.***

Aos **dezesseis dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e dois (16/12/2022)**, a partir das **09h**, em plataforma virtual no link público ***http://meet.google.com/ess-jfio-pbv,*** realizou-se a sessão pública de Defesa de Tese intitulada **"O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE CAPITAIS DE ESTADOS BRASILEIROS"** . Os trabalhos foram instalados pelo Orientador Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira (PPGE/FE/UFG),** doutor em **Educação** pela **USP,** com a participação dos demais Integrantes da Banca Examinadora: Prof. Dr. **Luiz Fernandes Dourado (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **UFRJ** - integrante titular externo, Profª. Drª. **Miriam Fábia Alves (PPGE/FE/UFG)**, doutora em **Educação** pela **UFMG** - integrante titular interna, Profª. Drª. **Marcia Angela da Silva Aguiar (UFPE)**, doutora em **Educação** pela **USP** - integrante titular externa e Profª. Drª. **Maria Edilene da Silva Ribeiro (UFPA)**, doutora em **Educação** pela **UFPA** - integrante titular externa. Durante a arguição os integrantes da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Tese, tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus integrantes. Proclamados os resultados pelo Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira**,** Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Integrantes da Banca Examinadora, aos dezesseis dias do mês de dezembro de dois mil e vinte e dois .

Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira

Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado

Profª. Drª. Miriam Fábia Alves

Profª. Drª. Marcia Angela da Silva Aguiar

Profª. Drª. Maria Edilene da Silva Ribeiro

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Documento assinado eletronicamente por **João Ferreira De Oliveira**, **Professor do Magistério Superior**, em 16/12/2022, às 17:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Miriam Fábia Alves**, **Professor do Magistério Superior**, em 19/12/2022, às 13:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernandes Dourado**, **Usuário Externo**, em 19/12/2022, às 18:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **MARCIA ANGELA DA SILVA AGUIAR**, **Usuário Externo**, em 21/12/2022, às 12:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **MARIA EDILENE DA SILVA RIBEIRO**, **Usuário Externo**, em 28/12/2022, às 10:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3323313** e o código CRC **EA212C74**.

Referência: Processo nº 23070.046578/2022-06 SEI nº 3323313

Aos meus pais, Anário Marciano dos Santos (in memoriam) e Dênis Rocha Resende Santos, que sempre me incentivaram nesta caminhada.

A todos os pós-graduandos que construíram os seus estudos no momento da pandemia e que resistem aos ataques reproduzidos contra a educação.

AGRADECIMENTOS

"... E aprendi que se depende sempre
De tanta, muita, diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas..."
(GONZAGUINHA, Caminhos do Coração, 1982)

Antes de nomear as pessoas a quem devo agradecer, para mim se constitui um grande esforço realizar este agradecimento, pois construir um estudo requereu um movimento de ação-reflexão-ação não só teórico, mas pessoal. E como diz Taiguara "trago em meu corpo as marcas do meu tempo", marcas estas que me fizeram ir e voltar inúmeras vezes ao real sentido de um estudo como este e como certas pessoas e momentos passaram e deixaram (re)significados em mim. Assim, reflito que *estou* ou *sou* pedaços de muitos e, de forma semelhante segue esta tese de maneira constituinte e constituída por marcas teóricas, históricas e pensamentos de pessoas construídas num determinado momento.

Prima facie, o meu fraterno agradecimento a todos que, de forma direta e/ou indireta, contribuíram para chegar até este momento final da tese.

Agradeço a meu orientador e professor Dr. João Ferreira de Oliveira, pela paciência, mediações, interlocuções, encaminhamentos e as contradições formativas referente aos estudos na construção da tese, bem como a compreensão, o cuidado, o estímulo e a motivação cotidiana para a minha formação pessoal, acadêmica e profissional.

Aos meus pais que a todos os momentos estiveram ao meu lado. Ao meu pai Anário Marciano (*in memorian*) por ser o meu chão (auxiliando em todos os momentos com ações e palavras incentivando esse processo formativo) e agora sendo o meu céu (orando sempre por mim e o fim deste estudo), bem como a minha mãe Denis Rocha, sendo o meu maior sustento diário e que sempre está ao meu lado.

Aos meus familiares e amigos que acreditaram e emanaram energias positivas para que o período fosse mais leve. Em especial, ao meu companheiro de vida Leonardo Gomes pela compreensão diária, sendo presente em cada momento, acolhendo as minhas partilhas nos períodos conflituosos desta formação e motivando nos tempos mais difíceis.

A todos os professores que encontrei nesta caminhada, por cada ensinamento construído e desconstruído nas aulas, nos diálogos, nos momentos de formação presencial e virtual, especialmente Dr. João Ferreira de Oliveira, Dra. Marília Gouveia, Dra. Gina Glaydes, Dra. Miriam Fábia Alves, Dra. Valdirene Alves Oliveira, Dr. Luiz Fernandes Dourado, Dr. Karine Nunes e Dr. Romilson Siqueira sendo regentes nas disciplinas cursadas.

De forma especial agradeço aos professores Dra. Maria Edilene da Silva, Dr. Luiz Fernandes Dourado, Dra. Márcia Ângela Aguiar e Dra. Miriam Fábia Alves pelos ensinamentos, conduções na banca de qualificação, pela leitura criteriosa e contribuições que qualificam a tese, bem como o cuidado no contínuo processo de humanização.

A todos os colegas de luta da pós-graduação que neste período de construção dos estudos passaram por uma pandemia, dificultando vários processos. Em especial a Lorena Bernardes, sendo uma amiga de doutorado, pelas conversas cotidianas e que me impulsionou a avançar na construção da pesquisa

A Universidade Federal de Goiás e ao Programa de Pós Graduação em Educação pela possibilidade de formação qualificada.

E por fim, agradeço a Deus pela força espiritual neste período e pela oportunidade de encontrar teóricos e pessoas que me mostraram e me trouxeram um pouco mais de mim, fazendo um movimento de desregistrar, permitir e ser mais eu.

RESUMO

Este estudo, que integra a Linha de Pesquisa Estado, Políticas e História da Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), objetivou compreender a concepção de direito à educação presente nos planos municipais de educação de capitais brasileiras elaborados a partir de 2015, em articulação com o PNE, considerando as categorias de universalidade, gratuidade e obrigatoriedade. Utilizou-se de pesquisa de abordagem qualitativa para construção e compreensão do objeto de estudo, de modo articulado à pesquisa bibliográfica e documental, assim como à análise categorial temática. O estudo examinou os momentos da normatização constitucional, de elaboração das leis de diretrizes e bases da educação nacional e de discussão e preparação dos planos nacionais de educação, sobretudo o último do decênio 2014-2024, em sua articulação com os planos estaduais e municipais de educação. A pesquisa teve como objetivos específicos: a) Refletir sobre a concepção do direito à educação que marca a educação brasileira a partir dos anos 1990; b) Investigar aspectos centrais do direito à educação no PNE (2014-2024), em face da constituição e materialização no campo da política e gestão da educação; c) Examinar os planos de educação de capitais brasileiras, tendo em vista possíveis avanços e recuos no tocante ao direito à educação sob responsabilidade direta dos municípios, destacadamente a fase obrigatória da pré-escola (4 e 5 anos) e ensino fundamental (6 a 14 anos). O tratamento do material coletado ocorreu a partir da análise de conteúdo dos dados (BARDIN, 1977), fundamentando-se nos planos municipais de educação de 15 capitais de estados brasileiros. A investigação e a exposição contemplam as seguintes categorias: universalidade, gratuidade e obrigatoriedade, sendo que primeiramente buscou-se identificar estas palavras nos planos municipais de educação e posteriormente recortado mediante a competência municipal em face da pré-escola e do ensino fundamental. A construção do objeto de estudo e dessas categorias, em particular, resultam do diálogo com: Marx (1998), Gramsci (1999, 2017), Apple (2003), Bobbio (2004), Harvey (2008), Cury (2010), Dourado (2017, 2020), Adrião (2018), dentre outros, em articulação com o processo da análise documental e da base legal. A pesquisa revelou a complexidade da política pública acerca do direito à educação partindo do prognóstico de que o seu desenvolvimento é direcionado processualmente considerando um determinado período histórico e atende várias dimensões, por vezes, contraditórias, mas que, de modo geral, justificam a dinâmica impressa pelos avanços políticos e sociais democráticos, mas também pelo reordenamento do sistema capitalista e neoliberal. Os planos municipais de educação (PMEs) evidenciaram ativamente o direito à educação no tocante às categorias da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade. Constatou-se que o direito à educação nos planos municipais se aproxima da concepção social e da concepção econômica, apresentando avanços significativos, mas também retrocessos na educação infantil (pré-escola) e no ensino fundamental. Em relação a concepção social verificou-se a confirmação principiológica do texto constitucional de 1988, a universalização da educação gratuita e obrigatória; a educação inclusiva; aspectos acerca do financiamento; condicionalidades para a qualidade da educação; a formação continuada para profissionais da educação; a realização de concurso público para docentes e aspectos do regime de colaboração. Todavia, em relação à concepção econômica-neoliberal, também presente na formulação dos PMEs, observou-se orientações mais vinculadas à ampliação da relação público-privado e à lógica privatista.

Palavras-chave: Direito à educação. Universalidade. Gratuidade. Obrigatoriedade. Plano Municipal de Educação.

ABSTRACT

This study, which is part of the Research Line State, Policies and History of Education of the Postgraduate Program in Education at the Federal University of Goiás (UFG), aimed to understand the conception of the right to education present in the municipal education plans of Brazilian capitals prepared from 2015, in conjunction with the PNE, considering the categories of universality, gratuity and obligation. A qualitative research approach was used to construct and understand the object of study, in articulation with bibliographical and documental research, as well as thematic categorical analysis. The study examined the moments of constitutional regulation, drafting of national education guidelines and bases laws and discussion and preparation of national education plans, especially the last of the 2014-2024 decade, in its articulation with state and municipal plans of education. The research had the following specific objectives: a) Reflect on the conception of the right to education that marks Brazilian education from the 1990s onwards; b) Investigate central aspects of the right to education in the PNE (2014-2024), in view of the constitution and materialization in the field of education policy and management; c) Examine the education plans of Brazilian capitals, bearing in mind possible advances and setbacks regarding the right to education under the direct responsibility of the municipalities, notably the mandatory pre-school phase (4 and 5 years) and elementary school (6 to 14 years). The treatment of the collected material occurred from the content analysis of the data (BARDIN, 1977), based on the municipal education plans of 15 Brazilian state capitals. The investigation and the exposition contemplate the following categories: universality, gratuity and obligatoriness, being that, firstly, it was sought to identify these words in the municipal plans of education and later cut through the municipal competence in face of the pre-school and the fundamental education. The construction of the object of study and these categories, in particular, result from the dialogue with: Marx (1998), Gramsci (1999, 2017), Apple (2003), Bobbio (2004), Harvey (2008), Cury (2010), Dourado (2017, 2020), Adrião (2018), among others, in conjunction with the document analysis process and the legal basis. The research revealed the complexity of public policy regarding the right to education based on the prognosis that its development is procedurally directed considering a certain historical period and meets several dimensions, sometimes contradictory, but which, in general, justify the dynamics printed for democratic political and social advances, but also for the reordering of the capitalist and neoliberal system. The municipal education plans (PMEs) actively highlighted the right to education regarding the categories of universality, gratuity and obligation. It was found that the right to education in municipal plans is close to the social conception and the economic conception, showing significant advances, but also setbacks in early childhood education (pre-school) and elementary education. Regarding the social conception, the principle confirmation of the 1988 constitutional text was verified, the universalization of free and obligatory education; inclusive education; aspects about financing; conditionalities for the quality of education; continuing education for education professionals; holding a public tender for professors and aspects of the collaboration regime. However, in relation to the economic-neoliberal conception, also present in the formulation of PMEs, it was observed orientations more linked to the expansion of the public-private relationship and to the privatist logic.

Keywords: Right to education. Universality. free. Obligatoriness. Municipal Education Plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Metas do PNE (2014-2024) 133
Figura 2 - Gráficos de número e percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava escola ou creche – Brasil e por região – 2013-2018. 142
Figura 3 - Número e percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou já haviam concluído o ensino fundamental de nove anos – Brasil e por região – 2013-2019. 149
Figura 4 - Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído – Brasil e por regiões brasileiras – 2013-2021. 151
Figura 5 - Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica, no Brasil e regiões brasileiras – 2012-2021. 156
Figura 6 - Percentual de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação, por dependência administrativa – Brasil – 2013-2021 160
Figura 7 - Percentual de matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado, por dependência administrativa 161
Figura 8 - Percentual de alunos da Escola Tempo Integral no Brasil e por grande região – 2014-2021. 161
Figura 9 - Percentual de alunos de ETI por etapa de ensino – Brasil – 2014-2021. 164
Figura 10 - Participação dos entes nos gastos públicos em educação (%) - Brasil - 2015-2020. 166
Figura 11 - Situação dos Planos nos Estados e DF 180
Figura 12 - Carga tributária por esfera de governo – 2010/2020 189
Figura 13 - Evolução das matrículas em pré-escola por rede de ensino - Brasil 2015-2020. 191
Figura 14 - Evolução de matrículas no Ensino Fundamental (2016-2020). 189
Figura 15 - Identificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. 199
Figura 16 - Gráficos sobre a taxa de atendimento pré-escolar nas Capitais 227

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Sequência do tratamento e análise de dados 35
Gráfico 2 - Distribuição de matrículas na Educação Básica – 2020 190

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Teses no portal da Capes sobre o Direito à Educação (2014 – 2018) 22
Quadro 2 - Teses no portal Capes acerca do direito à educação - 25 setembro 2020 por instituição de ensino superior e ano. 23
Quadro 3 - Planos Municipais de Educação examinados por capitais brasileiras, indicando lei de aprovação e número de habitantes 34
Quadro 4 - Artigos referentes ao direito à educação na Constituição de 1988 - (Artigos 205 e 206) 90
Quadro 5 - Artigos referentes ao direito à educação na Constituição Federal de 1988 - Artigo 208 92
Quadro 6 - Artigos referentes ao direito à educação na Constituição Federal de 1988 – Artigo 212 94
Quadro 7 - Artigos referentes ao direito à educação na Lei 9.394/96. 97
Quadro 8 - Eventos nacionais na área da educação após 1980 174
Quadro 9 - Competências materiais e legislativas dos entes federados no Brasil. 187
Quadro 10 - Informações sobre ano de aprovação dos Planos Municipais de Educação das 15 capitais brasileiras. 197
Quadro 11 - Identificação dos partidos políticos no período de vigência dos PMES: 2015-2019 e 2020-2024. 199
Quadro 12 - Comparação entre metas 1 – PNE e PMEs – pré-escola - 4 e 5 anos – Capitais brasileiras 225
Quadro 13 - Eixo o princípio da universalidade na Educação Infantil 227
Quadro 14 - Eixo o princípio da universalidade na Educação Infantil e inclusão 229
Quadro 15 - Eixo o princípio da universalidade na Educação Infantil e financiamento 232
Quadro 16 - Eixo o princípio da obrigatoriedade na Educação Infantil 234
Quadro 17 - Eixo o princípio da gratuidade na Educação Infantil 236
Quadro 18 - Comparação entre metas 2 – PNE e PMEs – Ensino Fundamental nas capitais brasileiras 237
Quadro 19 - Eixo universalidade no Ensino Fundamental e sua reafirmação enquanto princípio 239
Quadro 20 - Eixo universalidade e o regime de colaboração na qualidade na educação 247
Quadro 21 - Eixo universalidade e qualidade no Ensino Fundamental 248

Quadro 22 - Eixo universalidade e a valorização dos profissionais da educação no Ensino Fundamental 250
Quadro 23 - Eixo universalidade e avaliação no Ensino Fundamental 251
Quadro 24 - Eixo a gratuidade no Ensino Fundamental 255
Quadro 25 - Eixo gratuidade e avaliação 259
Quadro 26 - Eixo obrigatoriedade no processo de escolarização em Curitiba 262
Quadro 27 - Eixo o Ensino Fundamental obrigatório e a valorização dos professores em Fortaleza 263

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Palavras-chaves, resultados da seleção no Plano Nacional de Educação (2014-2024) 136
Tabela 2 - Número e Percentual de pessoas de 4 a 5 anos que frequentam escola ou creche – Brasil, Grande Região e as 15 Unidades da Federação definidas no estudo – 2013 a 2019. 143
Tabela 3 - Percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou já havia concluído o ensino fundamental de nove anos, por Brasil, grande região e unidade da federação – 2013-2021. 149
Tabela 4 - Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, por Brasil, grande região e unidade da federação – 2013-2021. 152
Tabela 5 - Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica, por Brasil, grande região e unidade da federação – 2012-2021. 156
Tabela 6 - Alunos de ETI – Brasil, grande região e unidade da Federação – 2014-2021. 163
Tabela 7 - Gastos educacionais dos governos municipais e distribuição total dos estados, DF e municípios – 2015-2020*. 167
Tabela 8 - Gastos públicos municipais em Educação, em Educação Pública e em Educação Privada - Brasil – 2015-2020 (a preços de 12/2020 – IPCA) 170
Tabela 9 - Indicadores do quantitativo de artigos, metas e estratégias em 15 Planos Municipais de Educação de 15 capitais brasileiras. 204
Tabela 10 - Indicadores gerais acerca da categoria universalidade em 15 Planos Municipais de educação das capitais brasileiras. 208
Tabela 11 - Indicadores gerais acerca da categoria obrigatoriedade em 15 Planos Municipais de educação das capitais brasileiras. 210
Tabela 12 - Indicadores gerais acerca da categoria gratuidade em 15 Planos Municipais de Educação das capitais brasileiras. 215
Tabela 13 - A competência municipal na regional Nordeste 220
Tabela 14 - A competência municipal na regional Sudeste 221
Tabela 15 - A competência municipal na regional Sul 222
Tabela 16 - A competência municipal na regional Centro Oeste 223
Tabela 17 - A competência municipal na regional Norte 223
Tabela 18 - Meta 1 – Percentual de atendimento a Educação Infantil no ano de 2018 226

Tabela 19 - Taxa de matrícula na Educação Infantil nas escolas municipais nos anos de 2015/2018/2021 228
Tabela 20 - Matrículas Número de alunos com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades ou superdotação, em classes comuns e classes especiais – Brasil – 2010 e 2020 230
Tabela 21 - Meta 4 – Percentual de atendimento a educação inclusiva na Educação Infantil no ano de 2018 230
Tabela 22 - Informações acerca da educação especial na capital Rio de Janeiro 231
Tabela 23 - Meta 2 – Percentual de atendimento ao Ensino Fundamental no ano de 2018 e 2020 238
Tabela 24 - Taxa de matrícula no Ensino Fundamental nas escolas municipais nos anos de 2015/2018/2021 240
Tabela 25 - Taxa de matrícula no Ensino Fundamental nas escolas municipais. Anos iniciais e finais. Período: 2015/2018/2021 240
Tabela 26 - Taxa de matrícula no Ensino Fundamental na cidade de Florianópolis – 2015/2018/2021 241
Tabela 27 - Taxa de matrícula no Ensino Fundamental na cidade de Curitiba – 2015/2018/2021 242
Tabela 28 - Número de unidades escolares no Ensino Fundamental nas capitais brasileiras – Anos iniciais – 2013/2018/2021 239
Tabela 29 - Número de unidades escolares no Ensino Fundamental nas capitais brasileiras – Anos finais – 2013/2018/2021 243
Tabela 30 - Despesas orçamentárias no Ensino Fundamental na Capital Porto Alegre – 2018-2022 249
Tabela 31 - Despesas municipais anuais empenhadas na função Educação – 2019-2020 Por capitais (Em R$ milhões de 2020) 257
Tabela 32 - Número de docentes no Ensino Fundamental nas capitais brasileiras – Anos iniciais – 2013/2018/2021 264
Tabela 33 - Número de docentes no Ensino Fundamental nas capitais brasileiras – Anos finais – 2013/2018/2021 264

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação de Inconstitucionalidade
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACs	Conselho de Acompanhamento e de Controle Social do Fundeb
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CF	Constituição Federal
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	Forúm Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GIFE	Grupos de Institutos, Fundações e Empresas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IGF	Imposto sobre grandes fortunas
IH	Imposto sobre heranças
INEP	Instituto Nacional de Pesquisa
IPTU	Imposto Territorial Urbano
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
OS	Organização Social
OSCIP	Organização Da Sociedade Civil de Interesse Público
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PEEs	Planos Estaduais de Educação
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	Projeto de Lei Complementar

PMCTE	Plano de Metas Compromisso todos pela Educação
PMDB	Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
PMEs	Planos Municipais de Educação
PNAIC	Pacto pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
p.p	Percentual progressivo
PPPs	Parcerias Público Privadas
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Partido Socialita Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PUCGO	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
REC	*Center for Curriculum Redesign*
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretária de Educação Básica
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SME	Sistema Municipal de Ensino
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TEA	Transtorno do Espectro Autista
TGD	Transtorno Global de Desenvolvimento
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 16
1.1 O INTERESSE PELO ESTUDO 16
1.2 CONTEXTUALIZANDO O TEMA 17
1.3 PROBLEMATIZAÇÃO DA PESQUISA 21
1.4 ABORDAGEM E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 33
1.5 ESTRUTURA DA TESE 36
CAPÍTULO 2. IDEOLOGIA, ESTADO E O DIREITO À EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES, PROPOSIÇÕES E DISPUTAS 38
2.1 AS NUANCES ENTRE IDEOLOGIA E ESTADO COMO FATORES DE PRODUÇÃO 39
2.1.1 A concepção de ideologia na intertextualidade de autores críticos 41
2.1.2 Reflexões acerca da ideologia, do Estado e do neoliberalismo 51
2.1.2.1 A ideologia de grupos direitistas no contexto da modernização conservadora educacional 58
2.2 A IDEOLOGIA E EDUCAÇÃO: EMBATES TEÓRICOS DO PROCESSO ECONÔMICO, SOCIAL E OS DESDOBRAMENTOS NO DIREITO À EDUCAÇÃO ..66
2.3 O CONCEITO DE DIREITO À EDUCAÇÃO ENQUANTO CONQUISTA EDUCACIONAL AO DIREITO HUMANO, SOCIAL E PÚBLICO-SUBJETIVO 79
2.4 O DIREITO À EDUCAÇÃO: UNIVERSALIDADE, OBRIGATORIEDADE E GRATUIDADE 101
CAPÍTULO 3. A CONJUNTURA POLÍTICA E AS AÇÕES PARA ELABORAÇÃO DO PNE (2014–2024) E DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO ESTADUAIS E MUNICIPAIS 109
3.1 O FEDERALISMO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO 110
3.2 OS MOVIMENTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS NA MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO DE 2003 A 2013 QUE DELINEARAM O MOVIMENTO PARA ELABORAÇÃO DO PNE (2014–2024) 118
3.3 O PNE (2014–2024) COMO FATOR DE MATERIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO 129
3.3.1 Da proposição à materialização do PNE (2014–2024) enquanto ampliação do direito à educação 130
3.3.2 A universalidade, obrigatoriedade e gratuidade no PNE (2014–2024) 135
3.3.3 A avaliação e monitoramento do PNE e os aspectos do direito à educação 139
3.4 O MOVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS EM FACE DO ALINHAMENTO AO PNE (2014–2024) ..172

CAPÍTULO 4. O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE CAPITAIS DE ESTADOS BRASILEIROS: UNIVERSALIDADE, OBRIGATORIEDADE E GRATUIDADE 186

4.1 O CONTEXTO DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL ACERCA DA EDUCAÇÃO NA CF/1988, NA LDB/1996 E EM OUTROS INSTRUMENTOS LEGAIS 187

4.2 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE CAPITAIS BRASILEIRAS: UM EXAME DAS LEIS, METAS E ESTRATÉGIAS 194

4.3 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A DIMENSÃO DA UNIVERSALIDADE NAS METAS E ESTRATÉGIAS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO 205

4.4 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A DIMENSÃO DA OBRIGATORIEDADE NAS METAS E ESTRATÉGIAS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO 210

4.5 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A DIMENSÃO DA GRATUIDADE NAS METAS E ESTRATÉGIAS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO 215

4.6 O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS: AVANÇOS E PERSPECTIVAS 220

4.7 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL: CONTORNOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL UNIVERSAL, GRATUITA E OBRIGATÓRIA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO 224

4.8 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL: CONTORNOS DO ENSINO FUNDAMENTAL UNIVERSAL, GRATUITO E OBRIGATÓRIO NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO 237

CONSIDERAÇÕES FINAIS 268

REFERÊNCIAS 286

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa insere-se na linha de pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG), tendo como foco e objeto de estudo a concepção e materialização do direito à educação no âmbito das políticas educacionais municipais, especialmente a partir da elaboração dos planos municipais de educação (PMEs) no contexto do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Objetivou-se acessar particularidades, contradições, embates e disputas na constituição do direito à educação na competência municipal por meio dos planos de educação desta esfera administrativa, mas também considerando as relações e alinhamentos destes documentos com a política nacional, compreendendo que o geral não está dissociado do específico.

A partir desta perspectiva e para a compreensão da organização do estudo, considerando os aspectos que envolvem o processo investigativo e expositivo, bem como para melhor compreensão introdutória, serão apresentadas, a seguir, as etapas básicas que contemplam o objeto de estudo em termos práticos, ou seja, a explicitação motivacional para a realização do estudo, a contextualização da temática, a problematização da pesquisa e o desenho metodológico e expositivo. Tal explanação tem como propósito apresentar elementos fundamentais da concepção e da materialização do direito à educação no Brasil a partir dos PMEs e políticas educacionais específicas, alinhadas – ou não – a uma perspectiva de democratização da educação em seus diferentes níveis e modalidades.

1.1 O INTERESSE PELO ESTUDO

Primeiro, cabe considerar que refletir acerca da educação e seus desdobramentos, enquanto essencialmente um direito de todos e não privilégio de alguns, implica ter como parâmetro que a educação é uma prática social e que suas condições objetivas e subjetivas demarcam, em geral, o campo das políticas públicas. Nesse sentido, o interesse pela imersão no objeto de estudo desta tese possui, enquanto encaminhamento, posicionamentos pessoais, acadêmicos e profissionais ao longo da minha história como estudante, docente e pesquisador.

Entre o período de 1995 a 2005 realizei a minha formação na educação básica em escola pública no interior do estado de Goiás, numa cidade pequena e com grandes assimetrias, quando comparada às capitais brasileiras. No período de 2007 a 2011, realizei o curso de graduação em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGO) e entre 2010 e 2013 formei-me no curso de licenciatura em Educação Física na UFG.

Esta trajetória contribuiu, de forma muito significativa, para a minha formação pessoal, acadêmica e profissional, possibilitando construir um olhar mais crítico da realidade concreta, superando a dimensão formal e operacional do Direito e aprofundando numa dimensão mais humana, dialética e crítica no curso de Educação Física. Tais formações contribuíram para pensar a realidade concreta, em que muitas pessoas não possuem a garantia do direito à educação, mesmo sendo constatada na formalização jurídica e normativa.

Essa dimensão corroborou, também, para a minha atuação como docente substituto e efetivo em Instituições de Educação Básica e da Educação Superior em Goiás, na finalidade de fazer um contraponto ao discurso de culpabilização e precariedade da educação pública. A minha atuação profissional nesses espaços busca cumprir a função social no ensino público ao fazer uma devolutiva de *práxis* que transforme a realidade e o meu comprometimento com o aprendizado, a construção intelectual das pessoas, a formação do pensamento e a sua emancipação.

No sentido de dar continuidade aos estudos, realizei o curso de Mestrado em Educação, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Nesta pesquisa, busquei realizar uma revisão histórica e legal acerca do conceito de direito à educação e, entre os resultados obtidos, observei que o direito à educação em face do campo normativo, aproximava-se do sentido e significado de alguns princípios, dos quais se destacam: o acesso, a universalidade, a obrigatoriedade, a gratuidade, a permanência e a qualidade da educação.

Após esse período, algumas inquietações acerca do tema ainda surgiram, agora, no sentido de se pensar a maneira em que esse direito está representado no campo das políticas educacionais, especialmente nos PMEs, tendo em vista a relevância da educação enquanto base para garantir outros direitos. Outro ponto inquietante foi a caminhada pelo chão da escola e na Educação Superior, em que visualizei o quão fundamental é esse direito para toda a população, sobretudo para determinados sujeitos, os mais pobres, negros, pardos, crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência e homossexuais. Nesse sentido, percebi que é necessária uma política educacional que contribua efetivamente para a inclusão social, tornando o direito à educação pauta de ação social e escolar, assim como de políticas públicas e de gestão da educação. Logo, é necessário tensionar as desigualdades sociais e avançar na democratização da educação.

1.2 CONTEXTUALIZANDO O TEMA

O presente estudo possui como temática a concepção do direito à educação presente nos PMEs das capitais dos estados brasileiros e sua correlação com o conceito do direito à educação presente na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e no PNE (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005/2014.

Cabe considerar que a prática social não se manifesta apenas, ou simplesmente, por meio da ideologia, mas que ela se constitui em um referencial quando se quer analisar o direito à educação no contexto das políticas públicas, tendo em vista a complexidade predominante nessas relações e a inserção de certa concepção de homem e de sociedade.

O conjunto de relações que são analisadas nesta pesquisa tem como centralidade o direito à educação, atravessando o conceito de ideologia e a compreensão do Estado, do neoliberalismo e das políticas públicas, especialmente porque algumas dessas concepções tem mascarado ou tentando inviabilizar a efetivação da educação a todos. Entende-se, assim, que estes aspectos estão imbricados politicamente na construção da relação social no contexto da sociedade capitalista, e que este conjunto articulado pode contribuir para o processo de dominação de classe por meio do pensamento neoliberal de uma classe sobre as outras, mas também pode ser tensionado pelas lutas e movimentos sociais, podendo avançar na direção dos direitos sociais, da formação cidadã e da emancipação social.

É compreensível que este tema seja delicado nos tempos atuais, pois implica mudanças na educação. A educação constitui parte essencial da vida social e é fundamental no processo civilizatório, devendo configurar-se como uma política social abrangente. Nessa direção, a educação precisa ser reconhecida como apropriação de cultura, enquanto um bem produzido pela humanidade em sociedade. A educação é uma forma concreta de apreensão de cultura pelas novas gerações e, para tanto, deve ser objeto de política pública, social, educacional e democrática.

Por assim ser, ressalta-se que a dialética que envolve a educação possui diversas conexões, quando se relaciona com categorias como: totalidade, contradição, mediação e historicidade. Deste modo, o tema da educação transcende ao realizar uma interlocução com a economia, que vai desde a ideia de acumulação de capital, mediante a exploração pelo trabalho, até o processo de existência e materialização da vida. Contudo, não se pode esquecer que a realidade concreta não é constituída de maneira linear, tendo em vista que, ao longo da história, o campo político, jurídico, social e pedagógico constituiu-se de espaços de disputas ideológicas.

A ideologia não está desconexa do modo de vida do sujeito e da sociedade, pois não há historicidade sem ideologia, como afirma Michel Lowy (2003). Ainda sobre o tema, Newton Duarte argumenta que a ideologia, quando pensada sob a forma de ilusão, não deve “ser tratada

como algo inofensivo ou de pouca importância por aqueles que buscam a superação dessa sociedade" (DUARTE, 2008, p. 12). Para ele, ao contrário, é necessário que se compreenda o papel exercido pela ilusão "na reprodução ideológica de uma formação societária específica, pois isso nos ajudará a criarmos formas de intervenção coletiva e organizada na lógica objetiva dessa formação societária" (DUARTE, 2008, p. 12).

A ideologia é dinâmica em face da organização social e luta de classes por meio da representação jurídica do Estado na proposição, elaboração e materialização de políticas públicas (EAGLETON, 1997). Para entender o direito à educação enquanto direito humano, público, social e subjetivo, e objeto na materialidade de políticas públicas (CURY, 2014), como pressuposto da dignidade humana, da democracia e igualdade, faz-se necessário desvendar as políticas educacionais que (des)caracterizam a escola e sua função social. Segundo Dourado:

> A educação é entendida como espaço de disputa, onde as políticas educacionais traduzem, historicamente, os embates sociais amplos, entre as classes sociais, os diferentes atores, as conjunturas políticas, entre outros agentes. Destacamos, ainda, alguns limites dessas políticas, no que se refere ao atual PNE, no que concerne a sua tramitação, concepção e secundarização no campo das políticas educacionais, em detrimento das políticas governamentais (DOURADO, 2010, p. 688).

A educação, enquanto direito no campo de disputa hegemônica e contra hegemônica na sociedade política e sociedade civil, é constituinte e constituída nas relações e na produção social de forma geral e, especificamente, na arena das políticas públicas (GRAMSCI, 2017; FRIGOTTO, 2010; DOURADO, 2013). Ainda, insere-se no complexo sistema de organização, gestão e financiamento educacional brasileiro paralelo à normatização e controle, que ultrapassa o âmbito da educação, em face dos direitos constitucionais e os específicos da educação, bem como as políticas gerais e as políticas educacionais.

A partir desta complexificação, o direito à educação foi sendo demonstrado, na maioria dos textos constitucionais brasileiros, desde o Brasil-Império (1822-1889) até os dias de hoje, em alguns momentos de forma mais tímida e outras vezes de maneira mais clara, objetiva e precisa. Considerando isso, é que Saviani (2011) reflete que a ideologia presente nas legislações e na educação deve ser lida nas linhas e entrelinhas.

O preâmbulo da atual constituição federal (CF) do Brasil, de 1988, cristaliza a República Federativa enquanto forma de estado e forma de governo e, ainda, destaca a figura do Estado Democrático de Direito no sentido de reafirmar a relevância da democracia brasileira enquanto eixo estrutural. Além disso, ressalta a consagração dos direitos sociais e fundamentais que foram determinados via revoluções ao longo da história, mediante lutas e embates no campo jurídico, político, social, cultural e pedagógico.

Além do texto introdutório, o direito à educação na CF/1988 está sinalizado no art. 6º enquanto direito social e, em parte específica, entre os artigos 205 a 214. Contudo, visualizar o direito à educação em um país desigual e combinado como o Brasil, atravessado por desigualdades, exige-se problematizar os aspectos do federalismo no regime de colaboração no que se refere à concentração, à descentralização e à desconcentração articuladas na aparente tradição da modernização conservadora do estado patrimonial, bem como no que tange ao global, mediante o PNE (2014-2024), e o particular, em face dos PMEs das capitais (DOURADO, 2013; APPLE, 2003).

> No campo educacional, a superação desses limites tem ensejado a instituição do Sistema Nacional de Educação, planos decenais (nacional, estaduais, distrital e municipais) com vistas a garantir maior organicidade no acesso à educação em todos os níveis, etapas e modalidades, sobretudo na garantia à educação básica obrigatória (4 a 17 anos). Todos eles revelam um descompasso entre o marco jurídico normativo e os processos efetivos na relação entre os entes federados, o que ratifica a necessária regulamentação do regime de colaboração, sem prejuízo ao estabelecimento de relações de cooperação (DOURADO, 2013, p. 769).

Os estudos em face do aparato jurídico, político e do regime de colaboração resultam em avanços e retrocessos históricos ao conceito do direito à educação em face dos princípios da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade. Entretanto, no cenário capitalista, mediante os aspectos do neoliberalismo, tais princípios aparentam falseados ou não se concretizam na realidade, visto que demonstram que o credo neoliberal busca alterar o idealismo da democracia enquanto um conceito econômico e não político, o qual ocupa um espaço de individualismo, competição, privatização, desresponsabilização estatal, neoeconomicismo, conservadorismo, financeirização extrema da economia e o movimento ultrarreacionário (APPLE, 2003; HARVEY, 2008; MIRANDA, 2020; SIQUEIRA, 2020).

Isto posto, o discurso, a narrativa e a apropriação da igualdade nos posicionamentos ideológicos da direita e de forma particular no campo educacional tem se configurado intrinsecamente entre o direito privado, o neoliberalismo, os aspectos privatizantes e sua aparente naturalização social:

> Na configuração do público não estatal, a natureza da propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a se constituir uma instituição privada de direito público. Destacamos dois movimentos que concretizam essa passagem nas políticas sociais: a) através da alteração do status jurídico de uma instituição estatal logo pública, que passa a ser de direito privado (como exemplos, citamos os casos das organizações sociais, fundações, conselhos escolares que se transformam em Unidades Executoras etc.); b) ou por meio da instituição de parcerias entre o Estado e instituições privadas sem fins lucrativos, genericamente identificadas como integrantes do Terceiro Setor para a execução das políticas sociais (ADRIÃO; PERONI, p. 109, 2009).

As configurações neoliberais em face da utopia do pleno mercado educacional fazem com que estes elementos ressignifiquem o direito à educação enquanto um serviço e aparente discurso da educação para todos com qualidade. Entretanto, cabe considerar que esse movimento reforça a formação de sujeitos na lógica da exploração, dominação, elitização, segregação e desigualdade social. Essa contextualização centraliza a agenda neoliberal que vem obstruindo o cumprimento das metas do PNE (2014-2024) e dos PMEs, em decorrência da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016. Nesse contexto, todavia, abre-se o espaço para problematizar o direito à educação diante à continuidade/descontinuidade destas políticas e, paralelamente, a outras políticas que têm avançado, tais como reforma ensino médio (Lei nº 13.415/2017) e cortes orçamentários, especialmente no período de 2016 a 2022, nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), que imprimem a dimensão privatizante na esfera pública, fazendo com que o Estado se torne agente da reforma educacional empresarial e das orientações do neoconservadorismo (MIRANDA, 2020).

A partir destas reflexões, o presente estudo tem como **questão central**: Qual a concepção do direito à educação que permeia os PMEs de capitais dos estados brasileiros? Por sua vez, **objetiva-se** compreender a concepção de direito à educação presente nos planos municipais de educação de capitais brasileiras elaborados a partir de 2015, em articulação com o PNE, considerando as categorias de universalidade, gratuidade e obrigatoriedade.

De modo mais particular, os **objetivos específicos** do presente estudo são: a) Refletir sobre a concepção do direito à educação que marca a educação brasileira a partir dos anos 1990; b) Investigar aspectos centrais do direito à educação no PNE (2014-2024), em face da constituição e materialização no campo da política e gestão da educação; c) Examinar os planos de educação de capitais brasileiras, tendo em vista possíveis avanços e recuos no tocante ao direito à educação sob responsabilidade direta dos municípios, destacadamente a fase obrigatória da pré-escola (4 e 5 anos) e ensino fundamental (6 a 14 anos).

1.3 PROBLEMATIZAÇÃO DA PESQUISA

O campo das políticas públicas no Brasil apresenta uma narrativa de que a educação é um dever do Estado, tendo em conta o seu aspecto social e público. No entanto, as implementações das políticas aparentam assumir significados e dimensões que estão imbricadas

na sociedade capitalista, possuindo um aspecto de reprodução das articulações de alienação e dominação.

Ao se deparar com a desigualdade social e, concomitantemente, com a fragilidade em que se constitui os sujeitos enquanto cidadãos, as políticas públicas, de forma geral, e especificamente as educacionais, afirmam elementos que coadunam com a estrutura do campo do poder. Esses elementos não se restringem somente aos acordos políticos, relacionam-se também com apontamentos sociais, culturais, econômicos locais, regionais, nacionais e internacionais. Nessa correlação, verifica-se que as políticas neoliberais ratificam e produzem a desigualdade, pois não se pode analisar a política educacional de forma linear (FRIGOTTO, 1995).

Diante da contextualização do objeto de estudo, alguns pontos devem ser considerados no sentido de problematizar o debate do direito à educação e o campo das políticas educacionais, tais como: em que lugar o direito legal preconizado no ordenamento jurídico se efetiva na realidade do cidadão? A quem se está servindo com a artimanha ideológica do enraizamento neoliberal, neoconservador, destacadamente os aspectos privatizantes? Quais as metas e estratégias presentes nos PMEs das capitais demonstram o direito à educação?

Com a finalidade de contextualizar tais pontos, tornou-se necessário realizar um levantamento da produção acadêmica sobre o direito à educação no Brasil. Apresenta-se, a seguir, nos quadros 1 e 2, o resultado de uma pesquisa realizada no Banco de Teses e Dissertações da Capes[1], período 2014 a 2018, utilizando como termo de busca o “direito à educação”.

Quadro 1 - Teses no portal da Capes sobre o Direito à Educação (2014 – 2018)

Etapas	Quantidade
Quantidade de trabalhos encontrados (dissertações e teses)	1.829
Seleção de trabalhos entre o período de 2014 -2018 (teses)*	173
Seleção de trabalho – 2014 -2018 – Área de Conhecimento, área de Concentração, Programa de Pós-Graduação: Educação	56
Teses encontradas após leitura do título e sinalização expressa do termo “direito à educação”	23

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).
* O filtro temporal 2014 a 2018 foi determinado em razão de 2014 ser o período de instituição do PNE e 2018 ter sido o período em que a plataforma apresentou o último ano de pesquisa.

[1] Embora consideremos fundamental o levantamento bibliográfico no campo das dissertações, não foi possível realizá-lo ao longo deste trabalho, mesmo que pese a sua relevância. Em relação ao período final de 2018, o mesmo foi estabelecido em razão do limite encontrado no portal de teses da capes.

Realizou-se a organização e sistematização da produção acadêmica por meio do site da Plataforma do Banco de Teses e Dissertações da Capes, link: https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!. Sucessivamente, localizou-se o ícone busca e preencheu-se o termo de busca com "direito à educação". A busca resultou num total de 1.829 entre teses e dissertações.

Continuando com o levantamento, preencheu-se os itens filtro de doutorado, a área de concentração "educação", a área de conhecimento "educação", e Programa de Pós-Graduação "educação", bem como os cinco últimos anos encontrados na plataforma entre o período de 2014 a 2018. A partir destes critérios foi possível identificar 56 trabalhos.

Logo após a esse levantamento, realizou-se o procedimento sequencial da leitura dos títulos dos periódicos e elaborou-se, enquanto critério de inclusão e seleção, a existência das palavras "direito à educação" como parâmetro temático, totalizando 23 teses.

Quadro 2 - Teses no portal Capes acerca do direito à educação - 25 setembro 2020 por instituição de ensino superior e ano.

Títulos das teses	Instituição	Ano
A educação familiar desescolarizada como um direito da criança e do adolescente: relevância, limites e possibilidades na ampliação do direito à educação.	USP	2014
A educação de jovens e adultos e o direito à educação: concepções e olhares de educadores e gestores escolares a partir das políticas educacionais do município de Horizonte /Ceará.	UFC	2014
Educação especial no município de Vitória/es no período de 1989 a 2012: políticas e direito à educação.	UFES	2014
Políticas educacionais em Angola: desafios do direito à educação.	USP	2014
A disformidade no desenho da oferta educacional e a fragilização do direito à educação: um panorama da oferta de matrículas do ensino fundamental no Brasil.	UFPR	2014
A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil.	UFRGS	2015
O direito à educação e a igualdade de oportunidades na universidade: percursos de estudantes com deficiências no ensino superior a distância no Brasil e na Espanha.	UFMG	2015
Uma escola da ou para a periferia? a produção das qualidades e dos direitos à educação em uma escola de Duque de Caxias	PUC-RIO	2016
A nucleação das escolas do campo no município de Curralinho − arquipélago do Marajó: limites, contradições e possibilidades na garantia do direito à educação.	UFPA	2016
O direito à educação infantil do campo no município de Pinhão: ponto de vista das famílias.	UFSC	2016
Diversidade sexual na educação de jovens e adultos (EJA): limites e possibilidades da efetivação do direito à educação.	UFMG	2016
A exigibilidade do direito à educação no Brasil. O direito à educação em questão: as tensões e disputas no interior do programa mais educação.	UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANÁ	2016
O direito à educação em questão: as tensões e disputas no interior do programa mais educação.	UFMG	2017
Avaliações municipais da educação infantil: contribuições para a	FEUSP	2017

garantia do direito à educação das crianças brasileiras?		
Do direito à educação: o núcleo de atendimento às pessoas com necessidades específicas e a inclusão escolar no IFES.	UFES	2017
Direito à educação: uma reflexão sobre metodismo, industrialização e classes populares.	UMESP	2017
A gênese da remição de pena pelo estudo: o dispositivo jurídico-político e a garantia do direito à educação aos privados de liberdade no Brasil.	UNICAMP	2017
Creche: do direito à educação à judicialização da vaga.	UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO	2017
O direito à educação como "ioio" das políticas que ampliam a obrigatoriedade da educação básica.	UFSM	2018
Dignidade da pessoa humana: proeja IFRJ e direito à educação.	UERJ	2018
O direito à educação no campo político brasileiro: disputas ideológicas na elaboração da Constituição Federal de 1988.	UFF	2018
Inclusão escolar e direito à educação de crianças público-alvo da educação especial na educação infantil: o que dizem os professores especializados.	UFES	2018
Institucionalização do direito à educação de qualidade: o caso de Sobral, Ce.	USP	2018

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Diante destas informações, observa-se que a quantidade das teses anualmente foi em 2014 (04), 2015 (02), 2016 (05), 2017 (06) e 2018 (05), sendo que 2017 foi o período que mais se produziu, e 2015 o período quando menos se produziu academicamente nos programas de pós-graduação sobre a temática de interesse.

Além disso, registrou-se a quantidade de estudos por regiões brasileiras, conforme a localização do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* (doutorado), na intenção de mapear a maior e a menor porcentagem regional. A região sudeste apresentou o maior quantitativo, com 16 teses; a região sul apresentou 05 teses; na região norte foi identificada 01 tese; na região nordeste também apenas 01 teses; e, na região centro oeste não foi identificada nenhuma. Segundo Ferreira (2002):

> Nesse esforço de ordenação de uma certa produção de conhecimento também é possível perceber que as pesquisas crescem e se espessa, ao longo do tempo: ampliam-se em saltos ou em movimentos contínuos; multiplicam-se, mudando os sujeitos e as forças envolvidas; diversificam-se os locais de produção, entrecruzam-se e transformam-se desaparecem em algum tempo ou lugar (FERREIRA, 2002, p. 265).

As informações dos quadros 1 e 2 demonstram que o direito à educação está presente nos estudos dos programas de pós-graduação *stricto sensu* e que, inicialmente, a partir dos títulos, reorganizou-se 08 agrupamentos temáticos apresentando relações em que o direito à educação pode estar articulado: 1 – Agrupamento direito à educação e princípios constitucionais; 2 – Agrupamento direito à educação e educação básica; 3 – Agrupamento direito à educação e Educação Superior; 4 – Agrupamento direito à educação e Educação de Jovens e Adultos; 5 – Agrupamento direito à educação e política educacional; 6 – Agrupamento

direito à educação e municipalização; 7 – Agrupamento direito à educação e grupos socioeconômicos; 8 – Agrupamento direito à educação e relação público/privado.

Para compor o agrupamento intitulado “Direito à educação e princípios constitucionais”, selecionou-se quatro teses, as quais apresentaram a configuração do direito à educação mediante os princípios da dignidade da pessoa humana (DANTAS, 2018), da obrigatoriedade (ANTUNES, 2018), da qualidade da educação (SOUSA, 2018) e da exigibilidade do direito público a educação no campo jurídico e político (NEGRÃO, 2016). Diante deste agrupamento, todos os estudos demonstram que tais princípios estão presentes no ordenamento legislativo brasileiro historicamente e que ratificam o direito à educação no delineamento das relações entre distintos grupos, desde os estudantes até os administradores, de forma direta e/ou indireta no campo da política e da gestão educacional brasileira. Ainda apontam que o fato de estar resguardado juridicamente e seu caráter compulsório abrem precedentes para a exigibilidade do direito adquirido, sob pena de lesar a dignidade da pessoa, bem como a não concretização de outros direitos dos cidadãos brasileiros.

Já a construção do agrupamento intitulado “Direito à educação e educação básica” possui, enquanto centralidade, cinco estudos, sendo que 4 estudos estão relacionados ao direito à educação e educação infantil e 1 estudo demonstra o direito à educação articulando o ensino fundamental.

Acerca da educação infantil, o estudo de Leineker (2016) abordou o ensino no campo rural em uma cidade do Paraná, o qual, mediante relações de disputas, apresentou condições socioeconômicas de maneiras distintas nas diversas famílias e apontou a ausência de crianças na escola em razão do patriarcalismo e da falta de consciência da família quando “manifestam a necessidade do atendimento, outras preferem manter as crianças pequenas em casa, sob os cuidados pela mãe; algumas, por não terem registro formal de trabalho, consideram que seus filhos não teriam direito à Educação Infantil” (LEINEKER, 2016, p. 13).

Além disso, Pimenta (2017) demonstrou que a categoria avaliação na educação infantil deve contribuir para o direito à educação, tendo em vista que em 42 municípios do estado de São Paulo foi possível identificar avaliações internas e externas, bem como a autoavaliação com foco na aprendizagem das crianças demonstrando crescimento qualitativo no nível de conhecimento das crianças frequentes nas instituições escolares.

Para Poloni (2017), a creche é um espaço que viabiliza a exequibilidade do direito à educação, tendo em vista que a sua obrigatoriedade na LDB (Lei nº 9.394/1996), mas ainda se verifica que essa formalidade em muitos lugares não se configura um direito real, tornando-se um direito historicamente negado. Outrora, Piloto (2017) retrata o direito à educação

articulando a inclusão escolar, sob a perspectiva dos docentes na educação especial na cidade de Vitória – Espírito Santo. Os principais resultados da pesquisa tiveram como relatos a fragilidade na formação continuada dos docentes, a invisibilidade da educação especial e como proposta a intensificação e luta do direito à educação para as crianças e a fragilidade do conceito de direito à educação e à inclusão escolar dessas crianças.

Nessa lista, o estudo de Zampiri (2014) sinaliza o direito à educação e o ensino fundamental em face do acesso e permanência dos estudantes na escola, a qual se apresenta assimetricamente em decorrência da desigualdade social, dos limites de organização e gestão do regime de colaboração que efetivam a fragilização do direito à educação na perspectiva de matrícula e o acúmulo dos encargos tributários para ente federado municipal.

No terceiro agrupamento temático, destacou-se os estudos que se voltaram a compreender o direito à educação na Educação de Jovens e Adultos (EJA), constituída pelas disputas envolvendo os movimentos sociais para que esta modalidade de ensino seja concretizada para sujeitos que historicamente já foram excluídos. Diante de tal permanência, Costa (2014), mesmo sendo configurada um direito, os índices entre 2003 e 2014 em todas as esferas demonstraram um baixo percentual de matrículas, o que se confirmou no município de Horizonte no estado do Ceará. Na tese de Silva (2016), foi demonstrado de maneira específica um dos grupos que historicamente são negados diversos direitos, dentre estes, a educação. Silva (2016) aponta que um dos grupos que aparecem na EJA são os gays, lésbicas, bissexuais (GLBTQI+), sendo que os principais resultados encontrados foram a "negação e violação dos direitos e está presente no cotidiano da escola, através de questões como a indiferença, o silenciamento, as relações de poder, as negociações, os avanços, os recuos, os consentimentos, as revoltas e as alianças" (SILVA, 2016, p. 296).

O enfoque do quarto agrupamento foi o "Direito à educação e à educação superior". O objeto de estudo em Menezes (2015) foi a inclusão de pessoas com deficiência na Educação Superior na modalidade a distância, mediante o acompanhamento de 24 estudantes com deficiência no Brasil e na Espanha. Os dados demonstraram a necessidade de reconhecer que o ensino a distância não representa isoladamente um mecanismo redistributivo da justiça social, mas se torna um facilitador e, ainda, uma disparidade entre este tipo de ensino na Espanha, o qual se apresenta mais adequado, conquanto no Brasil há um descompasso desde as políticas, a ação educativa digital e, consequentemente, efeitos negativos ao direito à educação.

Na composição do agrupamento "Direito à educação e política educacional", verificou-se que as políticas públicas apresentam uma narrativa de que a educação é um dever do Estado, tendo em vista o seu caráter social e público. No entanto, a implementação das políticas

aparenta assumir significados e dimensões que estão imbricados na sociedade capitalista, possuindo um caráter de perpetuação das relações de alienação e dominação.

No estudo de Paxe (2014), foi exposto o direito à educação na perspectiva da política educacional em Angola e os principais resultados foram a ineficiência das políticas públicas diante as lacunas deste direito na realidade social, bem como a forte interferência mundial no campo destas políticas mediante a intervenção de agentes internacionais na ação governamental. A partir deste caso, paralelamente, cabe trazer os aspectos políticos brasileiros no campo da educação, quando se assume princípios, valores, instrumentos e métodos de outras nacionalidades interferindo no campo político e pedagógico brasileiro de maneira hierarquizada e sem adequação às particularidades locais.

Já nos estudos de Mendonça (2017), verificou-se que o direito à educação articulado ao programa mais educação, enquanto política pública imersa em consensos e conflitos, que inicialmente tinha a finalidade de contribuir na formação de sujeitos desprivilegiados, posteriormente, configurou-se como uma ação de aprendizagem nas áreas de língua portuguesa e matemática. Nesse contexto, inverte o direcionamento da formação ampliada enquanto direito e *lócus* democrático, restringindo o saber a partir do discurso de modernização conservadora, o neoliberalismo, a meritocracia e o mercado.

Por fim, Moraes (2018) ressalta o direito à educação enquanto objeto em disputa ideológica na atual constituição federal brasileira, por distintos grupos que almejavam a hegemonia política, econômica e social desde a elaboração até a materialização da CF/1988 e, enquanto resultado, verificou-se a pluralidade de sentidos assumidos no texto em face do direito à educação mediante o contexto liberal e neoliberal com base na organização política da época e que desmembraram consequências em políticas educacionais subsequentes.

Para melhor compreensão do agrupamento temático "Direito à educação e municipalização", verificou-se que os estudos apresentam particularidades em três cidades brasileiras, sendo que Gobete (2014) ressalta a educação especial em Vitória/ES, problematizando a política educacional naquele território, tendo em vista que os estudantes da educação especial não têm sido atendido de maneira ampla, conflitando a política municipal, o direito à educação, o direito de aprender, o acesso, permanência e a qualidade do ensino.

No que tange a pesquisa de Alcântara (2016), destaca-se o direito à educação em um estudo de caso numa escola na cidade de Duque de Caxias/RJ, em que o sentido dado a este direito esteve associado ao princípio da qualidade do ensino realizado em uma escola na periferia. Entre os principais resultados, destacou-se as desigualdades intraescolares, sendo necessário compreender a realidade dos sujeitos que atuam naquele espaço no sentido de

cumprir a justiça escolar decorrente da interação entre conhecimento e a reconstrução das identidades pessoais e profissionais.

E, por último, Carmo (2016) apresenta reflexões sobre o direito à educação no município de Curralinho, situado no Arquipélago do Marajó/PA. O autor demonstrou contradições na efetividade do direito à educação, tais como, a ampliação da taxa de matrícula, a diminuição da evasão escolar, péssima infraestrutura das escolas, fechamento de 59% das escolas rurais dificultando o acesso aos núcleos escolares, o aumento dos transportes escolares, mas também a péssima qualidade destes transportes.

No sexto agrupamento, verifica-se o "Direito à educação e grupos socioeconômicos", o qual possui enquanto centralidade aspectos do direito à educação, mediante a análise de algumas categorias que constituem teoricamente esse conceito, mediante a identificação de concepções de universalidade, obrigatoriedade, gratuidade, acesso e permanência a educação e ao ambiente escolar. Destaca-se, ainda, a desigualdade em face de parâmetros socioeconômicos, tendo em vista que a assimetria social é real, sendo constituída de relações ideológicas, jurídicas, culturais, econômicas, políticas e que aparentam ou reafirmam, de maneira deslocadas, dos verdadeiros elementos da realidade, como também demonstram que o cenário da população economicamente inferior expande cada vez mais as desigualdades reais.

De maneira específica, Perinni (2017) sinaliza acerca do acesso, da permanência, e da participação dos estudantes no ensino profissional integrado de um instituto federal em assegurar as condições objetivas de acesso e permanência dos estudantes com deficiência no ensino médio integrado profissional e, enquanto estratégias para aquelas condições, foram propostas a aquisição de de recursos materiais e humanos desde materiais pedagógicos e tecnológicos, até reorganização do quadro de profissionais da educação e a valorização de políticas na perspectiva da inclusão. Além do mais, Silva (2017) afirmou, em seu estudo, mediante uma revisão histórica, que o direito à educação foi negado às classes mais pobres desde a revolução industrial no tocante à educação popular. No estudo de Torres (2017), observou-se os conflitos acerca do direito à educação para a população carcerária mediante o dispositivo legal que possibilita a redução da pena com base na carga horária de estudos e as configurações do movimento dos direitos humanos em cumprir esta norma.

No último agrupamento, situa-se o "Direito à educação e a relação público/privado", comparando duas pesquisas que apontam o direito à educação com base em princípios que regem o neoliberalismo. Andrade (2014) expõe a educação domiciliar no discurso da desescolarização decorrente do movimento neoconservador no cenário internacional e no Brasil. Este estudo direciona que, constitucionalmente, essa modalidade possui amparo

normativo, constituindo um direito à educação para as famílias de que desejam essa modalidade, tendo em vista que ela alcança a função da educação do desenvolvimento integral amparada no ensino e aprendizagem que fundamenta a opção dos familiares pelo modelo desescolarizado de educar. Ademais, Pires (2015) apresenta uma revisão histórica da relação público/privada na educação brasileira e seus efeitos no direito à educação. Nesse entendimento, o autor aponta que, a partir de uma análise bibliográfica e legislativa, a articulação público e privado na educação reafirma a lógica da apropriação de setores hegemônicos particulares, desde grupos empresariais até grupos religiosos, têm colocado os seus interesses em prática, tornando um espaço de privilégios e afastando a educação da população brasileira.

Diante destes estudos, destaca-se que os tensionamentos da materialidade do direito à educação no discurso liberal e neoliberal refletem os conceitos desses discursos, assim como a maneira em que as relações de poder são interpretadas nestas concepções. Examina-se, ainda, no contexto atual, o sentido e os atores que se fazem presentes no campo da construção e materialização das políticas públicas sociais.

O direito à educação no cenário brasileiro se dá certamente em meio a uma série de crises, que vai além destas, pois se relaciona à construção de um projeto social para garantir o direito de todas as pessoas à educação pública de qualidade social. Ademais, não só no Brasil, mas também mundialmente, existem problemas concretos acerca da educação quando se observa os indicadores apontados em face da crise do direito à educação. Quando se parte de que o específico não está dissociado do geral, verifica-se que o projeto de crise perpassa desde o espaço escolar até a prática social, na qual pode ser observada pela baixa aprendizagem dos estudantes, mas não possuindo como balizador as avaliações de grande escala, uma vez que essas avaliações simplesmente demonstram uma parte do problema, mas por questões problemáticas do sistema de ensino. Além disso, a desvalorização do docente, em face da não atribuição de remuneração decente e ainda, as desigualdades de acesso e permanência na escola

As contradições que envolvem o campo da escola apresentam diversas questões que significam e ressignificam esse espaço. Cabe considerar que apreender tal fenômeno é uma tarefa complexa pois paralelamente manifesta situações de desigualdade social, política, econômica, jurídica, cultural, tendo em vista que “As possibilidades reais de ascensão, numa sociedade democrática, são por definição desiguais” (PATTO, 2015. p. 22).

Existem diversas problemáticas que intensificam a desigualdade, dentre elas, destacam-se: o conservadorismo e suas implicações na educação; a relação do ensino público e privado; a modernização conservadora; a privatização; os conteúdos e práticas tradicionais; as ações

multiculturais; as políticas neoliberais; as provas com base na qualidade em parâmetros externos mediante o controle do conteúdo e da metodologia (APPLE, 2002).

Cabe considerar que os tensionamentos e crises estão relacionados à reestruturação produtiva do capital, considerando o capitalismo e suas contradições; a reprodução do capital e os modos de produção entre países centrais e periféricos, os efeitos do neoliberalismo a partir da globalização econômica; a crise fiscal, o processo de financeirização e o distanciamento interventivo do Estado; os embates e disputas que centralizam a figura do Estado mínimo resultando na ideologia de que o poder público deve ter como centro o mercado e realizar o afastamento enquanto responsável na materialidade das políticas públicas (DARDOT, LAVAL, 2016).

> Ora, o desmantelamento do Estado, uma força propulsora da própria organização em países como o nosso e a difusão do neoliberalismo como justificativa da inegável crise pela qual passa o estado termina o consagrado nas desigualdades sociais que permeiam a educação, se manifesta de modo cada vez mais profundo (CURY, 2010, p. 81).

O cenário da desigualdade social e, sucessivamente, a fragilidade em se constituir os sujeitos enquanto cidadãos no sistema capitalista e sua relação com políticas públicas, de forma geral, e especificamente as educacionais, tem se afirmado em elementos que amparam o poder político no contexto neoliberal. Tais elementos não se restringem somente aos acordos políticos, mas se relacionam também em apontamentos sociais, culturais, econômicos, locais, nacionais e internacionais, reafirmados de forma naturalizada pela manutenção da direita no poder.

A ideia de liberdade e igualdade entre os sujeitos na órbita do direito à educação é essencial para manutenção da ordem social no paradigma capitalista-liberal. Contudo, essa realidade da igualdade por meio da educação não tem se constituído, tendo em conta que a desigualdade social é concreta e que o discurso e os mecanismos da direita buscam deslocar a realidade e reafirmar a realidade de maneira invertida. A igualdade na educação entre os estudantes e cidadãos está, em grande parte, na letra da lei enquanto ordenamento abstrato, pois na prática existem diferenças concretizadas em desigualdades econômicas e sociais que se afirmam em reais disparidades.

Portanto, o direito à educação demanda ações que a protegerão enquanto direito público, subjetivo, social, humano e que o dever do Estado se efetive de maneira prioritária. Na realidade capitalista, fundada na desigualdade social, esse direito vem sendo apropriado como virtude de

poucos blocos sociais, reafirmado nas ideologias de grupos direitistas e seus delineamentos no campo educacional e a maneira em que a escola tem reproduzido esse discurso.

A universalização da matrícula na educação, segundo o 4º Relatório de Monitoramento do PNE, de 2022, sinaliza que a população de 4 a 5 anos foi de 84,9%, em 2021, não alcançando a meta 1, que estabelecia 100% até 2016; por sua vez, a população de 0 a 3 anos foi 35.7%, em 2019, ainda distante da meta de 50% em 2024, tendo em vista a ausência de coleta de dados em 2022. Os indicadores apontaram 95,9% em 2019 para população de 06 a 14 anos, o qual possui como meta 100% até 2024, bem como o percentual de 81,1% das pessoas com 16 anos, que pelo menos concluíram o ensino fundamental em 2019, tendo em vista que a meta estabelece 95% em 2024. O percentual da população de 15 a 17 anos que concluiu o ensino médio ou já concluiu a educação básica totalizou 95,3%, em 2021, tendo em vista que falta 4,7% para alcançar a meta em 2024 (BRASIL, 2022).

Tais indicadores reafirmam a necessidade da interlocução e compreensão aprofundada do papel do Estado, do direito, da educação e das concepções ideológicas presentes neste debate, pois são constituídas nos diversos momentos sociais no cenário brasileiro em que a ideologia liberal e neoliberal ou, o que alguns autores denominam de *ultraneoliberal* baliza, em grande parte, o aparato jurídico, político e pedagógico.

Quando se tem como base o neoliberalismo, observa-se a ênfase nos aspectos econômicos-produtivos da educação. No período de 1980 a 2022, a realidade educacional brasileira viveu certo enfrentamento às orientações e diretrizes neoliberais, com avanços e recuos decorrente das forças presentes no campo do poder, mas também dos movimentos e lutas sociais, de modo a emergir novas demandas na educação, assim como políticas educacionais por vezes mais progressistas e por vezes mais neoliberais.

No contexto atual, o discurso da escola neoliberal tem sido utilizado por grupos direitistas que buscam expressar a sua hegemonia no sistema capitalista, objetivando a escola desta nova/velha economia capitalista, bem como a formação de um sujeito neoliberal. Diante desse movimento, as categorias que balizam o neoliberalismo, o ultraliberalismo, o neoconservadorismo, o neoeconomicismo tem direcionado as políticas do *empresariamento* da educação, os movimentos da escola sem partido, a inserção do militarismo no campo escolar, a reforma pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a expansão acentuada da educação a distância, a redução de concursos públicos, o falseamento da gestão democrática e a presença e protagonismo na gestão e formulação de políticas de ações de atores que nunca pisaram no chão da escola.

Nesse contexto, a educação pública vem perdendo sua centralidade na construção de um projeto de nação mais justo e igualitário, de formação para uma cidadania crítica e de constituição de uma democracia mais substantiva. Neste entendimento, considerar a descontinuidade na política de educação na contemporaneidade possui relação direta com a exequibilidade do direito à educação previsto na CF/1988, na Emenda Constitucional nº 59/2009 e nas metas do PNE (2014-2024), que, muitas vezes, ficam secundarizadas, protelando a eliminação do analfabetismo, a expansão, universalização e qualidade da educação básica.

Para Siqueira (2020), a desigualdade é posta como fundamento capitalista ao negar a desigualdade e convertê-la na categoria da diferença no discurso neoliberal. Entretanto, é necessário pensar as posições políticas de maneira não linear no tocante a proposição, instituição e materialização, tendo em vista que o Estado ampliado[2] produz correlações de forças entre a estrutura, superestrutura e as bases materiais. Ainda, as questões humanas e históricas embarcam no processo escolar, nas atividades humanas, nas questões intraescolares e nas políticas localizadas no cotidiano da escolar.

Nesse entendimento, ao pensar a política educacional pelo aspecto amplo e, sequencialmente em todas as políticas educacionais, coloca-se de fato o que Dourado (2017) sinaliza acerca do PNE (2014-2024) como epicentro das políticas públicas de maneira geral e os PMEs, de maneira específica. Nesse sentido, se deve problematizar e pensar o contexto e a conjuntura em que tais planos enquanto instrumentos de planejamento podem direcionar e alterar a prática social. Além disso, perceber as alterações substantivas na materialidade dos planos ou os efeitos que secundariza o PNE (2014-2024), deixando de ser o centro e se tornando coadjuvante no campo da política educacional e econômica.

Ao visualizar este contexto, Dourado e Siqueira (2019) demonstram que não há uma política de continuidade e sim uma política de descontinuidade na continuidade em uma proposta de projeto de governo, sobretudo a partir do golpe que afastou a presidente Dilma Rousseff, em 2016. Há, ainda, uma ação sistêmica entre o projeto de Estado e projeto de política educacional e o projeto econômico, em que possibilita o discurso do bem público para enraizar a esfera privada.

Partindo destas problematizações, o próximo tópico apontará a sequência metodológica que orientou este estudo.

[2] Sobre a noção de Estado ampliado. GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

1.4 ABORDAGEM E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo possui como caminho metodológico a pesquisa qualitativa e documental, com base na análise de conteúdo (BARDIN, 1977), com caráter crítico-exploratório, a partir de fundamentos relacionados ao elemento histórico-dialético (CHIZZOTTI, 1995).

A pesquisa qualitativa busca analisar questões subjetivas que envolvem a pesquisa, tentando identificar uma extensão total de respostas. Nesse sentido, Minayo (2001, p. 80) demonstra que a "pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que podem ser fragmentados e descritos em operacionalização de variabilidade".

Compreender os sujeitos, comportamentos, situações, atitudes, pensamentos, eventos, ou seja, a realidade subjetiva do ser humano sócio/histórico/cultural é aprofundar a compreensão de um determinado grupo social por meio de sua particularidade. Segundo Flick, Kardorff e Steinke (2000):

> a pesquisa qualitativa apresenta quatro bases teóricas: a) a realidade social é vista como construção e atribuição social de significados; b) a ênfase no caráter processual e na reflexão; c) as condições "objetivas" de vida tornam-se relevantes por meio de significados subjetivos; d) o caráter comunicativo da realidade social permite que o refazer do processo de construção das realidades sociais torne-se ponto de partida da pesquisa (FLICK; KARDORFF; STEINKE, 2000, p. 50).

Considerando tais bases teóricas, o estudo apresenta enquanto realidade social o campo jurídico e político que delineiam a educação contemporânea. Em relação aos aspectos processuais e reflexivos se resgata o desenho da pesquisa na relevância social do direito à educação. No tocante às condições objetivas, esteve vinculado à necessidade da garantia do direito à educação para a população reafirmada na política pública. E por último, o caráter comunicativo está centralizado nos resultados e devolutiva social deste estudo.

Nessa perspectiva, realizou-se a revisão de literatura para a compreensão do estado da pesquisa acerca da temática e ainda para a construção do referencial teórico. Essa revisão foi complementada com o levantamento e a leitura de legislações sobre o tema e outras mais gerais.

Na revisão de literatura, construiu-se uma sequência teórica em diferentes autores e reflexões sobre o tema e objeto de estudo. Sobre a concepção de ideologia, foram utilizados autores como Gramsci (1985, 1989, 2007, 2007a), Marx (1998), Gruppi (2001), Apple (2003), Cardoso (1979), Adrião e Peroni (2009) e Adrião (2018) e acerca do neoliberalismo e seus

efeitos, alguns autores de referência foram Apple (2001, 2003), Paulani (2005), Harvey (2008), Dardot e Laval (2016) Freitas (2018), Laval (2019) e Miranda (2019).

Em especial, no que se refere ao direito e direito à educação, fundamentou-se nos estudos de Bobbio (1965, 1998, 2004), Marshall (1967), Horta (1998), Diniz (1999), Hofling (2001), Cury (2008, 2010, 2011, 2014), Carvalho (2011), Dourado (2017), Negrão (2016), Cara (2019) e Siqueira (2020). Para subsidiar as discussões sobre o PNE e PMES, alguns autores de referência foram Dourado (2006, 2010, 2013, 2016, 2018, 2020), Oliveira (2006), Abrucio (2010), Amaral e Aguiar (2016), e Abicalil, Ferreira e Pinto (2019).

Por sua vez, os procedimentos metodológicos tiveram como base os apontamentos de Bardin (1977) e Minayo (2001). Destacadamente, foi examinada a constituição brasileira de 1988 e as leis nº 9.394/1996, nº 10.172/2001 e nº 13.005/2014.

Na sequência, realizou-se o levantamento de informações das 27 capitais brasileiras, bem como o quantitativo de habitantes nessas cidades no período de 2020 com base nos dados do IBGE. Nesse sentido, identificou-se: Aracaju (664.908), Belém (1.499.641), Belo Horizonte (2.521.564), Boa Vista (419.652), Campo Grande (906.092), Cuiabá (618.124), Curitiba (1.948.626), Florianópolis (508.826), Fortaleza (2.686.612), Goiânia (1.536.097), Joao Pessoa (817.511), Macapá (512.902), Maceió (1.025.360), Manaus (2.219.580), Natal (890.480), Palmas (306.296), Porto Alegre (1.488.252), Porto Velho (494.013), Recife (1.653.461), Rio Branco (413.418), Rio de Janeiro (6.747.815), Salvador (2.886.698), São Luís (1.108.975), São Paulo (12.325.232), Teresina (868.075) e Vitória (365.855).

No sentido de igualar o quantitativo de capitais por regionalização, selecionou-se para análise documental os PMEs das três capitais mais populosas de cada região, conforme Quadro 3.

Quadro 3 - Planos Municipais de Educação examinados por capitais brasileiras, indicando lei de aprovação e número de habitantes

Região Centro Oeste			
Capital	**Estado**	**Lei**	**Habitantes em 2020**
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	Lei nº 5.565 de 23 de junho de 2015	906.092
Cuiabá	Mato Grosso	Lei nº 5.949 de 24 de junho de 2015	618.124
Goiânia	Goiás	Lei nº 9.606 de 24 de junho de 2015	1.536.097
Região Nordeste			
Capital	**Estado**	**Lei**	**Habitantes em 2020**
Fortaleza	Ceará	Lei nº 10.371 de 24 de junho de 2015	2.686.612
Recife	Pernambuco	Lei 18.147 de 23 de junho de 2015	1.653.461
Salvador	Bahia	Lei nº 9.105 de 30 de julho de 2016	2.886.698
Região Norte			
Capital	**Estado**	**Lei**	**Habitantes em 2020**
Belém	Pará	Lei nº 9.129 de 24 de junho de 2015	1.499.641
Macapá	Amapá	Lei nº 2.178 de 22 de junho de 2015	512.902

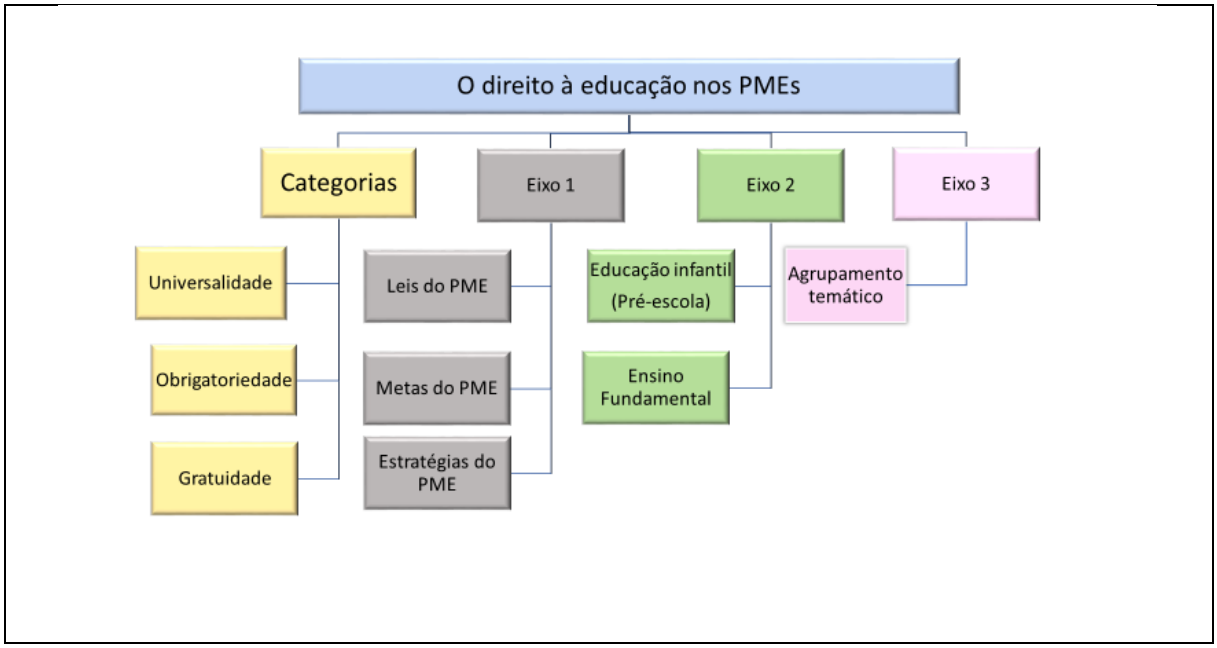
Manaus	Amazonas	Lei nº 2.000 de 24 de junho de 2015	2.219.580
Região Sudeste			
Capital	**Estado**	**Lei**	**Habitantes em 2020**
Belo Horizonte	Minas Gerais	Lei nº 10.917 de 14 de março de 2016	2.521.564
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Lei nº 6.362 de 28 de maio de 2018	6.747.815
São Paulo	São Paulo	Lei nº 16.271 de 17 de setembro de 2015	12.325.232
Região Sul			
Capital	**Estado**	**Lei**	**Habitantes em 2020**
Curitiba	Paraná	Lei nº 14.681 de 24 de junho de 2015	1.948.626
Florianópolis	Santa Catarina	Lei nº 546 de 12 de janeiro de 2016	508.826
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Lei nº 11.858 de 25 de junho de 2015	1.488.252

Fonte: Criado pelo autor (2021).

Na operacionalização e exame dos dados foi utilizada a análise de conteúdo dos documentos, estabelecendo categorias conforme Bardin (1977), por meio de procedimentos sistemáticos, que permitem a dedução de conhecimentos e conteúdos temáticos, obtendo indicadores e categorias correspondentes à frequência da temática do direito à educação.

No sentido de clarificar o percurso metodológicos, o gráfico abaixo indica o sequenciamento do estudo:

Gráfico 1 - Sequência do tratamento e análise de dados



Fonte: Criado pelo autor (2022).

O delineamento metodológico esteve alinhado em primeiro momento, agregando e permitindo a representação do conteúdo acerca da conceptualização do direito à educação na

categorização de três princípios: universalidade, obrigatoriedade e gratuidade[3], como o "recorte do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidade de codificação de registro de dados" (BARDIN, 1977, p. 100).

Num segundo momento, utilizou-se de descritores para identificar as categorias nas leis, metas e estratégias dos PMEs. Para a universalidade foram destacadas as seguintes palavras (universalidade, universalizar, universalização e universalmente); para obrigatoriedade foram utilizados os termos (obrigatoriedade, obrigatório, obrigatória e obrigatoriamente) e para a gratuidade foram especificadas as palavras (gratuidade, gratuito, gratuita e gratuitamente).

A partir dos resultados identificados, o terceiro momento recorta o estudo com base na competência municipal para a educação, selecionando como critério de inclusão a educação infantil e o ensino fundamental, bem como a inserção do critério de exclusão a faixa etária de 0 a 3 anos. Neste sentido, o estudo possuiu como direção final refletir o direito à educação a partir das categorias primárias universalidade, obrigatoriedade e gratuidade na pré-escola (4 e 5 anos) e no ensino fundamental (6 a 14 anos).

As contradições, a centralidade e a essência do objeto de estudo não são univocamente representadas claramente na prática social, pois se contrapõem e conectam a fenômenos aparentes, portanto este "fundamento oculto das coisas deve ser descoberto mediante uma atividade peculiar, tem de existir a ciência e a filosofia" (KOSIK, 1976, p. 13). Em uma perspectiva dialética, a realidade só pode ser conhecida a partir do descobrimento de seus elementos essenciais, de sua dinâmica mutável e contraditória, e isso se dá por meio do conhecimento sistematizado e crítico. Portanto, é "a superação do senso comum que permite revelar as contradições de uma realidade e buscar a formação de uma concepção coerente e unitária de sociedade" (SILVA, 2011, p. 27-28).

1.5 ESTRUTURA DA TESE

O estudo reflete, a tese sobre o direito à educação no campo da política educacional, desde as políticas de governo, até as políticas de Estado e as características ideológicas que estão presentes no discurso do direito e dever do Estado na garantia da educação para todos(as), tendo por base o exame dos PMEs das capitais brasileiras e suas particularidades na pré-escola

[3] A seleção destas categorias teve como base a sequência dos estudos da minha dissertação de mestrado, bem como a presença destes princípios na ordem histórica dos textos constitucionais brasileiros no tocante à expansão da educação e, ainda, na revisão de literatura desta tese.

e no ensino fundamental ao estabelecer os princípios da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade.

Quanto à estrutura da tese, essa se constituiu de três capítulos, acrescidos da introdução e das considerações finais, a saber:

Na **Introdução**, buscou-se apresentar e contextualizar a temática, problematizando o objeto de estudo, mediante a construção argumentativa, demonstrando a relevância, as justificativas, os objetivos e o caminho metodológico da pesquisa.

O **Capítulo 2** foi denominado "***Ideologia, Estado e Direito à educação: concepções, proposições e disputas***", o qual sinaliza o conceito de ideologia com base em teóricos críticos marxistas. Também se faz presente diálogos acerca de concepções ideológicas neoliberais e de grupos direitistas atravessados no campo educacional. Ainda, contextualiza o campo jurídico e o entendimento do direito à educação em face do direito natural, do direito positivo, do texto constituinte de 1988, da LDB/1996, bem como a sistematização da universalidade, da gratuidade e da obrigatoriedade enquanto princípios ou categorias balizadoras do direito à educação no Brasil.

Já o **Capítulo 3**, nomeado *"**A conjuntura política e as ações para elaboração do PNE (2014–2024) e dos planos de educação estaduais e municipais***", apontou reflexões sobre o federalismo e as formas federativas; o pacto federativo e o regime de colaboração; apontamentos históricos, conceituais e legais do PNE (2014-2024). Destacou-se, ainda, os princípios da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade no PNE, bem como busca demonstrar alguns aspectos acerca do seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. Para finalizar, este capítulo buscou avançar na compreensão do desafio da construção do PNE mediante a participação da sociedade civil e seus desdobramentos para o PME.

O **Capítulo 4** apresentou como subtítulo de *"**O direito à educação nos planos municipais de educação de capitais de estados brasileiros: universalidade, obrigatoriedade e gratuidade**"*. Buscou-se analisar os PMEs, de competência municipal, tendo por base os eixos temáticos da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade. E ainda, apresentou-se os resultados acerca da concepção de direito à educação na materialização da formulação dos PMEs no que tange a pré-escola e o ensino fundamental.

Por fim, as **Considerações Finais** resgatam os objetivos que delinearam a pesquisa, aproximando e associando as constatações teóricas e empíricas na finalidade de preencher o questionamento central da tese.

CAPÍTULO 2. IDEOLOGIA, ESTADO E O DIREITO À EDUCAÇÃO: CONCEPÇÕES, PROPOSIÇÕES E DISPUTAS

> *O direito à educação decorre, pois, de dimensões estruturais coexistentes na própria consistência do ser humano quanto de um contexto histórico específico (CURY, 2010, p.197).*

Contextualizar o direito à educação implica sinalizar os seus diversos aspectos ideológicos, conceituais, históricos, jurídicos e políticos. Nesse sentido, o presente capítulo pretende abordar essas nuances, partindo do pressuposto que há ideologias que moldam e conformam essas teorias, às práticas e as concepções. Além disso, pauta-se na intencionalidade de trazer a ideologia e suas particularidades como concepção fundamental para o entendimento da prática social, a partir de autores clássicos, que revisitam reflexões críticas possibilitando pensar sobre o levantamento de questões que falam do direito à educação, pautados em posicionamentos ideológicos de determinados grupos no sistema capitalista, bem como a ideologia no aparato do Estado no que tange a constituinte de 1988, os princípios da universalidade, gratuidade, obrigatoriedade e os seus desdobramentos no planos educacionais que serão abordados nos capítulos subsequentes.

A educação é uma base significativa para a democracia e para a justiça social. Entretanto, a narrativa e os fatos históricos brasileiros sobre direito à educação aparentemente caminham de forma paralela ao discurso de crise, não se configurando um norteamento da justiça social e balizadora da democracia no campo da política educacional, mas como uma forma de reprodução da desigualdade social decorrente das contradições inerentes ao processo da formação social brasileira.

A CF/1988, em seu artigo 206, expressa o princípio da igualdade de acesso e permanência na escola, contudo, o que se observa é o contrário, tendo em vista a desigualdade social no Brasil. Tais desigualdades e injustiças sociais concretizam determinados privilégios, uma vez que apenas alguns possuem a oportunidade de estudar, enquanto outros precisam trabalhar para sobreviver; quando pessoas pretas e pardas acessam e permanecem menos tempo nas escolas; quando os cidadãos da região norte, nordeste e mesmo o centro-oeste possuem menos acesso e permanecem menos tempo na educação básica; quando os indicadores educacionais demonstram os principais motivos da evasão escolar e outras situações que afetam a universalidade, a obrigatoriedade, a gratuidade, a gestão democrática, o financiamento público, o acesso, a permanência e a qualidade.

Desde 1988, o direito à educação foi sendo estabelecido e avançando de maneira mais permanente. Entretanto, a partir do *Impeachment* de Dilma Rousseff e o governo de Michel Temer (2016-2018), adotou-se uma política de austeridade fiscal. Em 2016, aprovou-se a EC/95, que determinou o congelamento dos cortes com gastos primários, especialmente em educação, saúde, ciência e tecnologia por 20 anos, ou seja, até 2036. Desde então, o Brasil tem retrocedido rapidamente na área de educação, considerando os avanços que vinham sendo lentamente efetivados a partir da CF/1988.

Nesse sentido, a organização deste capítulo tem como base as nuances do direito à educação intermediado por conceitos, fundamentos e projetos balizados pela Ideologia e seus aspectos para o entendimento da concepção do direito à educação, a relação do Estado e a Educação mediante a atuação de grupos direitistas, bem como análises teóricas, históricas, legais e políticas, visando explicitar os conceitos, princípios, embates ideológicos e categorias centrais relativas ao direito à educação no Brasil a partir da CF/1988.

2.1 AS NUANCES ENTRE IDEOLOGIA E ESTADO COMO FATORES DE PRODUÇÃO

O Estado moderno, desde a sua formação, não é um ente neutro e desprovido de ideologias. Contudo, antes de analisar os termos ideologia e Estado, dado suas complexidades, é fundamental refletir acerca dos seus sentidos e de seus efeitos na construção de pensamento, de estrutura e de ação na constituição da prática social. Para Marx:

> Na produção social de sua vida, os homens ingressam em relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção essas que correspondem a um nível de desenvolvimento determinado de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual ergue-se uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas sociais de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, político e espiritual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas sim, inversamente, é o seu ser social que determina sua consciência. Em certo nível de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que é disso apenas uma expressão jurídica, com as relações de propriedade, no interior das quais elas haviam se movimentado até então (MARX, 2008, p. 47).

A partir deste pensamento, tem-se que a natureza humana se constitui por meio da prática social, mediante a produção material, histórica e culturalmente desenvolvida e não meramente material. A civilização humana, mediante esta produção, foi sendo reestruturada no campo econômico, político, jurídico, cultural, espiritual, agonístico, estético e, assim,

reconfigurando o processo de humanização, especificamente na apropriação dos aspectos que permeiam a propriedade dentro do sistema capitalista.

Cabe considerar que os efeitos do capitalismo e, consequentemente, a desigualdade social e econômica, que se ampliam cada vez mais na sociedade brasileira, são fatores que determinam o quanto antes a garantia do direito à educação, já que este possui relação com o modo de produção. Assim, torna-se necessário refletir sobre as relações sociais de produção, as relações sociais políticas, as relações sociais ideológicas que estão além das aparências da prática social, no sentido de compreender adequadamente os objetivos reproduzidos ideologicamente de uma classe sobre a outra, apropriando das representações de dominação, os instrumentos coercitivos de persuasão e as diversas ferramentas que pretendem normatizar o direito ou o não direito social à educação.

Com a intenção de refletir sobre o termo **ideologia**, é necessário considerar a dinamicidade do léxico, tendo em vista as ligações do termo com a forma de organização social e sua articulação com a realidade, explicando e legitimando a construção do pensamento dominante de uma certa sociedade, pois:

> Palavras são construções lógicas e históricas. São sínteses da realidade e, como tal, ao tempo em que as nomeiam, são produzidas por objetivações humanas em condições históricas particulares. Enquanto expressa e retenha a realidade na qual se constitui, a palavra já expressa e contém a síntese da história que lhe antecede e que se deposita na materialidade constituindo-a. Assim, a palavra não se esgota na materialidade imediata e também expressa aquilo que é produto de objetivações humanas, da abstração e das representações do real realizadas por homens determinados em condições determinadas. Construções lógicas de realidades históricas, nos seus sentidos e significados, as palavras não são inocentes, e reproduzem em si as contradições e impasses da realidade que sintetizam. Assim, revelam ou velam intencionalidades ou direções, projetos ou interdições, preceitos e conveniências, epistemológicas e políticas, entre mais. Arguir a inocente objetividade neutra da palavra que nomeia movimentos, processos ou estruturas sociais, além de fundamental para a reflexão acerca da realidade, é condição para enfrentar seus desafios (MIRANDA, 2016, p. 20).

Na particularidade dessa reflexão, a ideologia não é um tema fácil, tendo em vista os vários conceitos e significados historicamente construídos ou em construção, a partir da dinamicidade da própria vida e ou de sua presença em diferentes lugares do cotidiano em um determinado contexto social.

Nesse sentido, a palavra ideologia e seus significados estão presentes na estrutura social e a sua compreensão tem como pressuposto refletir, perceber e explicar a complexidade do campo social e a própria dinâmica particular de alguns fenômenos, cenários, contextos e aspectos que determinam e são determinantes ou que se constituem a sua exclusiva

determinação. Para Cardoso (1978), a ideologia precisa ser entendida enquanto método-teoria e método-técnica, tendo em vista os seguintes fundamentos:

> Definiu-se a estrutura ideológica compreendendo planos distintos: o plano abstrato – sistemas articulados de ideias – e o plano concreto – atualização dessas ideias e sua institucionalização. E ainda, campos diversos (religioso, político, moral, estético, científico, econômico, etc.), entre os quais se exerce a dominância de um deles, dominância que é variável historicamente (CARDOSO, 1978, p. 17).

Nesse sentido, na tentativa de refletir o conceito de ideologia, foram utilizados autores críticos, tendo em vista que, para Lowy (2003), a ideologia está presente em face da categoria totalidade, defendida por Marx, desde os aspectos mais singulares até os mais amplos. Isso em razão da dialética que envolve tais contextos e os significados, ressignificados e sentidos na conjuntura econômica, social e política nas diversas narrativas ideológicas.

Ao aproximar as ideias de Miranda (2020) e Cardoso (1978), apontar a ideologia enquanto capacidade de sistematização e explicação, possui como análise a ampliação e a complexidade das palavras e o que está além delas, bem como o discurso e o que está além dele. Tais conexões são necessárias para identificar um determinado nível e ao mesmo tempo a conjuntura de níveis que integram aquele, o que para Cardoso se configura “que no significado de uma mensagem não se esgota na sua denotação, porque, além de comunicar, ela também metacomunica, através da conotação” (CARDOSO, 1978, p. 18).

Portanto, considerando essa dinâmica, se faz relevante problematizar os sentidos da palavra ideologia, tendo em vista a concretude de seus efeitos na prática social ao assimilar, construir e reproduzir sentidos do passado, presente e futuro em determinada ação, local e sujeito.

2.1.1 A concepção de ideologia na intertextualidade de autores críticos

Toda conjuntura social e as relações dos sujeitos são perpassadas por concepções e movimentos ideológicos que estão imbricados politicamente na construção da relação social e, enquanto sociedade capitalista, estão articulados ao processo de exploração e dominação de classe mediante o arbitrário ou concepção de mundo da classe dominante sobre a classe dominada. A concepção de ideologia não possui sentido unívoco, visto que assume distintos sentidos e significados compreendidos historicamente por teóricos e com base no movimento das contradições sociais, culturais, linguísticas, políticas e econômicas. Com relação a essas dimensões teóricas, Terry Eagleton, sinaliza que a ideologia pode ser interpretada como:

> a) o processo de produção de significados, signos e valores na vida social; b) um corpo de idéias característico de um determinado grupo ou classe social; c) idéias que ajudam a legitimar um poder político dominante; d) idéias falsas que ajudam a legitimar um poder político dominante; e) comunicação sistematicamente distorcida; f) aquilo que confere certa posição a um sujeito; g) formas de pensamento motivadas por interesses sociais; h) pensamento de identidade; i) ilusão socialmente necessária; j) a conjuntura de discurso e poder; k) o veículo pelo qual atores sociais conscientes entendem o seu mundo; l) conjunto de crenças orientadas para a ação; m) a confusão entre realidade lingüística e realidade fenomenal; n) oclusão semiótica; o) o meio pelo qual os indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social; p) o processo pelo qual a vida social é convertida em uma realidade natural (EAGLETON, 1997, p. 15).

São diversas, pois, as possibilidades de entendimento do que venha a ser ideologia. Assim, para iniciar a reflexão sobre ideologia na pluralidade significativa, buscou-se selecionar alguns teóricos, tais como, Karl Marx, Antonio Gramsci e Michael Apple, uma vez que compreendem e defendem que o conceito ideológico é produzido no contexto da luta de classe e nos modos de produção, assim como na natureza do Estado burguês e na ação revolucionária da classe trabalhadora.

Karl Marx sinaliza que, a partir da base real, "ergue-se uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas sociais de consciência" (MARX, 2008, p. 47), ou seja, levantam-se concepções ideológicas que estruturam e organizam a sociedade e a relações entre os sujeitos. Para entender a contradição da realidade e da não realidade, vale ressaltar o direcionamento em problematizar e contestar a verdade proposta e defendida pelo pensamento aristotélico em que "se uma coisa é igual a si mesma e diferente de si mesma, se ela é igual a si mesma e igual a outra coisa, trata-se de uma contradição, indicação insofismável de uma falsidade" (MARX, 1998, p. 9). Para Marx, esse pensamento conduz, de maneira histórica, o senso comum da sociedade no sentido de moldar a realidade empírica e a maneira comportamental da sociedade, como se vê na sociedade capitalista liberal-burguesa.

Entretanto, Marx (1998) aponta que a ideologia perpassa a contradição hegeliana, pois indica para a apropriação do movimento essencial de forma singular de cada fenômeno. Perceber as contradições demonstra perceber a totalidade e os efeitos do movimento concreto dos fenômenos. Nesse entendimento, a contradição contrapõe a ideia dicotômica entre sujeito e objeto em face das relações estabelecidas pelo ser humano, e o mundo, de maneira inconsciente e intrínseca, causando "o estranhamento do homem em relação ao mundo e a distância deste em relação ao homem" (MARX, 1998, p. 11).

Marx desenvolve e evolui a abordagem idealista apresentada por Hegel, tendo em vista que o conhecimento do processo de consciência se reafirma na materialidade concreta do real em que são produzidas. Nesse entendimento, a concepção de ideologia para Marx assume o

sentido de falsa consciência da realidade, representando uma ilusão ou distorção da consciência da realidade com base nos interesses da burguesia[4] enquanto classe dominante, ou até a constituição ideológica assumida por todas as pessoas enquanto valor dominante nos diversos contextos culturais, econômicos, religiosos e do direito (MARX, 1998).

Marx (1998) entende que a ideologia é um conjunto de ideias que buscam ocultar os interesses de grupos específicos na realidade social, reproduzindo, assim, efeitos ilusórios e/ou uma falsa consciência. O sentido de falsa consciência atribuído pelo movimento marxista e inserido organicamente nos procedimentos materiais e institucionalizados, que acabam ideologicamente condicionando a indução errônea de determinada classe dominada, oculta os valores e os interesses da classe dominante para que prevaleça o interesse desta classe sobre as outras. Para entender a presente reflexão, Marx demonstra a ideia de que:

> A diferença entre o indivíduo pessoal e o indivíduo de classe, a contingência das condições de vida para o indivíduo aparecem apenas juntamente com a classe que é, ela mesma, um produto da burguesia. Somente a concorrência e a luta dos indivíduos entre si é que engendram e desenvolvem essa contingência enquanto tal. Por conseguinte, na representação, os indivíduos são mais livres sob a dominação da burguesia do que antes, porque suas condições de vida lhes são contingentes; na realidade eles são, naturalmente, menos livres, porque estão mais submetidos ao poder das coisas (MARX, 1998, p. 65).

No que se refere, especificamente, à falsa consciência, a classe burguesa apresenta a ideia de liberdade para a classe do proletariado dentro de um sistema individual, concorrencial e capitalista. No entanto, esta realidade não considera que o proletariado, enquanto indivíduo pessoal e de classe, seja realmente livre, tendo vista o processo de exploração entre a classe dominante e dominada. Ademais, Marx (1998) exemplifica da seguinte forma:

> o esforço de dizer ou até mesmo de saber algo sobre a propriedade privada real, e, por outro lado, pode-se facilmente chegar a descobrir uma contradição no comunismo, ao se conseguir, de fato, detectar neste último, após a supressão da propriedade (real), todo tipo de coisas que se deixa subsumir "à propriedade". Na realidade, porém, a coisa se dá exatamente no sentido inverso. Na realidade, eu só tenho propriedade privada na medida em que possuo algo negociável, ao passo que minha peculiaridade pode perfeitamente ser inegociável. Meu casaco só é minha propriedade privada enquanto eu puder ao menos negociá-lo, trocá-lo ou vendê-lo, enquanto ele for negociável. Ao perder essa qualidade, ao ficar desgastado, ele ainda pode ter todo tipo de qualidades que o tornam valioso para mim, e pode inclusive tornar-se minha peculiaridade e transformar-me num indivíduo andrajoso. Mas a nenhum economista ocorreria classificá-lo como minha propriedade privada, já que ele não mais me dá qualquer poder sobre a mais ínfima quantidade de trabalho alheio. Já o jurista, o

[4] Na intenção de criar diálogo com o objeto do estudo, o processo histórico reflete que a educação é um espaço de luta hegemônica que precisa ser pensada na contradição, que pensar o direito à educação, conforme preceito legalista, perpassa o objetivo do mundo igualitário, fraterno e livre. No entanto, o cenário da revolução industrial apropria a revolução política no século XIX, triunfando a alta burguesia à custa do sacrifício das classes trabalhadoras, avançando a indústria, a acumulação do capital e a espoliação.

> ideólogo da propriedade privada, ainda pode tagarelar algo nesse sentido. A propriedade privada aliena não apenas a individualidade do homem, mas também a das coisas (MARX, 1998, p. 225).

Nesta tese, para Marx, o bem só se tornará propriedade privada quando se confirma valor utilitário e a possibilidade de negociabilidade e troca[5]. Nesse sentido, a realidade apresenta-se de maneira oculta nas contradições e nos conflitos de classes, afirmando que os interesses da classe dominante constituem também o pensamento dominante sobre as outras classes, logo, resultando um pensamento da sociedade de maneira geral.

> Outro teórico que contribui para a reflexão da ideologia é Antonio Gramsci, que apresenta uma compreensão marxista. Na leitura gramsciana, a ideologia constitui-se enquanto concepções de mundo, formas de consciência, sistema de pensamento, entre outros[6]. Esses significados manifestam de maneira velada, ou explicitamente, nas contradições do direito, na educação, na economia, desde as manifestações individuais até coletivas por meio de sujeitos denominados de intelectuais na sociedade capitalista e em sua coalizão em divisão de classes (CARDOSO, 1978, p. 45).

Gramsci (1985) transcorre e amplia a ideia de Marx na definição de ideologia enquanto falsa consciência, isso ocorre, pois se tem em vista que o pensamento gramsciano apresenta que a ideologia não se constitui apenas no contexto econômico[7] e de maneira unívoca pela classe dominante, pois ela é construída nas relações de vários blocos. Nesse sentido, a existência de uma ideologia dominante, enquanto pensamento de mundo geral de uma classe sobre a outra, não se configura diretamente como reflexo na materialidade produtiva, já que simboliza as relações de conflitos entre blocos, ou seja, grupos almejando a hegemonia. Diante desse cenário, o movimento de bloco pelo proletariado não é restrito ao âmbito político, observando que também diz respeito à cultura e ao pensamento:

---

[5] Estamos diante de uma argumentação em que a educação entendida como propriedade privada na figura de mercadoria ou na prestação de serviço ela possui valor, pois ainda é negociável, precisando estar atrelada ao aspecto econômico. Pois quando se afasta dessa dimensão, no discurso mais social e de formação ampliada, ela perde o seu valor, alienando-a, e consequentemente perde a sua função econômica. Por isso, esse discurso não tem sido apropriado pelo sistema capitalista.

[6] Autores como Cardoso (1978), Cury (2010) e Gruppi (2001) acrescentam à ideologia diferentes significados no pensamento de Gramsci, tais como: hegemonia, sociedade civil, partido e os intelectuais.

[7] Ao frisar esse tratamento de forma não unidimensional, amplia a concepção de ideologia além do estruturalismo entre a infraestrutura e superestrutura. Assim, ao relacionar com a educação e o direito à educação esta concepção busca analisar por campos sociais diversos. Isto não quer dizer, que o nível econômico não estará presente e que não seja relevante, mas que outras categorias, dentre elas a consciência de classe, a hegemonia, a formação intelectual precisa aparecer neste plano. Para exemplificar, a educação com base no direito não pode ser apenas analisada pelo aspecto econômico, pois outros aspectos estão relacionados e que permeiam esse direito, tais como o político, o social, o pedagógico e outros. Ou ainda, ao analisar a ideologia no PME, o mesmo não está unicamente no plano econômico, pois existem outros processos entre a formulação, a proposição e a materialização que coaduna o seu desenvolvimento e materialidade.

> A filosofia de uma época histórica, portanto, não é senão a "história" desta mesma época, não é senão a massa de variações que o grupo dirigente conseguiu determinar na realidade precedente: neste sentido, história e filosofia são inseparáveis, formam um "bloco". Os elementos filosóficos propriamente ditos, porém, podem ser "distinguidos", em todos os seus diversos graus: como filosofia dos filósofos, como concepções dos grupos dirigentes (cultura filosófica) e como religiões das grandes massas; e pode-se ver como, em cada um destes graus, ocorrem formas diversas de "combinação" ideológica (GRAMSCI, 1999, p. 326).

Esses são indícios que a formação do contexto hegemônico se dá no movimento dos blocos históricos nos diversos espaços sociais, mediante o contexto da prática social, dos interesses e das relações de poder de dominação. Refletir a realidade social na perspectiva da dominação demonstra que esse movimento deve ser realizado pelos efeitos da hegemonia, pois necessita do consenso, da ação cultural e ideológica, já que que a hegemonia deve possuir como ponto de partida a conscientização dos aspectos de dominação de classe e sua correlação com os pressupostos teórico-filosóficos. Além disso, percebe-se uma reflexão de caráter ampliado sobre a realidade e que, quanto mais se conhece a realidade por meio do aprofundamento da conscientização, mais se penetra na essência das formas fenomênicas aparentes das coisas (GRAMSCI, 1985).

Segundo Gramsci (1985), a hegemonia expressa-se na realidade através de mecanismos e instrumentos que demonstram poder, direção, dominação e determinada aceitação não violenta, nos diversos campos da sociedade na constituição de certa realidade social e seus efeitos nas relações sociais políticas, nas relações sociais ideológicas e nas relações sociais de produção.

> A compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de "hegemonias" políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam. Portanto, também a unidade de teoria e prática não é um dado de fato mecânico, mas um devir histórico, que tem a sua fase elementar e primitiva no sentimento de "distinção", de "separação", de independência quase instintiva, e progride até a aquisição real e completa de uma concepção do mundo coerente e unitária. É por isso que se deve chamar a atenção para o fato de que o desenvolvimento político do conceito de hegemonia representa, para além do progresso político-prático, um grande progresso filosófico, já que implica e supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma ética adequada a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica, mesmo que dentro de limites ainda restritos (GRAMSCI, 1999, p. 103-104).

O processo da hegemonia acontece na formação de pensamento de determinados grupos, denominado como bloco histórico por Gramsci, o qual constitui no processo da

estrutura e superestrutura na “sociedade civil (organismos privados) e o da sociedade política ou Estado, que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda sociedade” (GRAMSCI, 1985, p. 11). Essa conjuntura constrói, de forma determinante, a sociedade capitalista, ampliando a desigualdade social em face dos estratos econômicos na divisão de classes, sendo que os interesses da classe dominante são estabelecidos de modo homogêneo, padronizado, universal e assumido como interesse de toda coletividade.

Para Gramsci a ideologia é representada pela cristalização de um pensamento entre determinado grupo, sendo denominado de bloco histórico, assume um consenso de pensamentos, ideias ou objetivos pessoais, mas que não estão deslocados das relações sociais no contexto cultural, político e econômico. Sabe-se que as relações de produção na sociedade têm como base antagonismos de interesses quando se tem como parâmetro a categoria de classe social e bloco histórico:

> Se a relação entre intelectuais e povo-nação, entre dirigentes e dirigidos, entre governantes e governados, é dada graças a uma adesão orgânica, na qual o sentimento-paixão torna-se compreensão e, desta forma, saber (não de uma maneira mecânica, mas vivida), só então a relação é de representação, ocorrendo a troca de elementos individuais entre governantes e governados, entre dirigentes e dirigidos, isto é, realiza-se a vida do conjunto, a única que é força social; cria-se o “bloco histórico” (GRAMSCI, 1999, p. 222).

A hegemonia acontece pela persuasão e o consenso, mediante a cristalização do bloco e sua relação de dominação e direção, como processo de unificação do pensamento nas diversas classes. Esse processo constitui-se perante à construção de reforma intelectual, pois, segundo Gramsci:

> Os intelectuais são os comissários do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso espontâneo dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce historicamente do prestígio (e, portanto, da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo da população, 2) do aparato de coerção estatal que assegura legalmente a disciplina dos grupos que não consentem, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda vida a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo (GRAMSCI, 1985, p. 11).

A hegemonia produzida por uma classe que conduz a aceitação consensual de uma classe dirigida faz com que esse consenso seja assumido enquanto interesse geral, legitimando aspectos de dominação. Para Gramsci (1985), a mudança social será realizada mediante a atuação dos intelectuais orgânicos, os quais irão conflitar com a atuação dos intelectuais

tradicionais, pois aqueles pertencem às suas classes e normalmente, porém nem sempre, protegem os seus ideais, vontades e interesses. Nessa direção, Gramsci afirma que:

> Uma das mais marcantes características de todo grupo social que desenvolve no sentido do domínio e sua luta pela assimilação e pela conduta "ideológica" dos intelectuais tradicionais, assimilação e conquista que são tão mais rápidas e eficazes quanto mais o grupo em questão elaborar simultaneamente seus próprios intelectuais orgânicos (GRAMSCI, 1985, p. 9).

Para Gramsci (1985), o intelectual orgânico não se limita apenas a uma formação acadêmica específica/especializada, ele ultrapassa sua especificidade técnica e ocupa uma posição clara e estratégica no conjunto das relações que engendram a sociedade. Ele é aquele capaz de compreender seu papel e lugar dentro das várias relações e organizações da vida social. E ainda, Gramsci sinaliza que o processo de formação desses intelectuais tem como base o bloco cultural, o bloco linguístico, o bloco político, o bloco econômico, o bloco da comunicação, bem como o bloco da educação entendida de forma ampliada, mas também na especificação da escola.

Nesse contexto, "a escola é um instrumento para elaborar os intelectuais de diversos níveis" (GRAMSCI, 1985, p. 09). Além disso, a escola[8] representa uma instituição formativa para que os indivíduos acessem o conhecimento complexificado com base na cultura mais elaborada, de modo a realizar uma formação direcionada à conscientização da realidade. Neste processo, na moderna forma de organização societária, as práticas sociais de produção da vida se tornaram tão complexas e as áreas do conhecimento científico se mesclam de tal maneira ao tecido social que, por causa dessa relação, tem-se a escola como uma instituição social exercendo uma função vital no mundo da produção.

> Um ponto importante, no estudo da organização prática da escola unitária, é o que diz respeito ao currículo escolar em seus vários níveis, de acordo com a idade e com o desenvolvimento intelectual moral dos alunos e com os fins que a própria escola pretende alcançar. A escola unitária ou de formação humanista (entendido este termo, "humanismo", em sentido amplo e não apenas em sentido tradicional), ou de cultura geral, deveria assumir a tarefa de inserir os jovens na atividade social, depois de tê-los elevado a um certo grau de maturidade e capacidade para a criação intelectual e prática e a uma certa autonomia na orientação e na iniciativa. A fixação da idade escolar obrigatória depende das condições econômicas gerais, já que estas podem obrigar os jovens a uma certa prestação produtiva imediata. A escola unitária requer que o Estado possa assumir as despesas que hoje estão a cargo da família no que toca à manutenção dos escolares, isto é, requer que seja completamente transformado o orçamento do ministério da educação nacional, ampliando-o enormemente e tornando-o mais complexo: a inteira função de educação e formação das novas gerações deixa de ser privada e torna-se pública, pois somente assim ela pode abarcar

[8] Gramsci utiliza o termo escola unitária, partindo do pressuposto de que o desenvolvimento da pessoa deve acontecer de forma ampliada, complexa, crítica, emancipatória, autônoma e a formação humana integral.

> todas as gerações, sem divisões de grupos ou castas. Mas esta transformação da atividade escolar requer uma enorme ampliação da organização prática da escola, isto é, dos prédios, do material científico, do corpo docente, etc (GRAMSCI, 2001, p. 36).

O avanço no conceito de ideologia neste autor se constitui além do espaço econômico e quando situa a escola enquanto espaço de formação humana aponta significativamente a esperança de reformas no sistema capitalista. Este trecho, confirma a relevância de tratar alguns princípios desta tese, tendo em conta o campo da educação e sua particularidade no espaço escolar para a formação intelectual e a garantia do direito, podendo interpretar que Gramsci aponta o direito à educação a partir do ensino público, o direito de aprender e o direito de escolarização, bem como sinaliza o princípio da universalização da escola para todos e não para alguns e que ainda vai além da organização da prática da escola. Além disso, apresenta a importância do princípio da obrigatoriedade escolar, a qual deve ser assumida pelo Estado ao frisar a gratuidade do ensino, tendo em vista a sua responsabilidade pelos gastos da educação ao ofertar um ensino gratuito.

Ao refletir a educação enquanto formação ampla e o ensino escola enquanto formação específica, temos, então, um processo que se constitui enquanto disputa hegemônica e contra-hegemônica de diversos blocos sociais que embora tenham interesses antagônicos ao sistema, repercute a sua própria concepção do mundo, sua própria cultura, mas absorve a cultura das classes dominantes de maneira heterogênea. Assim, a maneira de pensar das classes subalternas têm sido destituídas de sua organicidade pela ausência da reflexão crítica da sua realidade. As classes subalternas são, por vezes, levadas à contestação, à rebelião, mas esta não passa de um abalo que não consegue traduzir numa política, porque há uma subordinação cultural e dos interesses da classe dominante (GRUPPI, 2001, p. 100).

É necessário, então, todo um processo a fim de que as classes subordinadas se tornem autônomas e assumam-se como um partido, uma linha política, uma concepção cultural. Então, conquistada essa autonomia, lutar para se tornarem hegemônicas, dirigentes. Elas podem ficar hegemônicas ainda antes da conquista do poder, difundindo, em toda a sociedade, sua própria concepção, não só política, como cultural. Logo, consegue-se a hegemonia antes da conquista do poder, sendo uma condição essencial.

Para finalizar a análise conceitual do termo ideologia, Michael Apple (1982) demonstra que a concepção de ideologia não pode ser vista como algo simples, tendo em vista a complexidade que envolve tal fenômeno. De maneira inicial, para esse autor, as concepções de consciência e hegemonia, anteriormente apontadas neste capítulo, são relevantes para refletir

essa discussão. De forma particular, o autor disserta que tais concepções são determinadas e com certo delineamento:

> a noção de que pensamento e cultura são determinados pela estrutura social e econômica tem sido utilizada com a finalidade de implicar o que se disse logo acima, uma correspondência total e exata entre a consciência social e, digamos, o modo de produção. Nossos conceitos sociais são, aqui, totalmente prefigurados segundo um conjunto preexistente de condições econômicas que controlam a atividade cultural. Por outro lado, existe uma posição um tanto mais flexível que considera a determinação como um complexo de relações e, no fim, são economicamente estabelecidas, que exercem pressões e impõe limites sobre a prática cultural (APPLE, 1982, p. 13).

Para Apple (1982), a ideologia não é neutra, abstrata ou descolada do real, uma vez que controla as práticas do senso comum nas ações humanas que constroem a sociedade, apresentando efeitos concretos a partir da hegemonia. Do mesmo modo, ela também não é abstrata, pois reflete no processo de consciência das pessoas e em atitudes concretas nas áreas econômicas, políticas, culturais e históricas, caracterizando de maneira unívoca um mundo comum. Ainda para esse autor,

> se a ideologia fosse meramente uma noção abstrata imposta, se nossas ideias e suposições, e hábitos sociais políticos e culturais, fossem apenas o resultado de uma manipulação específica, de um tipo de treinamento aberto que pudesse ser simplesmente encerrado ou destruído, então seria muito mais fácil agir e mudar a sociedade do que vem sendo na prática. Essa noção de hegemonia como que saturando profundamente a consciência de uma sociedade mostra-se fundamental. Ela ressalta os fatos da dominação (APPLE, 1982, p. 14).

Apple (1982) aponta alguns critérios que são necessários para o entendimento da ideologia. Dentre eles, o campo de ação, a função e as características, pois "qualquer tratamento sério da ideologia tem de lutar tanto com seu campo de ação quanto com sua função, com seu papel duplo como um conjunto de regras que conferem significado, e sua força retórica em discussões sobre poder e recursos" (APPLE, 1982, p. 37). Para ele, o campo de ação perpassa por algumas interpretações, tais como: a) argumentos justificados por determinados grupos; b) sistemas políticos e movimentos sociais; c) universos simbólicos que representam visões de mundo (APPLE, 1982).

Em relação à função da ideologia, o autor demonstra que duas teorias precisam ser refletidas, tendo em vista que a primeira aproxima da tradição marxista, em que o interesse central desencadeado determina a ideologia enquanto fundamento argumentativo do capital nas diversas instituições sociais e, em contrapartida, a segunda ampara a deformação do real e a apropriação de significados na atuação dos sujeitos sociais (APPLE, 1982).

No que se refere às características, Apple (1982) demonstra que três itens devem ser considerados, sendo o primeiro a legitimação, a qual atribui a fundamentação com base e sua aceitação por determinados grupos; o segundo aponta à luta pelo poder, sendo este, de maneira específica, na esfera política ou, de forma geral, na esfera em qualquer atividade que expresse alguma disputa ideológica; e o terceiro configura o estilo de argumentação, o qual pode realizar da seguinte maneira:

> Em primeiro lugar, a importância fundamental das suposições em questão para a própria sobrevivência de um grupo cria uma pressão por uma explicação mais articulada de suposições que distingam o grupo exclusivamente, a fim de reforçar a solidariedade e a concordância entre seus membros. Inversamente, pareceria existir uma tendência para articular as suposições que são compartilhadas - ou compatíveis - com aquelas contidas em sistemas de pensamento antagônicos. Neste caso, a clareza é uma tática que procura persuadir, mobilizar apoio ou converter aqueles que se encontram de fora. Em segundo lugar, qualquer explicação das suposições e das idéias implícitas num modo de organização da atividade provavelmente disfarça a qualidade imprecisa dessas suposições e idéias quando postas em prática (APPLE, 1982, p. 37).

Esses dispositivos mostram que as características são complexas, bem como que o campo de ação e as diversas funções da ideologia encontram-se no conceito de hegemonia apresentado por Gramsci. Do mesmo modo, isso permite a atuação das pessoas mediante suas experiências que organizam o seu mundo, contudo, essa atuação faz com que as pessoas acreditem em situações de neutralidade e não observam, ao mesmo tempo, os interesses econômicos e ideológicos existentes. No entanto, o presente autor argumenta que não há inversão de realidade ou falsa consciência, como demonstrado por Marx, e sim um processo de consciência da realidade de forma hegemônica em face da produção material e a certa determinação da consciência dessa produção. Nesse entendimento:

> Isso lembra análises reducionistas anteriores que se baseavam em idéias de “falsa consciência”. Minha posição é muito diferente. Afirmo que a razão pela qual alguns dos argumentos apresentados por várias facções desse novo bloco hegemônico são ouvidas é porque elas estão conectadas com aspectos das realidades que as pessoas vivem (APPLE, 2003, p. 239).

Desse modo, a reflexão acerca da ideologia para esse autor possui, como base, a realidade em que as pessoas vivem mediante o contexto de interesses hegemônicos, afirmando que não existe inversão da realidade. Entretanto, ao demonstrar que a realidade concretiza argumentos de pequenos grupos que detém o poder em face de coletivo ampliado, cabe considerar que para esse autor a reflexão conceitual dos elementos de ideologia se configura na

realidade, de modo que ela seja produzida já escondendo algo, ou seja, a realidade já se constitui de forma invertida.

As reflexões realizadas neste capítulo serão relevantes nas contribuições que seguem, tendo em vista que a ideologia se faz presente no campo educacional, na discussão e efetividade do direito à educação, assim como na sua relação com a desigualdade social e a educação escolar. Além disso, a realidade atual tem sido amplamente marcada por concepções e ações neoliberais mediante aliança de grupos direitistas, os quais têm disseminado os seus interesses históricos e imediatos como se fossem interesses de toda sociedade.

2.1.2 Reflexões acerca da ideologia, do Estado e do neoliberalismo

Para entender, especialmente o contexto atual, a relação entre ideologia, Estado e neoliberalismo, faz-se necessário, primeiro, ressaltar a concepção de Estado, a qual será balizada por Gramsci no sentido de refletir as contradições sociais mediante o contexto do sistema capitalista e da luta de classes. Ainda sobre o assunto, com base na teoria marxista, tem-se que a figura do Estado é atravessada pelas nuances da economia como campo de tensões que se constituem dialeticamente entre base material e as forças de produção, entre a infraestrutura e superestrutura, bem como a sociedade civil e a sociedade política. Assim:

> Por enquanto, podem-se fixar dois grandes "planos" superestruturais: o que pode ser chamado de "sociedade civil" (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como "privados") e o da "sociedade política ou Estado", planos que correspondem, respectivamente, à função de "hegemonia" que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de "domínio direto" ou de comando, que se expressa no Estado e no governo "jurídico". Estas funções são precisamente organizativas e conectivas (GRAMSCI, 2017a, p. 20-21).

Nesse sentido, a articulação entre sociedade civil, sociedade política, governo jurídico e o conjunto de novos exercícios de determinada hegemonia reproduzem forças nos processos de disputas, desde os interesses ideológicos até os interesses de classe, no sentido de reafirmar a dominação e manutenção da ordem social pela classe dominante, naturalizada nos movimentos institucionais coercitivos e na concessão de valores, interesses, princípios e fundamentos deste grupo (GRAMSCI, 2017a).

Cabe considerar que tais processos não são automáticos e que o Estado é um elemento constitutivo e constituinte da organização da sociedade geral, atravessado pelas disputas entre classe dominante e dominada em face do modo de produção, que vai além das aparências da

vida social mediante processos reprodutivos de um grupo sobre outro, bem como os contextos de exploração e dominação e do campo político e jurídico.

Nessa lógica,

> A concepção do Estado segundo a função produtiva das classes sociais não pode ser aplicada mecanicamente à interpretação da história italiana e européia desde a Revolução Francesa até todo o século XIX. Embora seja certo que, para as classes fundamentais produtivas (burguesia capitalista e proletariado moderno), o Estado só é concebível como forma concreta de um determinado mundo econômico, de um determinado sistema de produção, disso não deriva que a relação de meio e fim seja facilmente determinável e assuma o aspecto de um esquema simples e óbvio à primeira vista (GRAMSCI, 1999, p. 427).

O Estado fortalece a dinâmica da reprodução do capital no que se refere ao projeto de controle da produção e concentração material em detrimento do poder estatal, haja vista a atuação da autoridade política enquanto função de intelectual, mas que se aproxima diretamente do campo econômico. Tem-se, assim, que:

> a concepção do Estado da qual se faz propaganda muda de aspecto: ele é concebido como uma coisa em si, como um absoluto racional. A questão pode ser colocada do seguinte modo: sendo o Estado a forma concreta de um mundo produtivo e sendo os intelectuais o elemento social de onde se extraem os quadros governamentais, é próprio do intelectual não enraizado fortemente num grupo econômico apresentar o Estado como um absoluto; desse modo, é concebida como absoluta e proeminente a própria função dos intelectuais, é racionalizada abstratamente a existência e a dignidade histórica dos mesmos (GRAMSCI, 1999, p. 428-429).

Em uma sociedade desigual, os sujeitos apresentam-se frágeis no contexto das políticas públicas em face daqueles que detém o poder, tendo em vista as relações de reprodução nos aspectos sociais, econômicos, políticos, nacionais e internacionais. Para Chauí (2003), o sistema capitalista está fundamentado e fundamenta em diversos pressupostos, desde as relações de produção até o processo de consumo da mercadoria, tendo em vista que o ser humano também se representa enquanto mercadoria quando disponibiliza a força de trabalho, ressignificado na mais valia. Para ela, "instalou-se para a própria consciência imediata dos homens a percepção da desigualdade social: uns pensam, outros trabalham; uns consomem; outros produzem e não podem consumir seu produto de trabalho" (CHAUÍ, 2003, p. 75).

Nesse sentido, "Marx afirma que a essência humana não é abstração inerente ao indivíduo singular, mas que em sua realidade é o conjunto das relações sociais, pois o indivíduo abstrato por ele analisado pertence a uma forma determinada de sociedade" (PAULANI, 2005, p. 37). Partindo dessa informação, cabe considerar que o indivíduo abstrato, enquanto sujeito individual, reafirma que cada pessoa busca continuamente sua felicidade, sendo motivado pelo

seu interesse. Em contraposição, o indivíduo concreto apresenta-se na correlação do sujeito enquanto comunidade e em face do conjunto de interesses.

Na sociedade capitalista, marcada pelos aspectos liberais e neoliberais, muitos espaços são balizados para atuar na reprodução do sistema, legitimando uma visão de interesses que reafirmam a desigualdade social tendo como parâmetro a categoria do senso comum. Para Paulani:

> Aquilo que Gramsci denomina "senso comum" (definido como "o sentido sustentado em comum") tipicamente fundamenta o consentimento. O senso comum é construído com base em práticas de longa data de socialização cultural que costumam fincar profundas raízes em tradições nacionais ou regionais. Não é o mesmo que bom senso, que pode ser construído a partir do engajamento crítico com as questões do momento (PAULANI, 2005, p. 47).

O senso comum é o conhecimento do cotidiano, corroborado nas experiências, leituras e vivências nas diversas instâncias de formação, o qual possui uma validade operativa diferentemente do bom senso e do conhecimento científico.

O neoliberalismo, conforme Harvey (2008), define-se como uma teoria político-econômica que tem como característica a defesa de direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. No neoliberalismo, o Estado é aquele que se incube de executar todos os arranjos institucionais necessários para a garantia das liberdades individuais. Nele, a desregulação, a privatização e a retirada de direitos são consideradas peças chave para o aumento da eficiência e da produtividade mercadológica. Nesse Estado, o direito à liberdade individual de agir, de se expressar e de escolher devem ser protegidos, mesmo que para tanto seja necessário o uso da violência. Além disso, o neoliberalismo, conforme Harvey (2008), tornou-se especialmente a partir do final dos anos 1980, uma modalidade de discurso hegemônico que afeta amplamente os modos de pensar e as formas cotidianas dos indivíduos interpretarem, viverem e entenderem o mundo.

De forma sintética e conceitual, pode-se atribuir ao movimento do neoliberalismo uma forma de restauração de um movimento político e econômico de uma classe. Cabe considerar que, a partir dessa teoria, "o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio" (HARVEY, 2008, p. 39). Portanto, é certo que, a partir de políticas neoliberais, a conjuntura possui a capacidade de proporcionar o crescimento do desenvolvimento econômico e, concomitantemente, o desenvolvimento social. Para Harvey,

> O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro (HARVEY, 2008, p. 12).

Ademais, Paulani (2005) demonstra que o neoliberalismo é nomeado como um conjunto de regras que entrega ao mercado o seu lugar de direito natural. Nessa perspectiva, as ideias defendidas pela autora possuem como base as concepções: informação imperfeita, liberdade individual e mercado. Ainda, defende que o neoliberalismo é normativo, porque nele o mercado deve dominar tudo, deixando que o Estado apenas seja responsável por cuidar para que não interfira no seu funcionamento natural, fluindo de maneira a garantir a livre iniciativa ou ação dos proprietários e empreendedores.

Para Dardot e Laval (2016), antes de se constituir uma ideologia ou uma política econômica, o neoliberalismo apresenta a racionalidade como característica geral para a concorrência, possuindo, como base regras, de condutas e subjetivação. Afirmam também que o neoliberalismo é um conjunto de práticas, discursos e dispositivos que direcionam um novo governo em fatores concorrenciais e que dentro da perspectiva capitalista é aplicada nas relações sociais.

Concomitantemente, o neoliberalismo influenciou a construção de normas que regulam as instituições balizadas na subjetivação da sociedade de forma nacional e internacional. Portanto, compreende-se que a subjetivação exacerbada faz com que os indivíduos se relacionem (ou não) de maneira coletiva, tendo em vista a dificuldade de retratar aspectos da solidariedade e cidadania, predominando a concorrência, o egoísmo social a negação da solidariedade (DARDOT, LAVAL, 2016).

O Estado neoliberal reafirma o direito individual à propriedade privada mediante a garantia do livre funcionamento do mercado e comércio, com base no chamado direito e liberdade individual de agir, de se expressar e de escolher, podendo utilizar até a força e os meios coercitivos para isso, assim como a violência física, caso não seja efetivada pelo Estado. Além disso, demonstra que "O Estado neoliberal deve buscar persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem sua posição competitiva como entidade diante de outros Estados no mercado global" (HARVEY, 2008, p. 62).

Nesse contexto, referir a um modelo de Estado pode configurar tanto um estado autoritário quanto um democrático, pois:

> De um lado, espera-se que o Estado neoliberal assuma um poder secundário e simplesmente monte o cenário para as funções do mercado. Porém de outro, espera-se que ele seja ativo na criação de um clima de negócios favorável e se comporte como entidade competitiva na política global. Neste último papel ele tem de funcionar como corporação coletiva, o que evoca o problema de como garantir a lealdade dos cidadãos (HARVEY, 2008, p. 70).

Verifica-se, ainda, que "O autoritarismo na colocação em prática do mercado não combina muito com ideais de liberdades individuais. Quanto mais o neoliberalismo se inclina para aquele, tanto mais difícil se torna a manter sua legitimidade com relação a estes últimos, e tanto mais ele tem de revelar suas nuanças antidemocráticas" (HARVEY, 2008, p. 70).

No Estado neoliberal, segundo Harvey (2008) apresenta, a falta de direitos claros à propriedade privada torna-se um obstáculo ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar do indivíduo. Nessa perspectiva, a propriedade privada busca estimular setores que anteriormente eram regulados pelo Estado e continua corroborando à privatização e à desregulação como eixos centrais no aumento da eficiência e da produtividade mercadológica.

O neoliberalismo reflete o trabalho e o ambiente social como mercadorias, pois a figura estatal mediará as contradições do bem-estar da população mediante o favorecimento do sistema financeiro em detrimento dos direitos, o qual atuará e preservará as organizações institucionais no desenvolvimento do mercado. Para Harvey,

> O Estado tem que garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado (HARVEY, 2008, p. 12).

Contudo, a atuação estatal no neoliberalismo precisa ser afastada, de forma pontual, nos casos supracitados para que exista a autorregulação do mercado. Todavia, ainda que se possa falar de um conceito de Estado neoliberal, a conjuntura política e social aparenta:

> uma radical reconfiguração das instituições e práticas do Estado (em especial com respeito ao equilíbrio entre coerção e consentimento, entre os poderes do capital e os dos movimentos populares, e entre o poder executivo e o poder judiciário, de um lado, e os poderes da democracia representativa, de outro) (HARVEY, 2008, p. 69).

Diante dos aspectos do neoliberalismo e do Estado neoliberal, Apple (2003) demonstra que determinados grupos, considerados da direita ou da nova direita, buscam apropriar as relações de poder. Dentre eles, apontam os neoliberais os quais possuem laços profundos com

a liberdade de opção, os neoconservadores com ideal e princípios tradicionais e os populistas autoritários embasados no fundamentalismo religioso e evangélico, sobretudo neopentecostal.

Para Paulani (2005), o movimento em defesa da liberdade do indivíduo possui uma base do discurso popular, aparentado de restauração de poder de classe mediante a utilização dos poderes do Estado em face da persuasão, cooptação, chantagem e ameaça na busca do consentimento para manutenção da classe dominante no poder. Para Harvey (2008):

> o neoliberalismo negociou a virada a fim de substituir tão abrangentemente o liberalismo embutido? Em alguns casos. A resposta reside amplamente no uso da força (quer militar, como no Chile, quer financeira, como nas operações do FMI em Moçambique ou nas Filipinas). A coerção pode produzir uma aceitação fatalista e mesmo abjeta da ideia de que não havia nem há como insistia tanto Margaret Tacher. A construção ativa do consentimento também variou de lugar para lugar. Além disso, como atestam inúmeros movimentos de oposição. O consentimento muitas vezes se enfraqueceu ou fracassou em diferentes lugares. Contudo, temos de examinar para além desses mecanismos culturais e ideológicos infinitamente variados por mais importantes que sejam as qualidades da experiência cotidiana afim de melhor identificar as bases materiais da construção do consentimento. E é nesse nível que a experiência da vida cotidiana sob o capitalismo na década de 1970 que começamos a ver como o neoliberalismo penetrou nas compreensões do "senso comum". O efeito disso em muitas partes do mundo foi vê-lo cada vez mais como uma maneira necessária e até completamente "natural" de regular a ordem social (HARVEY, 2008, p. 49).

O senso comum, como outro argumento, é possível de ser utilizado, já que pode omitir, enganar, distorcer ou aparentar problemas concretos acerca de preconceitos culturais. Existem ideias, valores, costumes culturais, tradicionais ou religiosos, bem como o discurso envolvendo o medo dos comunistas, a esquerda, os imigrantes ou estrangeiros que podem ser utilizados para velar o real. Ainda se tem que a aceitação dos aspectos ideológicos neoliberais permeiam as corporações, os meios de comunicação, as universidades, escolas, Igrejas e associações profissionais (HARVEY, 2008).

Portanto, na conjuntura relacional da ideologia e Estado neoliberal, as questões de consentimentos dos indivíduos, bem como a utilização de força pelos efeitos coercitivos legais, reafirmam o senso comum e a hegemonia de que os neoliberais direcionam a gestão por intelectuais especializados, gerenciais e das elites. Logo, possuem uma tendência ao colocar no governo atores da seara executiva e judiciária, apoiando questões empresariais do que decisões mais democráticas, e "Embora haja algumas condições - como a estabilidade Política ou o pleno respeito à lei e mesmo à justiça em sua aplicação, que podem plausivelmente ser consideradas neutras quanto a classe social" (HARVEY, 2008, p. 65).

Apple demonstra que o neoliberalismo aparenta o "capitalismo sem luva de pelica" (APPLE, 2003, p. 21), uma vez que busca alterar o idealismo da democracia, enquanto um

conceito econômico e não político, o qual ocupa um espaço de individualismo possessivo em face da democracia substantiva. Já para Freitas:

> A questão, portanto, não tem apenas um lado econômico, como querem fazer parecer os empresários. É também ideológica, no sentido de dar garantias a defesa da apropriação privada e sua acumulação contínua que, nas formas democráticas liberais vivenciadas, não teria demonstrado estar suficientemente protegida ou seria ineficaz para barras reivindicações de grupos organizados, que promovem a cooptação de políticos contra o livre mercado. E o livre mercado é fundamental para que os indivíduos, lançados nele, tenham liberdade para construir sua trajetória a partir do mérito e esforço pessoal (FREITAS, 2018, p. 22).

Portanto, o presente contexto não pode ser refletido de forma linear, tendo em conta que este pensamento se articula e atua, de fato, nas relações sociais, de maneira geral, e na educação, especificamente, observando, ainda, que o geral não está desassociado do particular. Dito isso, para Laval (2019, p. 02), a "Escola neoliberal é a designação de certo modelo escolar que considera a educação um bem essencialmente privado, cujo valor é acima de tudo econômico". Neste contexto:

> A educação não dá apenas uma contribuição fundamental à economia, não é apenas um input em uma função de produção, mas é entendida como fator cujas condições de produção devem se submeter plenamente à lógica econômica. Por essa razão, é considerada uma atividade com custo de retorno, cujo produto se assemelha a uma mercadoria (LAVAL, 2019, p. 08).

A presente mudança tem se reafirmado no discurso utilitarista a partir da concorrência em face da acumulação de capital, da globalização e da qualificação do conhecimento diante da mercadorização de produtos e serviços. Isso ocorre, pois, "O neoliberalismo atual não veio para transformar a escola de uma hora para outra. Desde bem cedo, muitos autores se dedicaram a definir e construir uma escola que coincidisse ponto por ponto com o 'espírito do capitalismo'. A mutação presente é apenas a atualização, numa fase mais madura da sociedade de mercado, de uma tendência ativa há tempo" (LAVAL, 2019, p. 11).

Pensar a escola no viés neoliberal é ressignificar a ordem educacional, tendo em vista alguns fatores, como a retirada da autonomia, a centralização da escola enquanto empresa e a flexibilidade da escola enquanto uma instituição de aprendizado frente aos interesses econômicos. Isso acontece em razão de colocar a escola a partir de um padrão vinculada a concepção economicista, intervencionista e de controle, tendo em vista quando coloca a escola como prestador de serviço assemelhando a figura empresarial na economia, onde a flexibilização do trabalhador se aproxima do campo pedagógico (LAVAL, 2019). Nesse

contexto, a relação da educação a partir do saber, do conhecimento e da inteligência, tem se tornado um recurso econômico enquanto capital humano.

2.1.2.1 A ideologia de grupos direitistas no contexto da modernização conservadora educacional

Cabe considerar que, neste subcapítulo, os elementos apresentados terão como base, sobretudo, os teórico-conceituais das formulações de Apple (2003) e alguns autores que complementam esta discussão, tendo em vista que eles demonstram que o campo educacional, no sistema capitalista, tem sido direcionado em face da ideologia dos grupos direitistas e na concepção de modernização conservadora, bem como em articulação com o neoliberalismo e outras vertentes conservadoras da sociedade americana[9].

Para dar base a tais direcionamentos, Apple (2003) apresenta o conceito de modernização conservadora, o qual se constitui em uma aliança que se diz moderna, mas que a base é conservadora, dada a compreensão da hegemonia da aliança direitista em face da despolitização do projeto político pedagógico e a sua consequente economização em diversos contextos, dentre eles, o campo educacional.

Nesse sentido, o conceito de modernização conservadora utiliza o senso comum como manutenção do poder econômico como disputa hegemônica e, no âmbito educacional, faz-se presente na educação competitiva, na meritocracia, no discurso do conhecimento e da educação neutra, na padronização de avaliação, nas políticas da restauração conservadora, na inserção e no enraizamento do privado no público, na privatização, na reprivatização e no discurso de libertar as escolas. Tudo isso se colocando dentro de um mercado competitivo, restaurando a cultura tradicional comum e enfatizando a disciplina e o caráter com base nos direcionamentos amparados em Deus na sala de aula, como guia de toda a conduta dentro e fora da escola, e ainda, para intensificar o controle central por meio de critérios de avaliação e testes mais rigorosos e exigentes em termos intelectuais.

[9] Para Lima e Hypolito (2019), uma parcela da população americana, entre o período de 1960 a 1970, baseou a crise econômica em 1970 como efeito decorrente do que eles consideraram como degeneração social em face dos movimentos sociais e transformações vivenciadas nos anos de 1960. Esses grupos reproduziram discursos na intencionalidade de que o destino norte-americano precisava da redenção, bem como da restauração da sociedade, com base nos ideais considerados naturais e inerentes da humanidade e relacionados a liberdade, do progresso, da moralidade, do individualismo e das oportunidades ilimitadas em contraposição ao humanismo, ao multiculturalismo, ao coletivismo, ao ambientalismo, ao liberalismo. Em suma, às transformações e às questões sociais da década de 1960 apresentaram uma narrativa de superação da crise com base nos verdadeiros valores.

Nesse contexto, a educação é entendida estritamente como a forma de transmissão de um conhecimento aparentemente neutro aos estudantes, haja vista que a função fundamental da escolarização é repassar e transmitir aos estudantes o conhecimento necessário para competir na atualidade e que, para isso, é necessário que "o currículo também [seja]é tido como neutro e está ligado a um sistema neutro de avaliação, que por sua vez está ligado a um sistema de finanças escolares que, quando funcionam bem garantem a recompensa do mérito "bons" alunos assimilam "bons" conhecimentos e conseguem bons empregos" (APPLE, 2003, p. 6, grifo nosso).

Buscando efetivar esses indicadores, aparentemente começa a existir uma lacuna no campo educacional de maneira geral e, especificamente, a não efetivação do direito à educação como um direito público e coletivo, mas sim como um bem privado ou um privilégio de um grupo denominado de direita. O grupo da direita não é unitário, pois se trata de uma coalizão de forças em muitas ênfases diferentes, algumas têm áreas comuns e outras conflitam entre si (APPLE, 2003). Nesse sentido, para esse autor existem grupos direitistas ou considerados como nova direita[10], que manipulam ideologicamente as políticas educacionais nos Estados Unidos, entretanto, faz-se necessário refletir que esses grupos estão presentes nas diversas realidades, lugares e países disseminando suas ideias como algo naturalizado para toda coletividade[11].

Para Apple (2003), os presentes grupos estão distribuídos em: a) *Neoliberais*: pessoas comprometidas com mercados e com a liberdade, a partir do critério da opção individual; b) *Neoconservadores*[12]: os quais têm a visão de um passado almejando o retorno à disciplina e ao saber tradicional; c) *Populistas autoritários*: formados por grupos fundamentalistas, religiosos e evangélicos conservadores, que buscam inserir seus princípios em todas as instituições; d) *Nova classe média*: a qual é formada por gerentes e profissionais qualificados.

---

[10] A Nova Direita constitui uma aliança, principalmente, entre neoconservadores e neoliberais, central para o desmantelamento do Estado de Bem-Estar e para a criação de uma nova forma de administrar o Estado quando da crise de 1970 nos países centrais ao capitalismo – período em que tal aliança efetivamente começou a se consolidar. a Nova Direita realizou duras críticas ao Estado de Bem-Estar Social. Para alguns grupos (como os neoconservadores, os neoliberais e a nova classe média), esse modelo administrativo de Estado privilegiava apenas grupos minoritários, visto que tais grupos haviam feito conquistas importantes em termos de igualdade e direitos sociais, em vez de favorecer os grupos que eram realmente merecedores de tais benefícios e que constituem a verdadeira população de uma determinada nação (LIMA; HYPOLITO, 2019, p. 3-4).

[11] Na crise de 1970, houve nos Estados Unidos alguns movimentos que buscaram disseminar os interesses de certa parcela da população enquanto interesse dominante, dentre eles destacaram-se: a) o ataque aos programas destinados a mães solteiras mediante embate ideológico da irresponsabilidade e via estímulo a gestação fora do casamento e da instituição o que seria considerado família, com base na tese religiosa da puericultura; b) ataque aos programa de aborto; c) ataque as pessoas homossexuais; d) defesa do neoliberalismo, do militarismo e valores tradicionais; e) nacionalismo; f) ataque aos migrantes (LIMA, HYPOLITO, 2019).

[12] Para Lima e Hypolito o grupo dos neoconservadores centraliza no neoconservadorismo com base em duas correntes: libertarianismo e o velho conservadorismo "Os libertários entendem que o problema do mundo é a falta de liberdade individual, enquanto os velhos conservadores argumentam que o totalitarismo é fruto do excesso de individualismo (2019, p. 7).

Diante desse contexto, os grupos direitistas, apresentados por Apple (2003), têm colocado em questão a esfera pública como um espaço de não legitimidade, pois a realidade não precisa de mudanças desde que suas ideias permaneçam de maneira dominante na sociedade. Assim, perfazendo que os interesses de poucos sejam aparentemente de muitos e mascarando a realidade, por sua vez, acaba por cristalizar tais ideais para a sua manutenção social em face do discurso de modernização conservadora. Nessa direção, Apple (2003) entra em mais detalhes sobre os pressupostos que sustentam as forças da modernização conservadora, especificamente na educação de hoje, e dá um sentido mais claro às tensões e contradições dos movimentos conservadores.

O grupo dos *neoliberais* podem ser considerados o grupo de liderança da nova direita ao embasar seus ideais no discurso de que a igualdade, a coletividade e equidade devem acabar, pois a democracia e os princípios democráticos extrapolam o processo de individualização os quais o neoliberalismo e o sistema capitalista possuem como base. Para os neoliberais, a democracia deve ser encarada de forma econômica, ou seja, direcionada para o livre mercado mediante práticas de consumo, na liberdade de escolha, enquanto livres consumidores (APPLE, 2003; LIMA, HYPOLITO, 2019).

Nesse sentido,

> Para os neoliberais, há uma forma de racionalidade que é mais potente do que qualquer outra — a racionalidade econômica. A eficiência e uma "ética" da análise custo-benefício são as normas dominantes. Todas as pessoas devem agir de forma a maximizar seus próprios benefícios pessoais (APPLE, 2003, p. 44).

Ademais, afirmam que o gasto do dinheiro público deve ser realizado em escolas que dão retorno para o capital, mediante projetos denominados de "soluções de quase mercado" (APPLE, 2003, p. 47), ou seja, projetos de aprender para trabalhar; educação profissionalizante ou financiamento estudantil (APPLE, 2003). Os neoliberais colocam o livre mercado como base para a educação, pois, nesta tese, o Estado é um mau gestor frente à ineficiência e a não qualidade, devendo ele não gerenciar ou atuar minimamente, sendo apenas ser um provedor de recursos (FREITAS, 2018). Ao se pensar em educação como direito de todos ou privilégio de alguns, não é possível iniciar tal reflexão que não seja a partir da realidade dos sujeitos e as condições de acessibilidade, bem como o modo como são tratados nas/pelas questões políticas.

Segundo Hofling:

> os neoliberais não defendem a responsabilidade do Estado em relação ao oferecimento de educação pública a todo cidadão, em termos universalizantes, de maneira padronizada. Um sistema estatal de oferta de escolarização compromete, em última

> instância, as possibilidades de escolha por parte dos pais em relação à educação desejada para seus filhos (HOFLING, 2001, p. 37-38).

Além disso, apresentam a narrativa da despolitização, pois

> Os neoliberais dizem que transformar o mercado no árbitro supremo do valor e do mérito social vai eliminar a política e a irracionalidade que acompanha nossas decisões educacionais e sociais. A análise da eficiência do custo-benefício será o motor da transformação social e educacional. No entanto, entre as consequências finais dessas estratégias de "economizar" e "despolitizar" está de fato a dificuldade cada vez maior de acabar com as desigualdades crescentes em termos de recursos e poder que caracterizam tão profundamente essa sociedade (APPLE, 2003, p. 53).

Já o grupo *neoconservador* apresenta o discurso do estado mínimo. Nele, o Estado deve atuar minimamente na relação econômica, conforme os neoliberais, contudo, deve constituir um Estado forte sobre valores tradicionais e saberes cívicos, como forma de controle do comportamento das pessoas e alcançando o comportamento dos professores. Para Lima e Hypolito (2019), o movimento neoconservador possui como gênese o período posterior a Segunda Guerra Mundial, entre 1960 a 1970, configurando um grupo que assume valores, atitudes e comportamentos do passado, assumindo uma postura de que estes posicionamentos são os corretos, adequados e os melhores do que se tem realizado atualmente. Eles se baseiam na narrativa e no discurso das tradições culturais e que todos deveriam aceitar esses interesses. Para Lima e Hypolito (2019, p. 5), os "Neoconservadores criticavam as intervenções estatais na vida das pessoas, ao afirmar que a presença do Estado representava um perigo em termos morais e econômicos, pois menospreza o que sempre foi visto como um dos grandes valores americanos: a liberdade individual". Nesse sentido, tem se resgatado os ideais tradicionalistas entre a naturalização do individualismo, em que o sujeito se individualiza ao ser livre e ao ser cidadão, o que acontece somente com a sua liberdade particular enquanto direito individual. Ou seja, o sujeito possui o direito daquilo que o convém e não de um projeto social. Portanto, consolida-se no cenário individual e não o que se constitui enquanto social, recaindo no merecimento, no esforço e nas ações individuais. Para Siqueira (2020), tais discursos têm sido reiteradamente utilizados pela nova direita, sinalizando e cristalizando a narrativa de que as pessoas só saem da desigualdade pelo esforço individual.

Para Lima e Hypolito (2019), o Brasil assume três segmentos conservadores: o primeiro denominado de libertarianismo, o qual defende a mínima atuação do poder público e máxima intervenção do mercado, independentemente das consequências e efeitos em que estas ações terão para a sociedade, destacando o caso do Instituto Millenium; o segundo constitui o grupo do fundamentalismo religioso, a partir da bancada evangélica e filiações com parlamentares,

como é o caso dos latifundiários e os defensores dos armamentos; e o terceiro, nomeado de anticomunismo, impulsionado pelo discurso de que a presença dos Partidos do Trabalhadores no Governo Federal configurou a representatividade comunista no Brasil, sendo destacado de maneira mais específica pelos seguidores de Olavo de Carvalho.

Contudo, os populistas autoritários constituem grupos da classe média e trabalhadora que apresentam o discurso no qual todos devem duvidar das ações do Estado, pois esse grupo defende ideais que esses discursos estariam relacionados à segurança coletiva e à individual, à família, ao saber e aos princípios considerados tradicionais (LIMA, HYPOLITO, 2019). Para Apple (2003), esse grupo tem se apresentado de maneira mais específica por meio de grupos evangélicos, os quais tem reafirmado que o ensino público deve estar embasado na moral cristã, pois para eles existe "a perda das ligações bíblicas e a destruição da família e das estruturas morais dadas por Deus" (APPLE, 2003, p. 57). Dialogando com Apple, é importante salientar que:

> Há de se levantar, ainda que as noções de moral e civismo estão totalmente ligadas a uma realidade subjetiva do ser, isto é, algo que se constrói a partir de raízes culturais, galgadas em instituições sociais distintas, como família, igreja, etc., e quando tal responsabilidade é colocada sob a tutela do Estado, de vertente hegemônica e neutralizadora de identidades, a subjetividade é bruscamente desconsiderada e o que se tem é a disseminação de ideologias daqueles que se encontram no poder (DERING; BARBOSA, 2021, p. 116).

Por último, um grupo nomeado de a *nova classe média*, de profissionais qualificados e gerentes, é formado pelos administradores e técnicos especializados em avaliação, focando na mensuração e controle de qualidade e possuem como preocupação: a mobilidade da prática social na ordem do progresso, a expansão sistematizada na prestação dos serviços e das contas, bem como os processos organizacionais com base na eficiência, na eficácia, nos resultados e no gerenciamento. Segundo Apple,

> Numa época em que a competição por credenciais e por capital cultural é intensa, o poder crescente dos mecanismos de reestratificação, como o retorno de níveis elevados de padronização obrigatória, também fornece mecanismos que aumentam as chances de que os filhos da nova classe média de profissionais qualificados e gerentes sofram menos concorrência das outras crianças. Desse modo, a introdução de dispositivos que reestratifiquem a população aumenta o valor das credenciais que a nova classe média têm mais probabilidade de acumular, dado o estoque de capital cultural que ela já possui. Não estou afirmando que isso seja necessariamente intencional, mas a criação desses dispositivos realmente funciona no sentido de aumentar as chances de mobilidade das crianças de classe média, que não dependem do capital econômico para progredir, mas sim do capital cultural (APPLE, 2003, p. 70).

Nesse entendimento, os ideais constitutivos desses grupos têm sido integrados no campo educacional tornando um conjunto mais amplo de pressupostos ideológicos, alinhando os objetivos da educação como se fossem os mesmos que orientam os objetivos econômicos e de bem-estar social. Assim, colocam a escola como uma empresa de mercado competitivo na educação, desde a organização dos currículos nacionais e estaduais, alegando a melhoria do padrão de qualidade até a busca de produtividade e índices no número crescente de provas obrigatórias. Tudo isso, por sua vez, ancorados a partir de critérios centralizados em programas[13] neoliberais e neoconservadores na realidade educacional.

De maneira geral, a educação tem se tornado, cada vez mais, um alvo mercadológico, o qual deve representar sequencialmente aspectos estruturais e estratégicos de uma empresa ou que configure um instrumento para movimentar o mercado. Nesse contexto, o autor aponta traços de financiamento para escolas privadas, religiosas e para estudantes; argumentos de que a escola deve se inserir no mercado competitivo para apresentar resultados de melhoria; aponta também a presença de currículos e conteúdos balizados no multiculturalismo, melhor qualidade com base em instrumentos avaliativos padronizados; ainda, sinaliza sobre aumentar exigências de alunos reprovados e formação de professores, dentre outros.

Nesse contexto, configurar-se-á uma nova gestão[14] em que apresenta o público não estatal, o quase mercado, resultando algumas consequências, dentre elas, destacam-se: o discurso da improdutividade quando se gasta na educação pública; a ideia de que funcionários públicos são pessoas privilegiadas e que ampliam a desigualdade social econômica; a tese de que o Estado não deve atuar deixando o mercado na administração dos bens e serviços; a apropriação de estratégias do livre mercado na agenda pública diante da categoria da eficiência, eficácia, produtividade, resultados, metas e a satisfação do consumidor; alterações terminológicas para gerentes em face de gestores públicos e a desregulação do mercado (ADRIÃO, PERONI, 2009).

E ainda, assume a racionalização gerencial, a aceitação de interesses ideológicos no consentimento das ideias no setor privado, desde a relação aluno e diretor para cliente e gestor, o ranqueamento de resultados e a precarização do trabalho dos profissionais. Tem-se, também, a presença de Institutos e Organizações Sociais, bem como empresariamento em ações no Ministério da Educação (MEC) e Secretarias de Educação, mediante a Fundação Lemann

[13] "Nos Estados Unidos, os programas educacionais têm assumido ideais dos grupos da nova direita, estabelecendo currículos obrigatórios, avaliações nacionais, retorno a uma tradição ocidental, patriotismo, a educação nas perspectivas conservadoras da educação moral do caráter e os ataques ao multiculturalismo" (LIMA, HYPOLITO, 2019, p. 8).

[14] Chamada administração gerencial ou nova gestão pública (ADRIÃO, PERONI, 2009).

(Escola Eleva: Ensino Médio); Instituto Unibanco (Ensino Médio, Jovem do Futuro, Plataforma tecnológica); Fundação Itaú (Parcerias e consultorias); Instituto Inspirare (Plataforma digital, Educação integral, Escola Digital); Todos pela Educação (influencia as políticas públicas em educação); Instituto Natura e Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (consultoria do ensino médio integral); Instituto Ayrton Senna: programas diversos (AVELAR, 2019).

Estes grupos privados atuam em redes globais, articulando os limites soberanos dos países, grupos empresariais e sistemas filantrópicos, desde a utilização da alta tecnologia, até os encontros presenciais acerca do debate e discussão sobre a política educacional. Cabe considerar que em alguns destes espaços tem se tornado cada vez mais restrito, quando se pensa a ideia da gestão democrática, sobrando os momentos decisório ao representantes do governo, ou dos atores privado, o que para Avelar (2019), tem significado que o cenário educacional brasileiro está sendo "votado com dinheiro" (AVELAR, 2019, p. 76), mediante os aspectos da "hiperagência" (AVELAR, 2019, p. 76), tendo em vista o acúmulo de dinheiro de instituições empresariais, gerando exclusão de atores que mobilizam os movimentos sociais.

Continuando nesta perspectiva:

> Essa disputa de visões permeia a política e a pedagogia, a gestão e o ensino, em um embate entre "politização" e "despolitização", na política e na gestão, isso é visível no conflito entre a gestão democrática (como uma gestão a serviço da participação de todos e da mudança em torno da escola) *versus* a gestão "técnica" ou empresarial (localizada em processos e técnicas voltada a eficiência e ao alcance de metas). Na pedagogia, identifica-se o mesmo conflito entre uma formação para a liberdade e uma compreensão do entorno social *versus* uma formação centrada em habilidades e competências aplicáveis ao trabalho (AVELAR, 2019, p. 77, grifo do autor).

Nesse sentido, retorna-se o conceito de modernização conservadora no campo político e pedagógico, já que a gestão democrática em sua essência vincula ao conceito da qualidade social, questionando a adoção de princípios meritocráticos para a nomeação de gestores em detrimento da gestão democrática realizada via eleição direta, mas que tem sido apropriada dentro da perspectiva neoliberal mediante decisões políticas, econômicas e de disputas conceituais, conforme observado em Siqueira (2020), o termo do neoeconomicismo mediante a reconceituação de categorias acerca da produtividade, da competitividade, do individualismo, da paridade.

Ainda para esse autor, as alterações de sentido se dão ao focalizar a educação como fator de desenvolvimento econômico para processos escolares do que o sentido da educação enquanto campo pedagógico em decorrência da ideia de educação produtiva, centralizando a qualidade total em face da produtividade e entendendo a educação como projeto econômico. Isso, não pelo discurso do capital humano, mas pelos processos escolares, sendo determinada

por políticas educacionais neoliberais, exemplificadas na competência dos alunos, na BNCC em defesa dos processos escolares. A teoria do capital humano não foi negada, mas configura os modelos dessa defesa que vão se dando no campo da educação e na economia, balizada pela lógica economicista e neoliberal e, ainda, as pedagogias das competências, das habilidades e questões socioemocionais.

Segundo, Cara (2019):

> Mas esse é só um prelúdio. Tudo piora, ou fica mais evidente, quando os empresários avançam e utilizam essa "ideologia da aprendizagem" para obter lucro, reduzindo de forma cínica o direito à educação ao "direito de aprender". Nesse comércio global, movimentos, institutos e fundações empresariais transformam-se em promotores de venda de soluções e tecnologias educacionais de procedência nacional ou estrangeira. Se para os ultraliberais a educação é antes um insumo econômico e, depois, pode ser uma oportunidade de negócios, para os ultrarreacionários é uma estratégia de dominação política. A militarização das escolas e projetos como Escola sem Partido servem a um propósito pontual: ampliar o alcance da mensagem ultraconservadora, conquistar novos adeptos e fidelizar militantes. A estratégia submeter as comunidades escolares e a sociedade a um intenso pânico moral e ideológico, criando uma falsa oposição entre pedagogia e disciplina. Na prática, promovem o autoritarismo que, por definição, coíbe a apropriação da cultura de forma de livre e emancipada (CARA, 2019, p. 30).

Diante desses aspectos, a ideologia defendida por Marx aparece neste texto, quando se configura uma falsa oposição ao campo pedagógico no tocante ao enfrentamento do discurso conservador em combater o pânico, a moral de determinadas ideologias, ou ainda, reafirmar o conceito ideológico de Apple quando se coloca que a militarização das escolas ou as escolas militares[15] já são uma inversão de realidade, ou seja, se configuram de forma antipedagógicas. E ainda, a ideologia apontada por Gramsci, tendo em vista as disputas de interesses de determinados blocos em face da escola, da educação e o que precisa ser ensinado.

Ademais, Apple (2003) aponta o discurso direitista com base na modernização conservadora e como esse discurso tem alterado o senso comum, resultando na aceitação das transformações privatizantes e conservadoras em diversas condições materiais e ideológicas que têm permeado o ensino público na atualidade e distanciando o direito à educação e sua não efetividade, tendo em vista que políticas públicas neoliberais ratificam e produzem maior

[15] No cenário atual brasileiro tem se percebido um aumento do movimento da militarização da educação na temporalidade neoliberal, no tocante às escolas militares e de maneira especial a militarização das escolas, conforme aponta Bueno (2022) em seu estudo no estado de Goiás. Para Bueno (2022, p. 12) "Atualmente, nota-se que a militarização das escolas públicas serviu como inspiração para o Governo Federal atual (2018-2022), que defende explicitamente um modelo de educação autoritário, hierárquico e com regras rígidas de disciplinamento ao criar o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM). Instituído pelo Decreto Federal no.10.004, de 5 de setembro de 2019, por iniciativa do Ministério da Educação (MEC), com apoio do Ministério da Defesa, o PECIM previa a implementação de 54 escolas cívico-militares, por ano, até o ano de 2023, objetivando alcançar o número de 216 unidades até o final do mandato". Esse movimento possui decorrência dos embates e disputas das pautas conservadoras ocosionando retrocesso no campo das políticas públicas, sociais e educacionais.

desigualdade social. Cabe considerar, portanto, que os grupos da nova direita possuem movimentos específicos em conformidade com os seus interesses, mas também se articulam construindo acordos, mesmo existindo interesses em contradição, tendo em conta que existem interesses imediatos e históricos constituídos e constituintes do capitalismo e do neoliberalismo.

2.2 A IDEOLOGIA E EDUCAÇÃO: EMBATES TEÓRICOS DO PROCESSO ECONÔMICO, SOCIAL E OS DESDOBRAMENTOS NO DIREITO À EDUCAÇÃO

Para compreender os tensionamentos da materialidade do direito à educação nos embates teóricos e nos discursos ideológicos que permeiam o campo educacional e econômico, é necessário refletir sobre alguns aspectos e, ainda, a maneira com que as relações de poder são estabelecidas na interpretação de tais concepções. Para Apple (2003), as narrativas que constroem o campo da educação acontecem de forma intertextual pela democracia, liberdade, opção, moralidade, família, mercado e cultura na conjuntura de instituições, valores, relações sociais, econômicas e políticas.

A partir da perspectiva da dialética, reflete-se que o sistema capitalista opera um conjunto de ações estruturais que não se configura um novo modelo, mas no máximo desdobramentos dessas determinações, ou seja, um passado que determina o hoje. O novo presente é uma reposição do passado. Contudo, necessita-se admitir que no capitalismo há aspectos novos, mas não totalmente novos, com a força de reformular o conceito. Alguns autores[16] têm destacado que o conceito de neoliberalismo deve ser analisado dentro da perspectiva da modernização conservadora, já que a utilização *neo*, nesse termo, não tem se apresentado real e totalmente novo, quando se ampara nos aspectos da reestruturação produtiva e na estrutura produtiva econômica. O que se tem refletido, a partir desse cenário, o que seria considerado novo, não se configura de maneira inteira, mas aparenta modificações que vão se complexificando a análise da realidade.

O enraizamento dos princípios da nova direita vem apresentando um discurso de escola eficaz, produtiva e tradicional, tendo em vista o direcionamento dos grupos direitistas com base em categorias neoliberais, tais como: individualismo exacerbado e empreendedorismo, a aceitação das pessoas ao assimilarem o conhecimento e os valores dos neoconservadores, as

[16] Apple (2003); Freitas (2018); Laval (2019); Miranda (2019); Siqueira (2019).

questões sociais com base nos valores determinados pelos religiosos a partir dos populistas autoritários[17] e a classe média pelo gerencialismo.

Apresentar a escola como uma entidade produtiva de qualidade econômica[18] e ideológica, com base no discurso desses grupos, faz com que o direcionamento privatista, individual e conservador se configure enquanto senso comum, demonstrando-o como bom senso ou o algo correto que deve ser seguido. Isso ocorre pois se tem em vista que

> é preciso que toda a educação recebida tenda a levar mais em conta o "destinatário do serviço". Em uma sociedade cada vez mais marcada pela instabilidade das posições, sejam elas profissionais, sociais ou familiares, o sistema educacional deve preparar os alunos para um cenário de incerteza crescente (LAVAL, 2019, p. 15).

Cabe considerar que diversos mecanismos, instrumentos, estratégias, projetos e programas estão sendo enraizados no sistema público de ensino, demonstrando uma aparência naturalizada e consentida. Dentre elas, destacam-se: a restauração de conteúdos diante princípios cristãos, a privatização, a concorrência e competição entre escolas, a eficiência da mercantilização e gestão empresarial no ensino, bem como o ensino doméstico (APPLE, 2003; FREITAS, 2018; LAVAL, 2019).

O grupo dos conservadores e populistas autoritários estão apresentando as ideias de que a escola tem se tornado um local perigoso, visto que tem promovido movimentos educacionais e políticos utilizando dinheiro públicos em face de diversos grupos, desde a educação sexual até a homossexualidade, temas que para eles ameaçam a moralidade cristã e o que seria considerada enquanto sagrada família. Assim, "pode poluir a cabeça das crianças e sua identidade enquanto cristãos" (APPLE, 2003, p. 195). A posição desses grupos, no campo da educação e da política pública, não dialoga com tais ideais quando, mediante o olhar bíblico, em face da moral cristã, o papel de gênero e da família (LIMA, HYPOLLITO, 2019). Considerando, tais aspectos, Apple (2003) sinaliza que a influência religiosa no campo educacional[19] tem representado o discurso do retorno a decência, o que se configuraria como bom em contraposição à decadência moral, enquanto algo ruim:

---

[17] Nesse contexto, o crescimento do poder de grupos religiosos conservadores nas discussões educacionais tem gerado consequências na construção dos currículos e efeitos da prática pedagógica. Diante desse aspecto, configura-se uma forma de enraizamento do privado no público, haja vista a movimentação de certos grupos religiosos e o discurso de ameaça às crenças tradicionais frente aos perigos seculares, uma vez que a direita religiosa agora se vê como oprimida e que a escola atualmente apresenta saberes contra o cristianismo.

[18] Com a intensificação deste processo, a educação torna-se objeto em face das reestruturações produtivas, do direito de propriedade, da financeirização e, assim, afasta as perspectivas da coletividade. Nesse contexto, a realidade aparenta de maneira invertida, conforme já apontado no conceito de ideologia por Apple.

[19] A ideologia dos grupos conservadores e neoconservadores no campo educacional, político e jurídico vem determinando efeitos que limitam o direito à educação dentro de um Estado laico brasileiro, ao centralizar e impor hegemonicamente certos valores religioso de grupos particulares, ou seja, de um determinado bloco histórico,

> não é uma simples dicotomia em atividade aqui, o privado é bom, o público é ruim. Trazer o "privado" para a esfera pública em torno de (seus) valores religiosos é bom. Trazer valores "públicos" para (sua) esfera privada é ruim. Por conseguinte, o público pode ser bom mas só quando é um espelho das crenças evangélicas (APPLE, 2003, p. 175).

Tais aspectos refletem as alterações de ideias frente à constituição da democracia e da cidadania pelo viés conservador e religioso mediante o contexto de despolitização, traduzindo o consenso coletivo por intermédio de resultados que devem possuir, como base, uma escolha particular e individual. Além disso, faz com que o papel tutelar do Estado seja contestado quanto a "escolha das famílias é reconhecida e incentivada pela dessetorização dos estabelecimentos escolares, por seu ranqueamento e por todas as formas de responsabilizar o indivíduo" (LAVAL, 2019, p. 15). Diante desta reflexão tem se avançado o discurso do fracasso da escola pública tangenciado pelo ensino doméstico. Este oferece um mecanismo para que muitas dessas ênfases se combinem, analisando criticamente seus impulsos sociais, ideológicos e educacionais, bem como uma série de custos invisíveis (APPLE, 2003).

Esse movimento tem alcançado a sustentabilidade no senso comum consensual *anti-escola* dos conservadores e religiosos, o qual alertam que o saber oficial deve ser contraditado, pois "a educação secular está transformando nossos filhos em estranhos e ao ensiná-los a questionar nossas ideias coloca nossos filhos contra nós" (APPLE, 2003, p. 214). Nesse sentido, está sendo construído o discurso de aparente desintegração cultural:

> insustentabilidade natural e social do mundo. À medida que passamos a ser uma sociedade segregada pelo local de moradia, raça, oportunidades econômicas e renda, é cada vez mais provável encontrar a "pureza" no mundo onde as classes mais altas mandam seus filhos para escolas particulares de elite; onde as relações com os vizinhos são determinadas pelos valores da propriedade; onde os cristãos evangélicos, os judeus ultra ortodoxos e outros só interagem entre si e seus filhos são educados em escolas religiosas particulares ou recebem ensino doméstico! Um mundo sem conflitos, sem incerteza, sem a voz e a cultura do outro resumindo com uma palavra que usei antes, a redoma é o ideal! (APPLE, 2003, p. 218).

O ensino doméstico e sua relação com individualismo tem ganhado força nas alegações de autonomia dos pais ao escolherem os conteúdos. Diante desse pressuposto, nota-se o argumento: do aumento do tempo de qualidade e a formação ampla do sujeito, a atenção individual em face das necessidades específicas, o respeito aos pais e aos professores e que a educação com docente particular auxilia na realização do potencial educacional, dentre outros.

---

como se fossem valores de toda a sociedade. O movimento da extrema direita no Brasil, a partir de 2019, no governo de Jair Bolsonaro avançou significativamente dentro do parlamento, bem como as ações do Ministério da Família.

Entretanto, a reviravolta exacerbada individualista mediante o discurso protecionista tem gerado ataques ao Estado de bem-estar social:

> O Estado de bem-estar social era visto como um trapaceiro que lograva os cidadãos (enquanto contribuintes que pagavam impostos), levando-os a canalizar o dinheiro público para gente que não assumia a responsabilidade pessoal por seus atos. Esses "parasitas" da classe baixa eram vistos como sexualmente promíscuos, imorais e preguiçosos, em contraposição ao "resto de nós", que trabalhávamos duro, éramos industriosos e morais. Eles supostamente nos vampirizam a todos economicamente e o apoio que o Estado lhes dá vai levar ao colapso da família e da moralidade tradicional. Tais argumentos podem não ter sido muito exatos, mas foram eficazes (APPLE, 2003, p. 222).

O projeto de lei educação domiciliar[20] está no quadro geral de enfraquecimento da escola pública em uma rota de privatização, tendo em conta que o movimento para se livrar do controle do governo e de suas escolas por meio das contas de poupança da educação prevê até o uso dos recursos para a instrução das crianças em suas próprias casas (*homeschooling*), incentivando processo de desescolarização e, ainda: pagamento de aulas particulares, aprendizado *online*, aulas comunitárias, materiais escolares em casa, escolas particulares e, até mesmo, aulas de faculdade, desde que a criança não frequente a escola pública (FREITAS, 2018).

Outro aspecto que pode ser destacado é a utilização das escolas e sua liberação ao mercado de modo que apenas as consideradas boas sobrevivam mediante o contexto da competição e sistema concorrencial enraizado na ideia de que o privado é melhor do que o público, assim, configurando essa ideia enquanto senso comum e, sucessivamente, o bom senso. Nessa direção, o aspecto neoliberal da mão invisível do mercado direciona as escolas melhores,

[20]Cabe destacar dois pontos, o primeiro ao sinalizar que atualmente essa modalidade foi aprovada em 2022, tendo em vista que a educação domiciliar (*homeschooling*) constatada no projeto de lei 1.388/2022 foi aprovada pela Câmara no dia 19 de maio de 2022 (como PL 3.179/2012) e já está na Comissão de Educação (CE) do Senado. O relator foi o senador Flávio Arns (Podemos-PR). Fonte: Agência Senado. Sabe-se que a educação domiciliar se apresenta de forma conflituosa entre o direito da família e a flexibilidade em face do princípio da obrigatoriedade. E o segundo ponto é a tese de Andrade (2014) sinalizando reflexões acerca educação familiar e o seu processo de desescolarização "Por meio da revisão bibliográfica foi possível demonstrar que o crescimento da educação familiar desescolarizada no mundo como alternativa Educacional se deu em razão de processos de construção e desconstrução da civilização ocidental, que passaram a operar em meio às calamidades, guerras e misérias humanas sofridas pela Europa e pelos Estados Unidos da América bem como em razão de utopias, ideologia e filosofias diversas que foram sendo gestados e assimilados por governos e pela sociedade em geral dos últimos séculos nesses mesmos lugares e a partir deles, no mundo sob sua influência cultural. a maior parte dos Estados ocidentais, como Estados Unidos, Grã-bretanha, França, Itália, Austrália e outros, aceita a educação familiar desescolarizada com maior ou menor liberdade, prescrevendo leis e regulamentos administrativos que visam a prever a prática do modelo em paralelo com sistema escolar de ensino público e privado" (ANDRADE, 2014, p. 391).

tendo em conta a mercantilização, os mecanismos de competência empresarial, gerencialismo e a privatização como estratégia despolitizante.

Para Freitas (2018), as ações de redução de custos são fundamentais para criar um mercado inicial por meio da terceirização das escolas públicas, visando a constituição do futuro mercado de *vouchers*[21] e, em segundo lugar, colocar em prática um processo de destruição das redes públicas pela transferência de recursos públicos para empresas terceirizadas contratadas para operar escolas públicas, subfinanciando as públicas e derrubando sua qualidade.

Ao analisar esse contexto, as instituições educacionais que não conseguem atingir a meta de qualidade são acompanhadas para novamente introduzir mais formas de operação típicas das empresas, por exemplo, reestruturação com demissão dos profissionais, bônus por mérito ou pagamento por valor agregado, uso de consultorias privadas e, no caso de não reagirem positivamente, aumentando sua qualidade, devem ser: a) fechadas e seus alunos transferidos para empresas privadas mais eficazes; b) terceirizadas para empresas privadas que operam nas escolas públicas; ou, c) uma combinação entre terceirização e *vouchers* (FREITAS, 2018).

No entanto, essa justificativa distancia a figura do Estado em face do dever e responsabilidade, cabendo aos sujeitos em sua particularidade e autonomia assumir tal processo ou também repassar para determinados grupos ou empresas e entidades privadas no contexto da educação pública. Este contexto abre espaço para que os interesses particulares de grupos e empresas, enquanto classe dominante, sejam assumidos e consumidos pela coletividade em face dos modelos de dominação ideológica e a manutenção social, ampliando os aspectos dessa desigualdade econômica.

Tem-se, desse modo, que o Estado é atravessado e comandado pelos interesses econômicos e ideológicos, pois não é apenas a incidência linear de um projeto de classe para um modelo econômico, mas sim um projeto econômico e de classe com evidências de atravessamento ideológico mediante disputas de classes com interesses particulares. Não apenas isso, como se percebe que a classe dominante tem cristalizado os seus interesses em razão de um consenso hegemônico. Estes interesses têm se estendido no campo educacional e

[21] Segundo Freitas (2018), a ideia dos vouchers foi utilizada nos anos de 1950, no sentido de realizar a manutenção de segregação racial na perspectiva neoliberal. A continuação desta proposta teve como direção mais ampliada a segregação da escola em face da raça, do gênero e nível socioeconômico. Os *vouchers* é uma estratégia da nova direita em que o Estado paga para que alguns estudantes permaneçam em escolas particulares a livre escolha dos pais em face das escolas dos seus filhos dentro de um mercado competitivo sob a transferência de recursos públicos a escolas privadas.

na constituição do Estado ampliado, e suas implicações e imbricações ao pensar sobre as políticas.

Essa situação reflete nos diversos contextos que ampliam a desigualdade social, racial, econômica, cultural, geracional, gênero e educacional de grupos historicamente excluídos[22], que, entre o direito de sobreviver e o direito de aprender, são forçados a ficar com o primeiro mediante subempregos, subtrabalho e até o mercado informal e concomitantemente uma subcidadania.

> As instituições educacionais são vistas como fracassos completos. Índices elevados de desistência, declínio da alfabetização funcional, queda no padrão de qualidade e na disciplina, dificuldade de transmitir o verdadeiro saber e de profissionalizar os alunos, notas baixas nas provas padronizadas etc, todas essas acusações feitas contra as escolas. E todas elas, dizem-nos, levaram ao declínio da produtividade econômica, ao desemprego, à pobreza, à falta de competitividade internacional e assim por diante. Retornem a uma cultura comum, tornem as escolas mais eficientes, mas receptivas ao setor privado (APPLE, 2003, p. 41).

Miranda (2016) aponta que o arranjo racional da desigualdade na sociedade em face das práticas produtivas acerca do trabalho se afirma na igualdade contratual, mas que esse contrato como base organizativa da vida social, cristalizada no ordenamento legal de forma mistificada apresenta-se enquanto possibilidade igualitária no e com o capital, reafirmando a igualdade perante a lei. Nesse entendimento:

> O princípio da igualdade, como estabelecido por todo aparato de regulação legal, pelo aparato de controle estatal, pelas estruturas de controle mundial, pela defesa retórica de princípios, é fundamental as formas de organização econômica e social e política da sociedade capitalista. Contudo, concebida dessa forma, determinada pela propriedade e contrato, a igualdade (e também a liberdade a liberdade) está definitivamente comprometida. Essa constatação não é conceitual, mas estrutural e histórica. A sociedade que se estrutura sobre propriedade privada é, em seu fundamento, desigual (RESENDE, MIRANDA, 2016, p. 34).

Resgatar a reflexão do princípio da igualdade e seus efeitos na construção de uma sociedade desigual é importante, pois não tem como dissociar essa desigualdade no campo educacional, tendo em vista que o geral se confirma no específico e que a educação no Brasil é reprodutora das desigualdades:

[22] Em consonância com esta defesa, Santos e Cury afirmam que "mesmo sendo fortes condicionantes do processo de educação escolar – não podem ser assumidos como justificativas para aceitarmos que uma parte dos nossos educandos e educandas aprendam e se desenvolvam de modo adequado e que outra parte deles esteja relegada a uma espécie de limbo educacional, porque nasceram em famílias mais pobres, porque são negras ou porque vivem em territórios rurais, territórios conflagrados nas grandes cidades ou em regiões vulneráveis, por exemplo (SANTOS; CURY, 2021, p. 55).

> A pobreza colocada em posição invertida em relação à escola, a desigualdade explicada como resultante da sua ineficiência e a qualidade da educação destituída do significado político que este termo requer quando referido a escola pública são alguns dos equívocos que, ideologicamente, desqualificam a escola e dificultam o processo histórico de sua realização como escola pública, universal, leiga, gratuita e de qualidade direcionada aos interesses daqueles que dela dependem como única possibilidade de escolarização (TIBALLI, 2016, p. 125).

Nesse contexto, é necessário compreender o processo ideológico diante das desigualdades e sua relação com o fracasso escolar nos diversos momentos, pois esses conceitos são produzidos e reproduzidos, influenciando marcadores sociais como sexo, idade, raça, renda, nível de instrução e região do país diferenciando a população em grupos bem distintos. O pertencimento a um ou outro desses grupos afeta drasticamente as oportunidades e experiências que uma pessoa pode ter ao longo de sua vida.

Além disso, a interlocução entre educação e economia é reafirmada nas questões socioeconômicas, mediante as relações ideológicas, jurídicas, culturais, econômicas, políticas e que aparentam, ou reafirmam, deslocadas dos verdadeiros elementos da realidade, demonstrando que o cenário dos sujeitos economicamente desiguais só tem ampliado ainda mais as desigualdades reais. Miranda (2016) argumenta que a desigualdade econômica contribui no aprofundamento da desigualdade social, pois

> (...) a sociedade que se firma no princípio formal da igualdade é essencialmente desigual. Estamos, portanto, diante de uma importante contradição: a *igualdade* como princípio inerente ao mundo capitalista e a *igualdade* como uma impossibilidade também inerente a essa sociedade. Com o aprofundamento das desigualdades sociais, que advém de relações de produção mais complexas e suas modalidades de exploração de trabalho mais sofisticadas, a questão da igualdade é reposta e também se renovam as estratégias de justificação das desigualdades (MIRANDA, 2016, p. 99, *grifos no original*).

As lacunas que distanciam os sujeitos no campo educacional materializam em diversas formas e, quando se compara à educação pública e privada, verifica-se uma dualidade em que a primeira é atravessada em uma narrativa de crise, sucateada e precarizada, direcionada para as camadas populares, enquanto a segunda torna-se a solução e o exemplo que deve ser seguido para os grupos dirigentes.

A utopia do funcionamento pleno do mercado educacional faz com que os elementos do neoliberalismo ressignifiquem o direito à educação enquanto um serviço e aparente discurso da qualidade e de educação para todos. Contudo, cabe considerar que esse movimento reforça a formação de sujeitos na lógica da exploração, ampliando a elitização e a segregação. Embora a liberdade pessoal e individual no mercado seja garantida, cada indivíduo é julgado

responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles. Esse princípio é aplicado ao domínio do bem-estar social e da educação. O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais, como não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica, como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo (HARVEY, 2008, p. 76).

Isso permite que outro objetivo central do neoliberalismo seja atingido: a manutenção administrativa e de gestão pela classe dominante relacionada ao controle do processo educativo da juventude mediante a hegemonia das ideias neoliberais que permite a atuação de movimentos, como o da escola sem partido[23], o qual coíbe as demais visões alternativas e críticas no interior desse espaço (FREITAS, 2018).

Outro contexto, na onda neoliberal, é a retomada do tecnicismo, bem como a organização e reorganização da política local da escola frente à inserção dos desenvolvimentos psicológicos, neurociência, administração e informação, com base na *accountability*, meritocracia e privatização. Esse cenário pode ser exemplificado em projetos como o da Escola da Inteligência[24], projeto de vida ou escolas que levam o empreendedorismo a partir de cultura *maker*[25]. Além disso,

> Alie-se a isso o fato dele vir associado a mobilização do setor empresarial com a amparo da mídia e reinserção na academia, constituindo um bloco de alianças que ele utiliza para pressionar as políticas públicas na direção de sua própria hegemonização como teoria pedagógica, executada em um espaço mercantilizado que atende tanto aos interesses ideológicos do grande capital quanto aos interesses práticos de faturamento das indústrias e consultorias educacionais locais ou não. Esta é a nova face do tecnicismo que agora prepara para apresentar-se como plataformas de aprendizagem online e personalizadas, com tecnologias adaptativas e avaliação embarcada, em um processo que expropria o trabalho vivo do magistério e transpõe como trabalho morto no interior dos manuais impressos e/ou plataformas de aprendizagem (FREITAS, 2018, p. 105).

[23] O movimento escola sem partido é uma iniciativa conjunta de estudantes e pais preocupados com o grau de contaminação político-ideológica das escolas brasileiras, em todos os níveis: do ensino básico ao superior" e "uma associação informal, independente, sem fins lucrativos e sem qualquer espécie de vinculação política, ideológica ou partidária. A principal bandeira é o combate à doutrinação ideológica (FRIGOTTO, 2017).

[24] O Programa Escola da Inteligência foi uma proposta inserida em algumas instituições de ensino, embasada em teorias da inteligência multifocal, a qual possui como proposta o desenvolvimento da inteligência, da saúde emocional e das relações humanas, proposta pelo psiquiatra Dr. Augusto Cury (RATIER, 2019).

[25] O Movimento *maker* é fundamentado na filosofia do "Do it Yourself" (DiY) e do "Do it with Others" (DiwO) e tem em sua base a ideia de que pessoas comuns podem construir, consertar, modificar e fabricar os mais diversos tipos de objetos e projetos com suas próprias mãos. Os elementos da cultura *maker* são decisivos para o desenvolvimento de projetos que buscam encontrar soluções e perspectivas inovadoras para o processo de ensino aprendizagem dentro da escola e fora dela (FREITAS, 2019; CORDOVA, VARGAS, 2016).

Esses impactos na educação buscam reafirmar a padronização do ensino e conteúdo, distanciando aspectos da política local, a singularidade dos estudantes e a precarização dos profissionais docentes. A educação, como eixo para produtividade, é cristalizada em diversos documentos quando se recoloca a defesa do capital humano e seu entrelaçamento nas políticas educacionais contemporâneas na relacional economia e produtividade (SIQUEIRA, 2020).

Nesse sentido, Gramsci sinaliza que a produção de intelectuais não poderia estar distante do cenário prático e econômico.

> A tendência atual é a de abolir qualquer tipo de escola "desinteressada" (não imediatamente interessada) e "formativa", ou de conservar apenas um seu reduzido exemplar, destinado a uma pequena elite de senhores e de mulheres que não devem pensar em preparar-se para um futuro profissional, bem como a de difundir cada vez mais as escolas profissionais especializadas, nas quais o destino do aluno e sua futura atividade são predeterminados (GRAMSCI, 2017, p. 31).

As teorias do capital humano já estavam presentes e são reconfiguradas pelas questões socioemocionais, com ênfase na pedagogia das competências e habilidades e pedagogia da prática presente no discurso de que não precisa saber muito, mas saber o ideal para aplicabilidade e resultado (SIQUEIRA, 2020).

Tais processos enfatizam aspectos da formatação do sujeito e não a sua formação humana, materializando o processo de exploração e dominação, haja vista que nega a desigualdade com fundamento do capitalismo e do neoliberalismo, na intenção de converter a ideia de desigualdade para a diferença. O discurso neoliberal, de certa forma, entende que a desigualdade é natural e até necessária; ele não nega a desigualdade, porém busca mascarar no discurso da diversidade e na diferença.

Nesse sentido, percebe-se a necessidade de realizar mudanças teóricas e práticas nos diversos campos políticos, jurídicos e educacionais, tendo em conta que tais espaços são constituídos e constituintes de lutas e tensões no processo de dominação do sistema social e no cenário escolar. Mesmo com a ideia de coletividade e sua necessidade no processo de conscientização, Freitas (2018) demonstra, com base nas ideias de Buchanan e MacLean, que o sistema neoliberal apresenta o discurso de que o mal começa quando o indivíduo se junta numericamente para pressionar o governo e para que este atenda os interesses daquele grupo, tais como, o movimento dos trabalhadores sindicalizados, do feminismo, dos direitos humanos etc. Para ele, quando um grupo atua dessa forma, almejando alguma vantagem, realiza coercitivamente uma violação contra a liberdade individual em face de uma minoria que realiza sua tributação corretamente.

Entretanto, para a transformação do real, as políticas e proposições educacionais, situadas no campo mais amplo das práticas sociais na interlocução entre econômico e social marcado por disputas e tensões, em face do conceito de Estado ampliado, entre a base material e a superestrutura, não podem desconsiderar os sujeitos e as instituições que se movimentam nesse campo de disputa entre sociedade civil e sociedade política. Segundo Cury (2008),

> No conjunto, tais análises e resultados não hesitam em contrastar a luta entre o velho e o novo tal como uma modernidade na economia e uma desigualdade social presa em formas autocráticas, autoritárias de mando político. A chamada à modernização conservadora permitia o avanço econômico pela manutenção de formas arcaicas de poder e cuja reiteração e repetição torna uma tragédia essa invasão do passado nas realidades presentes (CURY, 2008, p. 297).

Para pensar o direito à educação no campo das políticas públicas deve-se atentar ao modo como se manifesta a realidade social entre o novo e velho e suas contradições em razão dos fatores culturais amparados no processo histórico reconstruído de representação, possibilidade, afastamento, lutas e resistências incorporados nas conquistas sociais de uma determinada parte da sociedade.

A partir dos aparelhos ideológicos do Estado e da sociedade, verifica-se que existem processos que distanciam e aproximam o diálogo entre diferentes grupos sociais, bem como as entidades públicas. Também se percebe que o processo de conscientização das demandas sociais são elementos fundamentais na luta e na conquista de direitos e de novos direitos sociais aliados ao exercício da cidadania. A não progressão social de alguns sujeitos demarca uma sociedade extremamente desigual e heterogênea e, nesse entendimento, deve-se buscar o equilíbrio social por meio da luta de classes, bem como promover a justiciabilidade dos direitos educacionais, por meio da educação jurídica popular, do apoio à mobilização social e da atuação no sistema de justiça.

De acordo com Freitas (2018):

> Do ponto de vista ideológico, o movimento pela reforma empresarial da escola não é um bloco homogêneo. Ele se soma a outras posições políticas que taticamente lhe são úteis para cegar aos seus fins. Há liberais-democratas e sociais-democratas cuja aspiração sincera é ter uma escola pública que garanta "direito a aprendizagem" e ensine a todos: alguns destes são contra a privatização e outros aderem as propostas de privatização por concessão de escolas a iniciativa privada", por meio de processos mistos de gestão. E há os que defendem a privatização neoliberal, envolvendo a criação de um livre mercado concorrencial na área da educação, ancorado nas ideias de Milton Friedman (Friedman, 1955), influenciado pelas teses de Hayek. Também existem os que se declaram apolíticos e acabam sendo capturados, na prática, por uma dessas posições. A hegemonia de uma ou de outra dessas posições varia na dependência das redes locais de influência. No Brasil essas ideias se agrupam de várias formas, uma delas como um movimento pretensamente "apolítico" sob o manto de serem "todos pela educação" (FREITAS, 2018, p. 42-43).

Na realidade concreta, os fatos e estudos têm desvelado o quanto as reformas têm privilegiado os que dominam o capital cultural valorizado pelos sistemas escolares. Contudo, para que os alunos de grupos subalternizados não sejam mais desfavorecidos, é necessário realizar a contraposição que expressam a guinada à direita na educação, uma elaboração de políticas públicas e práticas alternativas, críticas, progressistas, defensáveis, articuladas e consistentes no que se refere ao currículo, ensino e formação de professores. Nesse sentido, a realização de propostas torna-se urgente e indispensável para que exista respostas coletivas e construtivas que desequilibrem as políticas educacionais associadas à chamada restauração conservadora da educação (APPLE, 2002).

Para Cara (2019) a educação pública brasileira tem sido negada enquanto direito, pois "pensar a educação como insumo econômico já significaria, por si só, uma forma de negar o direito à educação" (CARA, 2019, p. 30), tendo em vista a ideologia da privatização[26], conforme defendido por Theresa Adrião (2018). Todavia, para compreender tal cenário, a figura do Estado na instituição das políticas públicas, de maneira geral e de forma específica nas políticas educacionais, aparenta, no contexto histórico relações de proximidade, mas que, na realidade, distanciam o discurso do direito à educação quando se relaciona com os ideais do neoliberalismo. Para Dourado (2010), a representação do:

> processo educativo é mediado pelo contexto sociopolítico e cultural mais amplo, pelas condições em que se organiza a sociedade e pelos processos de regulamentação e regulação em que se realizam a institucionalização do direito social à educação, as dinâmicas organizacionais e, consequentemente, as políticas de acesso, permanência e gestão, que não se dissociam dos marcos estruturais da sociedade brasileira, fortemente marcados por uma tradição histórica, cujo ethos patrimonial não foi totalmente superado, onde a desigualdade social se faz presente num modelo societário desigual e combinado (DOURADO, 2010, p. 680).

É sob essa perspectiva que as reformas neoliberais se caracterizaram pela retirada da participação do Estado como agente produtivo na economia e expansão da iniciativa privada para a realização de serviços públicos no desenvolvimento de políticas de privatização, desestatização, desregulamentação, descentralização, terceirização, além de desmonte dos sindicatos de trabalhadores. Contudo, a relação público e privado exige desenvolvimento de contexto teórico já desenvolvido, tendo em vista que na educação brasileira:

> A trajetória das políticas e da gestão da educação no Brasil, incluindo seus processos de regulação e avaliação, é permeada por disputas de projetos e concepções distintas sobre o papel do Estado e, consequentemente, sobre o planejamento (ou sua ausência),

[26] Adota-se o termo privatização, no lugar de mercantilização, parceria público-privada, comoditização entre outros, por se entender que ele abarca, mais precisamente, todo os processos que se configuram os sentidos terminológico do entrecruzamento do privado no público (ADRIÃO, 2018).

> a relação entre os entes federados e suas obrigações constitucionais. A história da educação no Brasil também é marcada pela interpenetração entre as esferas pública e privada, em detrimento do público (DOURADO, 2018, p. 478).

O Estado é atravessado pelo econômico e ideológico, tendo em conta que se configura um projeto econômico e projeto de classe em cabo de uma ideologia, uma hegemonia, disputa de classe e a busca de um consenso hegemônico. Quando se retorna a questão do Estado ampliado, as questões humanas e históricas que permeiam os processo escolares, atividades humanas, questões intraescolares, políticas localizadas no cotidiano da escolar, constitui pensar a política educacional pelo aspecto amplo e a sua presença em todas as políticas educacionais.

Para Cara (2019):

> Em termos práticos, o caminho para enfrentamento da barbárie na educação é a união política em torno da consagração do direito à educação, na fórmula do comprimento inequívoco da Constituição Federal de 1988. Ou seja, tanto não podemos permitir que a educação seja barbarizada, como devemos utilizar a educação precisamente como instrumento de luta e de liberdade contra a barbárie. Para isso, o direito à educação deve ser nossa pauta de ação (CARA, 2019, p. 31).

A reforma do estado é pensar a formação social e os processos educativos. Os desafios que se colocam para a materialização do PNE e a sua centralidade como política de Estado para a educação brasileira devem estar amalgamados com a luta social em prol da retomada do Estado democrático de direito. Isso contribuirá decisivamente para o combate à realidade excludente e celetista que degrada os direitos sociais, os quais são os objetos de luta histórica no Brasil.

Para Cury (2002), o campo da educação social no sistema capitalista faz contraponto ao identificar-se com a ideia da cidadania ativa, participativa e coletiva leva em consideração a pluralidade dos sujeitos com base em um sistema desigual, pois:

> os tempos contemporâneos, em que vai se constituindo a chamada "sociedade do conhecimento", a distância entre pobres e ricos aumenta também por causa do acesso aos conhecimentos disponíveis e às novas formas de linguagem que necessitam de uma socialização própria. Essa distância também tem aumentado a distância entre países ricos e países pobres, no momento em que o conhecimento tem-se constituído em mais-valia intelectual e base para o desenvolvimento auto-sustentado dos países. Isto não quer dizer que se deve diminuir a importância da declaração de direitos. Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo (CURY, 2002, p. 259).

O sistema capitalista materializa a desigualdade social, e essa garantia vem sendo adquirida como um privilégio para poucos em contradição ao princípio da universalização e da igualdade. Para Resende e Miranda (2016):

> O direito à educação sempre esteve inserido em uma perspectiva mais ampla dos direitos à cidadania, compreendido historicamente, não somente pela sua dimensão individual, mas também pela social, uma vez que a formação de cada cidadão contribui para o desenvolvimento econômico, político e social de toda sociedade. Tais dimensões ganham proporção no caso dos indivíduos economicamente desfavorecidos, que não tem condições de assegurarem meio de sobrevivência digna, pois passa a ser a educação um direito fundamental que possibilita a busca da igualdade na lei e na sociedade e, contra a discriminação (RESENDE; MIRANDA, 2016, p. 137).

A partir da possibilidade do direito individual e coletivo em face da educação, o processo de constituição do indivíduo faz uma relação entre o abstrato e o concreto, entre a teoria e a prática ou a legalidade entre o formal e o real. No entanto, os neoliberais utilizam-se do discurso do individualismo radical metamorfoseando o contexto do direito coletivo ocupado pelo espaço do direito individual. Nesse contexto,

> A universalização da educação é tributária dos desenvolvimentos do mundo moderno e, como tal, é confrontada com os inevitáveis limites impostos pelas contradições que aí se estabelecem. Afinal, a promessa de uma educação igual para todos é já na sua origem uma ilusão necessária. A sociedade que requeria a educação de todos e que, em menor ou maior grau, dele necessitava não poderia efetivá-la de modo universal, para todas as classes, gêneros, raças, povos e nações. Ainda que o acesso à escola básica tivesse sido possível, em algumas partes do mundo e sob alguns aspectos, a universalização da educação formal permaneceria como uma longínqua quimera. E ainda que fosse possível dizer que hoje em alguns países todas as crianças com idade correspondente têm a garantia do acesso à educação básica, a má qualidade dessa educação desmentiria a ideia de universalização (MIRANDA, 2016, p. 22).

A configuração da educação enquanto um bem social fragiliza-se nesse contexto, pois o direito à educação reafirma a desigualdade na realidade. O sistema educacional vigente não está apenas estruturado pelas leis normativas, tendo em vista que o processo de construção histórico não se dá apenas no campo jurídico e, sim, pelas contradições da realidade, portanto, a educação é direcionada em diferentes níveis, tendo em vista os interesses políticos, ideológicos, históricos e sociais. Nesse contexto, refletir o direito à educação revela o hiato entre a legalização e a realidade, ratificando a ideia de Saviani (2011), o qual demonstra a necessidade de visualizar a legislação nas linhas e entrelinhas, em que o campo do direito formal não se representa automaticamente enquanto direito real em face da aceitação, do conflito, na divergência de interesses, deslocando algumas condicionalidades reais, resultando uma lacuna no direito à educação.

O próximo tópico buscará refletir o campo do direito e as nuances em face do direito à educação, bem como os fundamentos que constituíram e constituem o direito à educação[27], tendo em vista que para Dourado, Marques e Silva (2021, p. 665) "Se a vida em sociedade se torna impossível sem o direito, se o direito implica em um titular do mesmo, há, ao mesmo tempo, um objeto do direito que deve ser protegido inclusive por meio da lei". Tais aspectos conduzem a reflexão de entender o direito enquanto prerrogativa e o dever como obrigação e a instrumentalização jurídica e os desdobramentos no campo político, dentre eles os planos educacionais, os quais regulam a vida dos sujeitos, como forma de manutenção social e o Estado Democrático de Direito.

2.3 O CONCEITO DE DIREITO À EDUCAÇÃO ENQUANTO CONQUISTA EDUCACIONAL AO DIREITO HUMANO, SOCIAL E PÚBLICO-SUBJETIVO

O entendimento sobre a concepção do direito à educação implica revisitar as lutas pelo ponto de vista histórico, pois analisar a geração de direito perante o Estado, enquanto corpo político e administrativo em determinados territórios, é temática complexa, especialmente do direito presente no debate público e no debate teórico da ciência e da teoria política.

Ao refletir o campo jurídico[28] atualmente, torna-se relevante entender o seu movimento histórico-social, tendo em vista que nada surge por acaso e sim em decorrência de distintos procedimentos que relacionam sua constituição. Nesta perspectiva, a análise dos diversos campos constituintes da sociedade no tocante à contextualização histórica, política e econômica atravessados pelo *habitus* social, não são descritos de maneira neutra, necessitando um modo de pensar crítico sobre a seara do direito.

Contudo, o que se entende por direito? Algo subjetivo/inato do indivíduo? Instrumento garantido pelo Estado para o uso de poucas pessoas ou uma coletividade? Uma garantia imposta historicamente pelos costumes? Valores que foram apoiados em forma de consenso?

---

[27] A constituição do direito à educação possuirá como suporte a contextualização jurídica e social, mas deve atentar-se que o direito à educação não é prioritário na atuação dos governos neoliberais, tendo em vista o descaso e precarização dos níveis da educação, os processos de privatização e mercantilização, o enfraquecimento dos sindicatos dos professores, os direcionamentos dos conservadores, neoconservadores e populistas autoritários nas reformas educacionais.

[28] Sobre a noção de campo jurídico cf. BOURDIEU, P. A força do direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: O **poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989, p. 209-254.

Para Bobbio (2004), a concepção de direito no início do século XIX estava embasado de forma dualista, em face das leis naturais decorrentes da corrente jusnaturalista, bem como as leis positivas com base no juspositivismo. Neste entendimento, Bobbio alerta:

> a julgarmos pela história do jusnaturalismo, a natureza humana foi interpretada dos mais diferentes modos, e o apelo à natureza serviu para justificar sistemas de valores até mesmo diversos entre si. Qual é o direito fundamental do homem segundo a sua natureza? O direito do mais forte, como queria Spinoza, ou o direito à liberdade, como queria Kant? O segundo modo - o apelo à evidência - tem o defeito de se situar para além de qualquer prova e de se recusar a qualquer argumentação possível de caráter racional: na realidade, tão logo submetemos valores, proclamados evidentes, à verificação histórica, percebemos que aquilo que foi considerado como evidente por alguns, num dado momento, não é mais considerado como evidente por outros, em outro momento (BOBBIO, 2004, p. 17).

Além disso, Maria Helena Diniz (1999) retrata mais duas concepções em face do jusnaturalismo a partir de alguns autores: sendo a primeira considerada a concepção jusnaturalista a partir da natureza do ser humano sendo genuinamente social e a segunda sendo originariamente a-social ou individualista.

A primeira concepção é defendida por alguns autores, tais como Grotius, Punfedorf e Locke, os quais apresentam o senso social e o pacto social como eixo basilar do jusnaturalismo. Ele tem em vista que o direito deve estar distanciado do campo teológico, pois o direito natural seria a essência da razão, concomitantemente, a natureza racional e social do homem (DINIZ, 1999).

Já a segunda concepção possui como base autores como Hobbes e Rousseau, os quais afirmam que o estado natural deve ser livre de qualquer obrigação social. Nessa direção, segundo Hobbes *apud* Diniz (1999, p. 40), "as leis naturais são normas morais que incutem no ser humano o desejo de assegurar sua autoconservação e defesa por uma ordem político-social garantida por um poder coercitivo absoluto", ou seja, a humanidade foi direcionada a celebrar contratos sociais regulados por um governo ao qual alega manter a ordem jurídica.

Já na Idade Média, Kant apresenta-nos a teoria do direito racional, demonstrando a dissociação entre o direito e a moral, sob a vertente formal e não material. A presente teoria em tese afirma que o homem pode apresentar normas que regulam a conduta social de toda coletividade, mas de forma ética e assim tornando-se direito natural aplicado à conveniência jurídico-social (DINIZ, 1999). Nesse contexto, Diniz afirma que

> O direito natural kantiniano aparece como uma filosofia nacional social de liberdade, por atribuir a esta um valor moral que se manifesta em uma teoria dos direitos subjetivos, criando as bases teoréticas da concepção jurídica, que vislumbra o direito privado, estaticamente, como sistema de direitos subjetivos, e sob, o prisma dinâmico como sistema de atos que criam e modificam aqueles direitos (DINIZ, 1999, p. 43).

Instituir legislações é realizar uma evolução e transformação social que, ao mesmo tempo, constitui-se inexoravelmente um fato ativo em face da evolução humana, ou seja, a regularidade jurídica é linear a regularidade sociológica. A doutrina de Augusto Comte pressupõe que o positivismo sociológico/sociologismo eclético se relaciona ao positivismo jurídico, tendo em vista que ao afastar o direito naturalista, reconhece apenas o direito positivo como delimitador eficaz na sociedade, já que o coloca como o conhecimento científico-jurídico capaz de considerar todo fenômeno espaço-temporal. Nesse contexto, a partir da teoria de Comte, esse direito passou a ser determinado como o meio direto de positivação do saber jurídico e, consequentemente, uma ciência de reforma social, destituindo qualquer forma estabelecida pelo método dedutivo (DINIZ, 1999).

Segundo Diniz:

> Pelo Postulado sociológico-positivista, o direito vigente coincide com os valores jurídicos, que não passam do que de fato é como tal apreciado pela consciência coletiva. O direito como fato social não é simples produto da consciência individual, mas o resultado da consciência coletiva. O direito, portanto, por ser um fato social, deve ser estudado pelo método sociológico (DINIZ, 1999, p. 103-104).

Conquanto, Émile Durkheim apoiou o rompimento com o direito natural, haja vista a ciência positivista em face da evolução histórica dos costumes sociais e sua relação com conflitos morais e sociais

> o sociologismo positivista baseou-se no postulado, não menos apriorístico de que o fato consuetudinário histórico-social coincide com o que moralmente deve ser, e reciprocamente os valores morais coincidem com o que de fato sobre eles, em cada época, pensa e julga a consciência coletiva ou opinião social vigente (DINIZ, 1999, p. 103).

Logo, para Durkheim os direitos naturais, foram garantias distribuídas pela consciência coletiva, através do governo de estado conforme processo histórico. Ao tratar do positivismo jurídico, mais do que nunca, deve-se rever o modo que alguns autores durkheimianos e comtianos, tais como Léon Duguit e Maurice Hauriou definem o que seja sociologismo jurídico e quais os seus mecanismos de representação atuantes na realidade social.

Para Duguit, não há direito natural, tendo em vista que ele estabelece a ciência jurídica na observação dos fatos sociais em face de três modalidades de normas sociais em razão da vida humana: econômicas, morais e jurídicas, tendo em vista que as duas primeiras se relacionam com a convicção da vida social de que não cumpridas atacam a justiça e

solidariedade, princípios esses basilares das relações sociais e, por último, a norma jurídica amparada na vontade de particulares (indivíduos em confronto), mas interdependentes nas suas relações sociais (DINIZ, 1999). Ademais, o direito positivo para Léon Duguit se constitui em um

> conjunto de normas sancionadoras, exigidas pelos valores em apreço na consciência coletiva, que são os sentimentos coletivos de solidariedade social, fundada na divisão do trabalho, e de justiça ou autonomia recíproca das vontades individuais, das quais nenhuma é considerada superior às outras (DINIZ, 1999, p. 104).

Duguit não adota a teoria durkheimiana do governo estatal, haja vista que a tomada de consciência coletiva determina a iminência das vontades singulares. Nesse sentido, Diniz afirma que:

> Duguit, em razão da exigência coletiva de justiça, levando seu solidaridarismo ao extremo, nega o direito subjetivo, que fica reduzido a mera situação jurídica de fato ou função social, pois se um sujeito não pode impor sua vontade a outro perante o direito objetivo, os indivíduos não teriam direitos pessoais, mas tão somente obrigações. Nada se pode fazer contrário a solidariedade social. Chega mesmo a declarar que o direito subjetivo público ou a soberania do Estado não passam de uma ficção do espírito. O governo de estado na verdade é apenas um organismo, quem tem por escopo a realização do direito objetivo, emanado da consciência coletiva, e não do poder governamental de mandar. Quando um ato do governo se impõe às obediências dos governados, não é porque decorre de uma vontade considerada superior investida do pretenso direito objetivo, resultante da coletividade (DINIZ, 1999, p. 104).

Portanto, para Deguit, a reflexão sociológica do governo se contrapõe à concepção de estado legalista e normativo, determinado pelo positivismo jurídico. Já Mauríce Hauriou buscou construir uma teoria institucionalizada na qual referenciou os valores e comportamentos dos indivíduos e instituição social, tendo em vista que o direito deve ultrapassar as questões contratuais, apropriando-se em constância das relações sociais e almejando uma justiça nessa relação. Ou seja, o sujeito deve buscar se relacionar com outros sujeitos, na busca de estabelecer um coletivo ampliado, configurando-se como instituição, uma ideia objetiva de junção de pessoas com o mesmo ideal, de forma equilibrada entre deveres e direitos originados do ideal central.

Segundo Diniz (1999, p. 115-116), o positivismo jurídico surgiu na tentativa da amoralização total do direito e da ciência jurídica, por meio de três formas: I – amoralização psicossocial do direito: a qual reflete diretamente o afastamento da moral do direito em face do interesse geral confirmado pelo poder estatal, haja vista que a moral fica absorvida pela vontade geral, tornando-se força social; II – amoralização político-estatal: que possibilitou amparar o direito positivo através de um poder soberano diretamente exercido pelo Estado, o qual possui

autonomia administrativa, política e organizacional e que consente garantias subjetivas em caráter público aos sujeitos, direitos esses que são base da ordem privada; e, III – amoralização lógico-técnica: demonstrada e amparada por Hans Kelsen de acordo com a teoria pura do direito, eliminando totalmente o direito natural, tendo em vista que por si só a norma deve ser moralmente justa e que possui valor legal, atribuído de ordem técnico-legal-jurídica, ou seja,

> a validade de uma norma jurídica é explicada pelas normas jurídicas hierarquicamente superiores, sendo que a validez da norma constitucional é justificada pela norma hipotética fundamental, que não é positiva, mas lógica, e supostamente válida, sob pena de tornar inválida toda ordem jurídica de dependente (DINIZ, 1999, p. 115).

Nesse sentido, o direito positivo foi concebido normativamente, estando alheio ao caráter valorativo da relação político/biopsicossocial. Entretanto, Bobbio (1998) salienta que é preciso esclarecer que a expressão de direito positivo, não está unida ao positivismo filosófico, tendo em vista que aquela concepção está unida ao surgimento do Estado moderno com a destituição da sociedade medieval. Nesse sentido, configurou-se uma organização monista, haja vista que os poderes estruturais estão centrados em uma só entidade, dentre eles, a unívoca material em normatização da lei, bem como o processo de execução e julgamento da própria.

A ideia do direito pelo campo jurídico positivista faz reafirmar que os direitos apresentam reivindicações fundamentadas de maneira individual e coletiva em face da legalidade e de políticas locais, na medida em que a sociedade se relaciona. Nesse entendimento, cabe salientar que o direito à educação parte do princípio de que está embasado nos ideais juspositivista, pois conforme sinalizado por Bobbio:

> Não existe atualmente carta de direitos que não reconheça o direito à instrução crescente, de resto, de sociedade para sociedade primeiro elementar, depois secundária, e pouco até mesmo universitária. não me consta que, nas mais conhecidas descrições do Estado de natureza esse direito fosse mencionado. A verdade que esse direito não for posto no estado de natureza porque não emergirá na sociedade da época em que nasceram as doutrinas jusnaturalistas, quando as exigências fundamentais que partilham daquelas sociedades para chegarem aos poderosos da terra eram principalmente exigências de liberdade em face das Igrejas e dos Estados e não ainda de outros bens, como o da instrução, que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia expressar (BOBBIO, 2004, p. 75).

Quando se resgata as gerações do direito, verifica-se, primeiro, a instituição dos direitos individuais, fundamentais e civis. Em segundo, configurou-se os direitos políticos e, em terceiro, vieram os direitos sociais, dentre eles a educação.

A partir dos estudos de Bobbio (2004) e Marshall (1967), as gerações do direito na Inglaterra tiveram como base inicial os direitos individuais, fundamentais e civis, exemplificados na liberdade de ir e vir e a liberdade de expressão e, em segundo lugar,

estabeleceram os direitos políticos, possibilitando a participação nas decisões e, em terceiro lugar, os direitos sociais, tais como a educação, saúde, moradia e outros. Marshall (1967) sinaliza que a educação como direito contribui na construção da sociedade, bem como nas mudanças sociais, na garantia de outros direitos e possui um papel fundamental na sociedade tendo em conta o processo histórico de luta no século XIX na Inglaterra e, subsequentemente, nos países europeus e latino-americano.

Analisar as gerações dos direitos perante o Estado, enquanto nação e corpo político, administrativo de determinados territórios, problematiza o debate público e teórico da ciência política e da teoria política. Assim, os Estados, os ordenamentos jurídicos e o movimento da comunidade social necessitam compreender as lutas e disputas entre os direitos fundamentais e os sociais, que, para Cury (2010), com base nos estudos de Bobbio, demonstram que "em relação ao desenvolvimentos dos direitos, a gênese histórica de um direito começa como uma exigência social que vai se afirmando até se converter em um direito positivo" (CURY, 2010, p. 116).

De maneira contemporânea, o período de 1980 constituiu-se mediante inúmeras ações dos movimentos sociais. No campo educacional, destaca-se, entre outros atores, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), com importante incidência na defesa da educação pública, do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do PNE como políticas de Estado.

A partir desta contextualização, a Constituição da República Federativa, promulgada em 06 de outubro de 1988, assume a dimensão de uma Constituição de Estado mais social, enquanto representação do processo de democratização sociopolítica e, consequentemente, a organização de instituições democráticas (CURY, 2010; SAVIANI, 2011). Entretanto, a efetivação desta constituição sofreu diversas pressões[29] políticas e "Ela contém elementos "anacrônicos", resíduos do "passado", presentes de modo explícito e formal. O jogo democrático não só libera forças democráticas dormentes sobre a ditadura, ele também torna possível a reentrada de forças oligárquicas e corporativas estas também, em parte, anteriormente controladas" (CURY, 2010, p. 50).

A centralidade destas temáticas na constituição foram resultados do movimento entre a sociedade civil e política, no sentido de disputar os interesses ideológicos de vários grupos, na

[29] De acordo com a tese de Moraes (2018), o contexto para a elaboração da constituinte de 1988 esteve atravessado por embates ideológicos entre blocos sociais que procuram alcançar a hegemonia no campo políticos, no sentido de manter o *status quo* ou buscar uma transformação social. E o que se refere ao direito à educação as disputas foram representadas da seguinte maneira "sustentavam uma perspectiva de direito à educação que se aproximava da defesa da democratização das oportunidades educacionais e da liberdade de ensino em um caminho mais progressista, ou à esquerda; ou em uma vertente mais conservadora - à direita" (MORAES, 2018, p. 279-280).

pretensão de alcançar a hegemonia. Na tese de Moraes, é perceptível o movimento de alguns interlocutores da agenda política e social acerca o período de construção da atual constituinte, conforme sinaliza:

> O primeiro componente da Assembleia Nacional Constituinte que nos chamou a atenção foi a primazia de dois partidos na composição das subcomissões e comissões, sobretudo nos locais de destaque, como a presidência e a relatoria de tais espaços. Praticamente hegemonizaram estes lugares o PMDB - partido da situação, complexo, que abrigava três outros partidos em si, sendo que um deles promovia ampla defesa das instituições privadas e confessionais - e o PFL, que abrigava dissidentes do PDS, e carregava a defesa dos setores católico e liberal. Outros partidos se mostraram bastante comprometidos com a elaboração de um texto que desse voz às populações comumente excluídas das preocupações governamentais e, por conseguinte, das políticas públicas formuladas. Foram eles: PT, PCdoB, PCB, PDT e o constituinte Sólon Borges, do PTB, que fez parte de todas as arenas que estudamos neste trabalho. Cabe ressaltar que os partidos abrigam pessoas e que, portanto, as pessoas são diferentes, assim como as posições que acabam por assumir. Desta forma, pudemos perceber que um mesmo partido apresentou posições contrárias em diferentes momentos, sendo o caso do constituinte Pedro Canedo, do PFL, emblemático, posto que acabou por ser afastado da comissão 8, devido sua defesa da destinação exclusiva de recursos públicos à escola pública, gratuita e laica. As entrevistas realizadas com os constituintes que participaram como deputados da ANC - Paulo Ramos e Arolde de Oliveira - confirmaram muitas das afirmações aqui feitas, seja pela postura que adotaram em algumas votações, ou mesmo pelo conteúdo das respostas que deram às perguntas, nas quais rememoraram a recente história que ajudaram a construir (MORAES, 2018, p. 281).

O movimento de disputa para a CF/1988, resultou em vários desdobramentos[30] no texto, segundo interesses de alguns grupos. Dentre os aspectos de retrocesso, há os direcionamentos sobre a reforma agrária em face da propriedade produtiva; a fragilidade sobre a discussão das forças armadas; a continuidade do percentual populacional em face da representação política. Sobre os avanços, consideram os direitos individuais enquanto garantias e obrigações individuais e coletivas; liberdade de associação; direito do consumidor; o racismo enquanto crime inafiançável; mandado de injunção, habeas data e mandado segurança coletivo, ação popular de inconstitucionalidade, os direitos sociais, direito de greve, o fim da inferiorização

[30] Na subcomissão 8a, local em que os debates foram mais longos, posto que contemplaram a participação de diferentes setores da sociedade civil organizada, abrigando a fala e o posicionamento de diversas instituições, dividimos nossa análise nas propostas mais à esquerda, ou seja, que se aproximavam da defesa da escola pública, laica e gratuita, cujos recursos provenientes do Estado lhe fossem exclusivos; e à direita, que entendiam a liberdade de ensino como a possibilidade das famílias escolherem a escola na qual matriculariam seus filhos, preferencialmente com os recursos do Estado para custeá-la, por meio de bolsas de estudo. Nesse campo ainda se defendia o ensino religioso como parte da educação integral, dentre outras questões. Consideramos ainda os constituintes e instituições que se colocaram mais ao centro, posto que admitiam a transferência de recursos públicos para escolas confessionais e filantrópicas, e ainda consignavam a perspectiva do ensino religioso como importante à formação integral, desde que a frequência às aulas fosse facultativa aos alunos. Os partidos mais expressivos da ANC mostraram-se divididos neste momento, confirmando a perspectiva apontada anteriormente, da existência de ao menos três frações do PMDB. No que se refere à postura dos constituintes do PFL, apenas pendeu à esquerda Pedro Canedo. Os 283 representantes do PL e PDS adotaram defesas à direita; os do PT estiveram sempre mais à esquerda, assim como Sólon Borges, do PTB. Os dois constituintes do PDT tiveram posturas distintas, sobretudo devido à defesa da esfera religiosa feita por João de Deus (MORAES, 2018, p. 283).

da mulher, assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos, direitos políticos, a função social da propriedade e do meio ambiente, o uso social do solo urbano, reforma tributária, recuperação dos poderes da Câmara e do Senado, novos direitos do funcionalismo público e outros (CURY, 2010).

O preâmbulo da CF/1988 estabelece que a república federativa brasileira é um estado democrático de direito pautado na consagração dos direitos sociais e fundamentais. Cabe ressaltar que os direitos sociais aparecem primeiro e existe um conflito institucional entre os direitos que o Estado tem que garantir.

O Estado foi fundado nas ideias dos direitos fundamentais que são determinadas pelas revoluções, chamadas de revoluções burguesas, revolução gloriosa na Inglaterra, a revolução francesa e a revolução americana. Essas revoluções determinaram três grandes liberdades em termos jurídicos, grandes tutelas de liberdades, tais como: a) liberdade pessoal (direito de propriedade e de se expressar), b) liberdade política (votar e ser votado, participar do processo eleitoral e da tomada de constituir as associações, ter uma vida cívica atuante) e c) liberdade econômica (liberdade de fazer negócios, de ser empreendedor, liberdade do exercício de uma vida produtiva) (MARSHALL, 1967).

Para Horta:

> Será somente na época moderna, com o tríplice surgimento da burguesia, da filosofia racionalista e individualista e do Estado nacional, que aparecerá, no século XVIII, a ideia do ensino como um direito de todos os cidadãos e um dever do Estado. A Prússia de Frederico II é o primeiro país que estabelece a instrução primária obrigatória (1763). Na França, a escola primária "obrigatória, gratuita e laica" será uma realidade somente na Terceira República (1878-1882), mais ou menos na mesma época na qual o ensino elementar adquire caráter obrigatório na Inglaterra e no País de Gales. (Lê Thành Khôi, 1979, p.179-180). Depois da Segunda Guerra Mundial, assiste-se a uma considerável democratização do ensino e a um aumento da duração da escolaridade obrigatória. Finalmente, a Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada em Paris, no dia 10 de dezembro de 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, determinará, em seu Artigo 26:
> "Toda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos no que se refere à instrução elementar e fundamental. A instrução elementar será obrigatória". Tal determinação será reafirmada no Princípio 7 da Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1959: "A criança tem direito de receber educação, que será gratuita e obrigatória pelo menos nas etapas elementares" (HORTA, s/n, 2010).

A CF/1988, ao instituir o direito à educação, tenta resolver essa tensão entre os direitos fundamentais e direitos sociais, porque os direitos fundamentais estão relacionados às liberdades conquistadas pelas revoluções burguesas, mas os direitos sociais são frutos da luta social e seguem dois grandes princípios, o direito a distribuição das riquezas e da participação plena da sociedade. Contudo, uma pessoa que não tem o direito à educação garantido não

consegue participar plenamente da sociedade, e uma pessoa que não tem direito a saúde não consegue viver e sobreviver e exercer suas atividades, uma pessoa que não tem direito ao trabalho não consegue atender as demandas das suas necessidades materiais. Portanto, uma pessoa que não tem os direitos sociais não consegue ser uma pessoa plena. Nesse sentido, uma parcela da população não vive plenamente e os direitos sociais se apresentam para tentar fazer com que a sociedade seja mais justa.

Para Cury:

> Esse jogo entre direito e dever implica os interessados, quando na falta desse atendimento, acionar de instrumentos jurídicos processuais capazes de fazer respeitar um direito claramente protegido. Assim sendo, a constituição aciona a própria sociedade civil como espaço consciente de poder e de controle democrático do próprio Estado a fim de que nenhum cidadão fique sem benefício da educação escolar (CURY, 2010, p. 116).

Com efeito, a CF/1988 em termos formais reorganiza um arranjo institucional configurando o direito da população em acionar juridicamente[31] o poder público para que seja garantido o direito à educação, tendo em conta que existe o preceito legal, mas que ainda não conseguiu se concretizar na vida prática das pessoas. A CF/1988 constrói um arranjo de que os direitos sociais e os direitos fundamentais são os objetivos do Estado Democrático de Direito, considerando que o artigo 6º demonstra os direitos sociais primeiramente e só depois são apresentados os direitos fundamentais de forma secundária no preâmbulo.

Sendo que o direito à educação é o primeiro dos direitos sociais a ser apresentado e que essa ordem não é alfabética, pois compreende que o direito à educação possui a capacidade de mobilizar outros direitos, bem como a luta por eles e a capacidade do cidadão em reivindicar os demais direitos (CARA, 2019).

Ademais, Carvalho (2011) demonstra que o direito à educação enquanto direito social, focaliza essencialmente a conquista de outros direitos, devendo ser aplicado nas políticas sociais, pois conforme Chauí "cada direito, uma vez proclamado, abre campo para a declaração

[31] Dentre os instrumentos constitucionais para acionar o sistema judiciária no tocante a garantia do direito educação, exemplifica-se o mandado se segurança e o mandado de injunção, conforme arts. artigo 5º, LXIX da CF/1988 e os artigos 21 e 22 da Lei 12.016/2009. Na tese de Poloni (2017), a partir de um estudo no município de Mauá-São Paulo, o direito à educação mediante o processo de justiciabilidade torna-se necessário quando há negação deste direito, desde a creche até o ensino médio, mediante a articulação entre a família, a escola e o Ministério Público "Verificou-se, no decorrer desta pesquisa, que não cumprimento dos princípios legais, em especial, em relação ao direito de todos a educação e a igualdade de todos perante a lei, coloca a educação nesta etapa da vida não como um direito de todos, mas, sim como um "privilégio" de alguns, ainda que considere que os tais privilegiados sejam tão oprimidos quanto os mais excluídos. Parte dessa parcela de pais e mães, ao se conscientizarem desse direito, buscam na judicialização da educação, uma forma de superação da situação opressora. No entanto, apenas pelas ações estabelecidas e não concretizadas, mas também pela desumanização que se instala entre os socialmente iguais" (2017, p. 235).

de novos direitos e que essa ampliação das declarações de direitos entra em contradição com a ordem estabelecida" (CHAUÍ, 2003, p. 63).

Essa reflexão aproxima-se do conceito defendido por Bobbio (2004) acerca da progressividade, uma vez que entender a educação enquanto direito social demarca um contexto e um tempo específico. No entanto, as disputas em que envolve esse direito social dinamizam a materialidade concreta deste direito assegurado, mas também amplia as possibilidades de vivência.

Contudo, ressalta-se que a situação de proclamar um direito não reflete diretamente que aquele direito está sendo assegurado, garantido e vivenciado na prática social, mesmo que haja a previsão e proteção no ordenamento jurídico enquanto condição basilar para caracterização dos sujeitos desse direito específico (BOBBIO, 2004).

A partir dessas contextualizações, questiona-se de que lugar advém a relevância em face da educação? Nesse sentido, torna-se importante, pois reconhece a tríade dimensional do ser humano: o *singulus* em face da individualidade, o *civis* na participação decisória em sua comunidade e o *socius* mediante o princípio da igualdade entre as pessoas (CURY, 2010). Além disso, Frigotto sinaliza:

> A educação, quando apreendida no plano das determinações e relações sociais e, portanto, ela mesma constituída e constituinte destas relações, apresenta-se historicamente como campo da disputa hegemônica. Esta disputa dá-se na perspectiva de articular as concepções, a organização dos processos e dos conteúdos educativos na escola e, mais amplamente, nas diferentes esferas da vida social, aos interesses de classe (FRIGOTTO, 2010, p. 27).

A educação possui como essência a prática social enquanto apropriação da cultura, tendo em vista que o ser humano se humaniza nessas relações, assimilando o conjunto de representações, valores, ideias, pensamentos, comportamentos, costumes, tradições, manifestações produzidas pela humanidade historicamente e transmitida de geração para geração e, ainda, constituinte e constituída desde a materialidade do chão da escola até campo educacional, pois o geral não está isolado do específico e vice versa.

Para Cury (2002), o direito à educação possui um caráter polissêmico[32], mas se torna necessário sinalizar algumas dessas concepções. Já para Cara, "O direito à educação é, em

[32] A análise desta concepção pode ser ampliada, já que o direito à educação não se configura apenas como um conceito polissêmico, pois há que se pensar e afirmar que há uma polissemia na sua materialização no que tange o campo social, histórico, político, jurídico, cultural, pedagógico e outros. Para exemplificar, podemos apontar as semelhanças e dissemelhanças, as simetrias e assimetrias, bem como o real e a aparência da garantia deste direito em relação às categorias de tempo, espaço e atores sociais.

sentido geral e por consequência, o direito de todas as pessoas a se apropriarem da cultura, por essa apropriação ser parte essencial da condição humana e uma necessidade para o pleno usufruto da vida. Por isso, o direito à educação é concretamente, um direito humano" (CARA, 2019, p. 26).

Cabe considerar que existem três dimensões a serem refletidas e postas no debate em face do direito à educação e a sua contextualização nos direitos humanos:

> **Direito humano à educação** – Como vimos, não se resume ao direito de ir à escola. A educação deve ter qualidade, ser capaz de promover o pleno desenvolvimento da pessoa, responder aos interesses de quem estuda e de sua comunidade. **Direitos humanos na educação** - O exercício do direito à educação não pode estar dissociado do respeito a outros direitos humanos. Não se pode permitir, por exemplo, que a creche ou a escola, seus conteúdos e materiais didáticos reforcem preconceitos. Tampouco se deve aceitar que o espaço escolar coloque em risco a saúde e a segurança dos estudantes, ou ainda que a educação e a escola sejam geridas de forma autoritária, impossibilitando a livre manifestação do pensamento de professores e estudantes, bem como sua participação na gestão da escola. **Educação em direitos humanos** – Os direitos humanos devem fazer parte do processo educativo das pessoas. Para defender seus direitos, todas as pessoas precisam conhecê-los e saber como reivindicá-los na sua vida cotidiana. Além disso, a educação em direitos humanos promove o respeito à diversidade (étnico-racial, religiosa, cultural, geracional, territorial, de gênero, de orientação sexual, de nacionalidade, de opção política, dentre outras), a solidariedade entre povos e nações e, como consequência, o fortalecimento da tolerância e da paz (XIMENES, 2011, p. 27, *grifos do autor*).

A educação como direito humano é parte da vida social e essencial na ação da vida humana, tendo como pressuposto a apropriação de cultura e tudo aquilo que foi produzido pela humanidade em sociedade e para avançar na experiência em relação à natureza. Essa natureza é retratada como a vida, a realidade efetiva e a expressão histórica produzida pela humanidade. A educação é uma forma concreta de transmissão de cultura para outras gerações e por meio da política social a cultura precisa ser aperfeiçoada. Por isso, a educação é a apropriação de cultura e produção de cultura.

Para Cury, "O direito à educação decorre de dimensões estruturais coexistentes na própria coexistência do ser humano" (CURY, 2010, p. 117). Assim, a educação é inerente ao sujeito em sua totalidade e segundo este autor:

> O direito à educação, seja como instrução, seja como formação de valores, é um dos caminhos com que a sociedade moderna conta para que o pequeno lume de razão que ilumina nosso caminho se acenda em cada indivíduo e em todas as pessoas, a fim de que todos possam usufruir a liberdade e a igualdade de oportunidades. O direito à educação é um caminho para que o método democrático vá se tornando um costume. Tal direito, uma função de Estado, se impõe a todos a fim de que o direito individual não disciplinado não venha a se tornar privilégio de poucos (CURY, 2008, p. 23-24).

Para Saviani (2011), a atuação do Estado no campo jurídico mediante a sua legitimidade

na divisão de poderes, apropria-se da sua soberania e autonomia em regular e normatizar a vida da população em busca do princípio da igualdade para todos os cidadãos e, assim, observa-se que as leis produzidas possuem um sentido de universalizar, protegendo os direitos, as garantias e os interesses da coletividade. Contudo, quando se aproxima da elaboração, proposição e materialização das leis produzidas pela classe burguesa, representa uma aparência de universalização, tendo em vista que os interesses individuais desta classe sobressaem aos interesses coletivos e, portanto, resultando uma aceitação de todos de forma forma naturalizada, legalizada e, consequentemente os interesses de poucos sendo privilegiados como se fossem todos.

Ainda, para Cury:

> O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais têm maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar *si ne qua non* a fim de poder alargar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos (CURY, 2010, p. 116).

Diante desta transição e suas adaptações, a Constituição sinalizou sobre a educação em diversas partes textuais, desde a consagração enquanto direito social (artigo 6º), até partes específicas conforme Seção 1 - Da Educação, no Capítulo III – Da Educação, Cultura e Desporto, situada no Título VIII – Da Ordem Social, entre os artigos 205 a 214. Em relação a educação como direito, separamos alguns destes artigos no Quadro 4:

Quadro 4 - Artigos referentes ao direito à educação na Constituição de 1988 - (Artigos 205 e 206)

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Artigos 205 e 206)
Art. 205 - 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. **Art. 206** - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III. pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V. valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI. gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII. garantia de padrão de qualidade; VIII. piso salarial profissional XIX. nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Possuindo como base o artigo 205, identifica-se o princípio da universalidade quando consagra a educação enquanto direito de todos, reafirmando a noção da cidadania. No sentido de ampliar esse direito para as pessoas, estabeleceu-se o direito/dever do Estado, a sociedade e a família como promotoras e responsáveis para o cumprimento deste direito. O Estado possui o dever de garantir "um direito meridianamente expresso" (CURY, 2010, p. 87), podendo ser acionada judicialmente, caso não cumpra esse direito. Contudo, paralelamente, verifica-se que o princípio da universalidade e a educação pública são atravessados novamente pela tradição jurídica no encaminhamento da família na obrigação de educar.

E ainda, o artigo 205 da CF/1988 expressa que a educação escolar, de abrangência nacional, deve buscar o pleno desenvolvimento da pessoa, a preparação para a cidadania e a preparação para o trabalho. A Carta Magna afirma que a educação, na condição de direito social, tem a missão de fazer com que as pessoas tenham plena capacidade de exercer as três liberdades fundamentais, enquanto crescimento pessoal, a liberdade da pessoa, a participação na política e qualificação para o trabalho. Para Cury:

> Pessoa, cidadania e trabalho: são três expressões que sintetizam os fins da educação e até mesmo a ordem social. [...] Considera-se o primado do trabalho a proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual. [...] A noção de pessoa como sujeito de direito, composição entre indivíduo singular e sua originalidade racional, afetiva e societária. Nesta noção de pessoa inclui-se a igualdade de condições para acesso à escola, articulado a igualdade jurídica e os direitos sociais (CURY, 2010. p. 56).

Diante destes aspectos e para construir um sentido político e pedagógico em face do direito à educação, é necessário rever o horizonte do histórico constitucional brasileiro e seus efeitos no planejamento para compreender a formação social e seus reflexos nas políticas educacionais. A partir destes aspectos:

> Para fazer da educação um direito de todos, é imprescindível que houvesse algo de *comum* ou universal como expressão da *educação básica*. O *status quo* da escola existente até então não atendia a exigência de elevação quantitativa e qualitativa de novos padrões de uma educação escolar pela qual se cooperasse, de modo organizado e sistemático, na criação de uma vontade geral democrática até então inexistente no país. Esse espírito foi traduzido pelo *conceito* de **educação básica**, *conceito novo* expresso em uma declaração de direito de todos a ser realizado em uma educação escolar que contivesse elementos *comuns*. De um lado, o combate à desigualdade, a discriminação, à intolerância, de outro, o apontamento das finalidades maiores da educação escolar, inclusive pelo princípio da *gestão democrática*. A noção de *comum* associada à *educação básica* é um direito que intenciona o aprendizado de saberes válidos para toda e qualquer pessoa que responde às necessidades educativas do desenvolvimento humano como patrimônio cultural. O comum vai mais além de um para todos, reportando-se a conhecimentos científicos válidos, à igualdade, à democracia e à cidadania e aos direitos humanos (CURY, 2014, p. 49, *grifo nosso*).

Esse fator da Educação Básica, enquanto comum a todos, embasa os aspectos do desenvolvimento da pessoa de forma ampla, bem como, o princípio da igualdade diante da igualdade de condições e jurídica para todas as pessoas, independentemente de classe social, gênero, sexo, cor, etnia; o princípio da liberdade e a ausência de coerção que limite a cidadania; o princípio do pluralismo de ideias mediante o processo de reconhecer a existência de concepções dos diferentes nos diversos lugares sociais; o princípio da gratuidade em qualquer nível ou etapa de ensino; o princípio da valorização dos profissionais da educação e do piso salarial por meio do plano de carreira e do concurso público, o princípio da gestão democrática mediante gestão da escola e a gestão educacional, na participação da sociedade civil e sociedade política; o princípio da qualidade da educação no contexto de melhores condições de trabalho e atuação docente, conforme exposto nos incisos do artigo 206 CF/1988 (CURY, 2010).

Dentre os diversos princípios que buscam amparar o direito à educação, incluem-se aqueles trazidos pelo Direito e que reforçam o ponto de vista constitucional para o dever do Estado e a efetivação de tal garantia. O quadro 5, a seguir, dispõe sobre a responsabilidade do poder público:

Quadro 5 - Artigos referentes ao direito à educação na Constituição Federal de 1988 - Artigo 208

Constituição Federal de 1988 – Artigo 208
Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória dos 04 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. §1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. §2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. §3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O presente excerto sinaliza as informações após a EC nº 59 de 11 de novembro de 2009. Considerando o presente artigo, identifica-se que o poder público possui duas funções: o dever e o zelar. Para Cury (2010, p. 58), "É verdade que o artigo 208 garante, no inciso I, o ensino obrigatório. Creio que não conflita com o anterior, pois o Estado deve oferecer obrigatória e

regularmente ensino público de boa qualidade. Mas compete ao sujeito ou aos seus pais efetivar ou não a desejabilidade deste direito".

O que se destaca aqui é o princípio da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade aparecendo formalmente e com a essência desse direito de maneira ampla, contemplando a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio para estudantes de 04 a 17 anos. A realização dessa obrigação também contempla o atendimento educacional especializado para pessoas com deficiência; a educação superior; ao ensino noturno regular e a determinação de algumas condições objetivas para o acesso e a permanência destes destinatários em face do material didático, transporte escolar, a alimentação e assistência à saúde do educando.

Além disso, confirma a educação como direito público e subjetivo e a possibilidade dos cidadãos de maneira individual ou coletiva a exigibilidade deste direito a partir dos remédios constitucionais embasados no regime jurídico do Direito Público (CARVALHO, 2011).

Portanto, a educação como direito de todos, reconhecida como direito social e base para a cidadania afirma-se enquanto *direito público subjetivo* conforme artigo 208, §3º da CF/1988. Segundo Cury (2010, p. 55) "Direito público subjetivo é aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir o cumprimento de um dever cuja efetivação mune-se de uma lei que visa satisfação de um interesse fundamental do cidadão". Ainda,

> A doutrina vem reconhecendo indubitavelmente a faculdade de exigir individualmente o direito, como parte da sua dimensão subjetiva, a partir do sentido expresso no §1º do art. 208 da Constituição que declara como direito público subjetivo o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, abrangendo toda a educação básica dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade em razão da Emenda Constitucional n° 59, de 2009. A questão, no entanto, não se resolve no referido dispositivo constitucional, já que este não constitui todo o âmbito do direito público subjetivo na educação, mas apenas declara um âmbito prioritário. Essa é a conclusão de Luís Roberto Barroso (2003), que identifica no referido parágrafo mais uma estratégia para isentar de dúvidas a interpretação sobre o dever do Estado em relação à educação obrigatória que, no entanto, "[...] não deve induzir ao equívoco de uma leitura restritiva: todas as outras situações jurídico constitucionais que sejam redutíveis ao esquema direito individual – dever do Estado configuram, na mesma sorte, direitos públicos subjetivos". O que é determinante para a emergência do direito público subjetivo, portanto, é a presença de regra jurídica especificadora dos deveres objetivos do Estado e dos titulares do direito (XIMENES, 2014, p. 221, *grifos do autor*).

O direito não é algo particular, é universal[33], ou seja, para todos os blocos, sujeitos e classes sociais com base no direito público subjetivo, nos direitos sociais, nos direitos

[33] O direito universal possui como base a tese de que a atuação do Estado em face do direito mediante a utilização de seu poder enquanto naturalizado, universal e representativo da população é apropriada pela classe dominante, para que seus interesses particulares se configurem hegemonicamente pelo consenso coletivo, aparentado como legítimo esse direcionamento.

fundamentais e nos direitos humanos. Logo, a aceitação da educação enquanto direito social, público e subjetivo requer políticas sociais que efetivem e atendam indistintamente toda população. Estabelece-se, também, as instituições sociais, jurídicas, políticas e educacionais para que elas determinem os destinatários, os espaços, as esferas, as entidades, bem como a maneira concreta para aquisição deste bem social. Quando o campo das políticas públicas restringe o atendimento a uma parcela da população, configura-se uma maneira de privatizar o público ou de certa forma um privilégio, espoliando o direito de todos os cidadãos.

As políticas públicas educacionais aparentam ficar aquém em face do direito de atendimento a toda população, especificamente quando relacionadas à garantia do acesso, permanência e qualidade social e pedagógica do processo ensino-aprendizagem. Partindo deste pressuposto, torna-se relevante aprofundar nas relações que permeiam o conceito de direito à educação e sua configuração social e histórica nos textos constitucionais e legislações nacionais.

A educação enquanto um dever estatal implica organizar todos os entes federativos em regime de colaboração, conforme exposto entre os artigos 211 a 214 da CF/1988. O quadro 6, a seguir, busca sinalizar essa organização e o teor do financiamento:

Quadro 6 - Artigos referentes ao direito à educação na Constituição Federal de 1988 – Artigo 212

Constituição Federal de 1988 – Artigo 212
Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. §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. §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. §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.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O cumprimento do direito à educação somente pode ser efetivado quando os fatores econômicos sustentam o financiamento educacional[34], estabelecendo estratégias e políticas organizacionais que buscam contribuir para a materialidade da educação para todos. Proclamado o percentual em que cada ente federado deve investir e repassar o dinheiro para a educação, isso faz com que exista uma perspectiva formal para atingir os meios operacionais da educação com base no financiamento.

Para Cury:

> Como se trata, porém, de um direito reconhecido, é preciso que ele seja garantido e, para isso, a primeira garantia é que ele esteja inscrito no coração de nossas escolas, cercado de todas as condições. Uma dessas condições é o financiamento. Atualmente, a União deve investir 18% e os Estados e Municípios 25% de seus impostos em educação. Entretanto para que esse recurso seja efetivado aplicado na finalidade que lhe é própria, a uma sub vinculação obrigatória para a educação básica. Trata-se de um fundo contábil que reúne recursos da união, estados e municípios e dos quais 60% devem ser voltados para o salário dos docentes (CURY, 2014, p. 53).

O presente artigo demonstra que a União deve aplicar nunca menos de 18%, enquanto, os estados membros, o Distrito Federal e municípios devem aplicar nunca menos de 25% da arrecadação de impostos. Comparando esse artigo com a Constituição Federal de 1946, tendo em conta que as Constituições de 1967 e 1969 foram omissas em relação a essa temática, percebe-se que o percentual atribuído a União aumentou de 10% para 18% e o percentual dos outros entes federados, aumentou de 20% para 25% o valor que deve ser direcionado para a educação.

Nessa perspectiva, a gratuidade materializada na CF/1988 não configura de uma forma ampla, tendo em conta que o percentual reservado, constitui o retorno pago pela própria população via pagamento de impostos. Todavia, observa-se que, atualmente, há um repasse maior para o campo educacional do que em outras constituições.

Ainda, verifica-se a organização de outros tributos para a finalidade educacional, dentre eles, destacam-se as contribuições sociais para os programas de alimentação, assistenciais e a instituição da contribuição social do salário educação para toda a educação básica com base na EC nº 59/2009, e não apenas para o ensino fundamental, conforme o texto original da CF/1988.

---

[34] A disputa do financiamento educacional enquanto direito, se constitui por um lado a luta do movimento popular, mas do outro lado, existem retrocessos na CF/1988, decorrentes das emendas constitucionais e os movimentos governamentais, conforme EC nº 19, a qual apresentou um novo regime da Administração pública, bem como os rearranjos das políticas neoliberais e antidemocráticas delineando os cortes de gastos na educação. Este cenário está vinculado à narrativa de modernização sob os efeitos privatizantes, o falseamento do discurso de superação da crise fiscal e o cenário híbrido entre o público e o privado e de forma transversal a apropriação do fundo público por entidades privadas ou públicas não estatais.

Lembra-se, também, que a contribuição social do salário educação terá como base o número de matrículas, tendo em conta que a discussão sobre financiamento da educação pública brasileira, nos últimos anos, sobretudo na Educação Básica, está sendo mobilizada pelos conceitos de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ), em contraposição ao gasto mínimo por aluno.

Sob a lógica do CAQ, a partir dos custos é que se deve dimensionar os recursos financeiros para a educação e não o contrário. De acordo com Farenzena (2019), a discussão sobre o CAQ ganha impulso a partir de 1988 com a CF, descrevendo a qualidade da oferta com custos, bem como, a distribuição de recursos financeiros. A participação da sociedade civil, mediante controle social e em face dos Conselhos de Acompanhamento e Fiscalização, tornou importantes as instituições para o planejamento, manutenção e organização do financiamento (ARAUJO, 2016).

Logo, após as atividades que resultaram na promulgação da CF/1988, foram impulsionados debates para a organização, construção e aprovação da atual lei de diretrizes e bases da educação nacional brasileira. Os debates apresentaram expectativas de diversos grupos da arena educacional, da política, da economia, dos movimentos sociais cristalizados no campo de embate de forças entre a sociedade civil e a sociedade política.

O primeiro anteprojeto da LDB constou 68 artigos apresentados pelo deputado federal Octávio Elísio (PMDB), sob o nº 1.258 A/1988. As discussões, aditamentos e tramitações estenderam-se por oito anos, até a aprovação da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, mediante autoria do Senador Darcy Ribeiro (SAVIANI, 2011).

Para Cury:

> A LDB aprovada não é - como também as outras não foram - um texto, mas um intertexto. Ao final, a lei aprovada acabou por conjugar diferentes vozes com distintas potências. As vozes dominantes, as respectivas as abafados e as ausentes e a constituem continuam sendo uma "rede intertextual" a ser lida e reconstruída de ser um movimento correlativo participam diferentes intencionalidades presentes na prática social e nas referências legais identificadores de cada projeto. A voz da ausência também é o modo de se fazer presente e de se fazer ouvir em outra dimensão (CURY, 2010, p. 94).

De fato, esta lei apresentou um espaço com visibilidade em imprimir os interesses e as forças sociais, constituinte do movimento dinâmico pelas conferências em todos os níveis educacionais. A proposição da LDB/1996 configura efeitos da hegemonia e contra-hegemonia resultante do jogo de vários níveis que regulam a educação nacional, bem como as finalidades

da educação básica e superior refletidas da constituição nos aspectos da formação comum consenso, exercícios da cidadania, os meios para o trabalho e o desenvolvimento do educando.

Sob o caráter nacional desta lei e diante de temas polêmicos que compuseram a sua formação legal e histórica, os artigos arrolados no Quadro 7, a seguir, representam informações acerca do direito à educação:

Quadro 7 - Artigos referentes ao direito à educação na Lei 9.394/96.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/1996	
Lei nº 9.394 (texto original)	Lei nº 9.394 (com alterações)
Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.	**Art. 2º.** A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
Art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; III – atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino; IV – atendimento gratuito em creches e préescolas às crianças de zero a seis anos de idade; V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; VIII – atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.	**Art. 4º.** O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio; II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem. X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a

	toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).
Art. 5º. O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo. §1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União: I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; II – fazer-lhes a chamada pública; III – zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola. §2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar, o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais. §3º Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do §2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente. §4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade. §5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.	**Art. 5º.** O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) § 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: I - recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) II - fazer-lhes a chamada pública; III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola. § 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais. § 3º Qualquer das partes mencionadas no *caput* deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente. § 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade. § 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.
Art. 6º. É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos sete anos de idade, no ensino fundamental.	Art. 6º. É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

Fonte: Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996).

A LDB, aprovada em 1996, dá continuidade ao caráter polêmico entre o limite do ensino público e privado, considerando o artigo 2º, ao estabelecer a educação como dever da família em primeiro lugar e sucessivamente o Estado como segundo responsável. Ainda, quando sinaliza que o ensino deve ser proposto com base no princípio da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino (artigo 3º, V), como também a autorização do ensino para a iniciativa privada (artigo 7º) abrangendo os grupos empresariais e as associações não governamentais sem fins lucrativos.

A inversão quanto a responsabilidade da educação deve ser problematizada em alguns aspectos. Houve confronto entre a LDB/1996 e a CF/1988 em face do princípio da simetria

constitucional? Para Carvalho (2011), Cury (2010), Saviani (2011), dentre outros, essa inversão não configura confronto legal, pois o Estado está como responsável, mas que tal especificação pode ser visualizada enquanto uma parcial do repasse de responsabilidade do poder público em face da educação. Ademais, o texto permanece com elementos da CF/1988 ao aproximar o sentido da educação com o desenvolvimento pleno da pessoa, a cidadania e o trabalho.

Sobre o princípio da gratuidade, a LDB/1996 amplia os destinatários incluindo as creches, e pré-escola, a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e os níveis mais elevados de ensino. A inclusão do ensino médio, no princípio da gratuidade, deu-se após várias disputas jurídicas, conforme disposta por Ximenes:

> Esse entendimento quanto a estrutura do princípio da gratuidade for reafirmada pelo STF, através de debate sobre a natureza desses enunciados normativo travado em Recurso Extraordinário com repercussão geral (RE 5000171/GO). Nesse caso, uma universidade pública federal questionava decisão da justiça federal que, com base no referido princípio, entendeu ser inconstitucional a cobrança de taxa de matrícula aos estudantes, mesmo que comprovada a aplicação de recursos em políticas de assistência estudantil. Alegava a universidade que, por se tratar de princípio, tal dispositivo não poderia ser interpretado isoladamente, mas necessariamente no contexto dos demais princípios e dispositivos constitucionais, indicando os artigos 205, 206, I; 208, VII e 212, §3º como balizadores para ponderação de sua prática. Segundo a instituição, caberia da gratuidade aos níveis de ensino não obrigatórios. Entendia que só a relação a educação básica e ao ensino médio a gratuidade seria imediatamente aplicável, nesses casos por força do que está expressamente disposto nos incisos I e II do 208 da Constituição (XIMENES, 2014, p. 166).

Acerca do princípio da obrigatoriedade, ele respalda a educação infantil até o ensino médio para os estudantes de 04 a 17 anos. Tal princípio se confirma com a alteração textual em que ratifica a obrigação familiar em matricular as crianças desde os 04 anos e não a partir dos 07 anos conforme artigo 6º.

Fica expressa, ainda, a gratuidade e o acesso público para a EJA, devendo apresentar condições objetivas para a permanência destes estudantes no espaço escolar. Em contrapartida, verifica-se que o texto da LDB/1996 original desvelou de maneira expressa que apenas o ensino fundamental, enquadra-se como direito público subjetivo. Segundo Saviani:

> Com efeito, abriu-se uma polêmica sobre a universalização da educação básica, em todos os níveis e modalidades inscrita no substantivo Jorge Hage e mantida no projeto aprovado pela Câmara. Havia aqueles que entendiam que essa norma não teria respaldo claro na Constituição. No entanto, é óbvio que a Constituição não impede. Ao contrário, ao instituir a exigência da "progressiva extensão a obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio", ela estava sinalizando a desejabilidade de sua efetivação. Mais do que isso, ela estava indicando que quanto antes isso acontecesse, melhor. Ora a obrigatoriedade implica a universalidade. Com efeito, obrigatório é aquilo a que ninguém pode se furtar. Portanto se estende ao todo, ou seja, é universal (SAVIANI, 2011, p. 231).

Nesse sentido, foi modificado que a educação que não estava sendo considerada um direito de todos, se configura enquanto direito público subjetivo, decorrente do cristalizado ordenamento constitucional. Assim, materializa a LDB/1996 reafirmando o princípio da universalidade.

Ao realizar a leitura da LDB/1996 e da CF/1988, acerca da educação enquanto direito, pensa-se que a letra da lei deveria ser automaticamente efetivada, mas não é assim que acontece na vida prática e cabe pensar o porquê o direito à educação não foi consagrado até hoje no Brasil, mesmo após 32 anos da CF/1988. Para Cury, tal pensamento pode ser problematizado, da seguinte maneira: "Se a nova Constituição saiu melhor do que se esperava, só a prática social, através da mobilização consciente da sociedade civil, poderá confirmá-lo" (CURY, 2010, p. 49).

A problemática do Brasil é que a Constituição possui um descompasso com a sociedade brasileira, porque se afirma em um conjunto de direitos e normas que estabelece um país em que a elite econômica considera a existência de cidadãos e ela se inclui entre os cidadãos, mas ainda resguarda de maneira velada, ou clara, a existência de cidadãos de segunda classe, podendo até sinalizar uma subcidadania.

É perceptível que a efetivação do direito à educação no Brasil ultrapassa o campo jurídico para o campo político e consequentemente o campo social. Nesse sentido, é necessário um conjunto de mecanismos, estratégias e políticas que materializam esse direito na realidade. Dentre tais formas, exemplifica-se o PNE, os PEEs e PMEs, enquanto planos educacionais garantidores do direito à educação nas diferentes esferas governamentais que estão amparadas legalmente, mas ao mesmo tempo possuem embates na sua aplicabilidade, desde a elaboração, a proposição, a materialização, até o monitoramento.

A construção do direito à educação e o movimento da educação enquanto direito resvala-se no papel do poder público frente à educação e ao caráter ideológico presente. Os documentos normativos demonstram que a educação na sociedade possuiu distintos contornos e características em face do papel estatal e a configuração do direito à educação a partir dos princípios da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade tendendo a educação enquanto prática social. De outra parte, esses sentidos assumem posicionamentos ideológicos na sociedade capitalista corroborando as relações de dominação nesta sociedade.

Visa-se, assim, explicitar as concepções ideológicas, bem como a aparência e a essência em face dos princípios que delineiam este direito, especialmente os princípios da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade da educação.

2.4 O DIREITO À EDUCAÇÃO: UNIVERSALIDADE, OBRIGATORIEDADE E GRATUIDADE

A partir do segundo período do republicano, verifica-se o que a concepção de direito à educação tem se baseado em princípios gerais e que amparam o desenvolvimento humano em sua totalidade, dentre eles, destacam-se: a dignidade da pessoa humana, à democracia, a igualdade, a liberdade, a cidadania e a justiça social; de maneira específica, os princípios educacionais, como a universalidade, a gratuidade, a obrigatoriedade, a qualidade, a gestão democrática o acesso e a permanência.

Portanto, ao compreender a evolução histórica normativa, acerca do direito à educação no cenário brasileiro, percebe-se majoritariamente que esta concepção esteve assentada na educação institucionalizada, com base nos princípios da universalidade, da obrigatoriedade e da gratuidade nas instituições públicas.

Sobre a **universalidade**, tende a ser homogeneizadora, mas também é plural e coordenada, a qual necessita refletir as particularidades e contradições do movimento global. Sobre a universalidade da educação, verifica-se que a oferta do ensino necessita ser geral, comum e igual para todos os cidadãos, com base na igualdade entre as pessoas, conforme disposto no artigo 5º da CF/1988 em que todos são iguais perante a lei[35], mas também que "temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza" (SANTOS, 2006, p. 462).

No entanto, em uma sociedade desigual, a ideia de educação universal se depara na desigualdade econômica e social. Ao se defrontar com tais desigualdades e, concomitantemente a fragilidade em constituir os sujeitos enquanto cidadãos, as políticas públicas, de forma geral e especificamente as educacionais, afirmam-se em elementos que amparam o poder político. Esses elementos não se restringem somente aos acordos políticos, relacionam-se também em apontamentos sociais, culturais, econômicos locais, regionais, nacionais e internacionais. Nessa correlação, verifica-se que as políticas neoliberais ratificam e produzem a desigualdade, pois

[35] Para as autoras Resende e Miranda (2016), é necessário fazer um contraponto acerca da ilusão, falseamento ou aparência do princípio da igualdade formal, tendo em vista que "Trata-se de uma inversão: o que não pode se realizar por princípio (a igualdade no marco de uma sociedade fundada na desigualdade) parece não ser plenamente realizável nos estreitos contornos de iguais perante a lei. Essa inversão mistificadora precisa ser desinvertida, sob pena de se abdicar da possibilidade humana e emancipadora contida no preceito justo de igualdade substantiva em contraposição a sua adjetivação legal. Ainda: o preceito de igualdade perante a lei assenta-se sobre a legitimação do que já está assentado, confirmando o que está posto, legitimando regras de controle para ser igual e abdicando de construir a igualdade substantiva que implica a emancipação de cada um e de todos" (RESENDE, MIRANDA, 2016, p. 36).

não se pode analisar a política educacional de forma linear (FRIGOTTO, 2010).

A discussão e efetivação da educação universal resulta em materializar estratégias políticas e educacionais no sentido de evitar a idealização do discurso de igualdade. Almejar a superação da real desigualdade parte do processo de que o acesso ao conhecimento sistematizado contribui na formação consciente e o enfrentamento a tais desigualdades, pois, para Bobbio:

> A sociedade civil, onde se forma a Opinião pública, é, de igual modo, um conjunto anárquico e antagônico de tendências que não elimina a desigualdade. Dos interesses particulares não se chega à universalidade, porque a sociedade civil está desorganizada: por isso, o auto-entendimento da Opinião pública não se pode apresentar como razão; se, mediante o poder Legislativo do Estado de direito, se eleva o grupo dos particulares à participação da coisa universal, permuta-se o Estado com a sociedade civil, levando a desorganização desta ao seio daquele, o qual, se quiser ter universalidade, tem de ser orgânico (BOBBIO, 1998, p. 844).

É necessário reconhecer o direito das minorias à educação já que o capital não reconhece esse direito a partir de uma lógica política no atual contexto em que há uma negação de deliberados direitos mediante o neoliberalismo, neoconservadorismo e o neoeconomicismo (SIQUEIRA, 2020). A arena de disputa pela universalização e permanência na educação básica constitui-se como processo de luta histórica, bem como o acesso às camadas populares na escola. A universalização da educação configura um direito de todos em universalizar o atendimento escolar independentemente de classe social, gênero, sexo, raça, etnia, cor, credo etc.

Quando se fala em universalizar a educação, é necessário tensionar os conceitos de centralização, desconcentração e centralização qualificada, os quais serão retratados na próxima seção, bem como, as políticas educacionais, o atual PNE (2014-2024), os PMEs e a constitucionalidade do SNE conforme exposto no artigo 214 da CF/1988 e a EC nº 59/2009.

E ainda, universalizar significa que o sistema está além das instituições educativas, da não dicotomização da educação básica e da educação superior, bem como no tensionamento da educação como função emancipatória e espaço de produção e reprodução. Ao resgatar a ideia da universalização, deve-se verificar se a educação em que está sendo proposta está balizada em qual critério de padrão de qualidade.

No sentido de refletir o princípio da **obrigatoriedade**, quando se inclui a educação enquanto direito social e direito subjetivo e, portanto, universal, torna-se uma concessão, um direito e uma obrigação sinalizado na EC nº 59/2009 e na Lei 12.796/2003 . Para Bobbio (2004), a constituição de um direito demanda um conjunto de normas, pois tal garantia é estabelecida

historicamente e necessita de um ordenamento para a sua concretização, já que "A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação" (BOBBIO, 2004, p. 80). Assim, o direito à educação se constitui enquanto garantia histórica e um dever e que afeta desde o campo pedagógico até o campo social, político e econômico.

Para Horta (1998), a obrigatoriedade da educação se constitui enquanto direito em face da conquista[36] dos movimentos sociais no campo da política pública, bem como a finalidade de formação para o trabalho. Acerca do conceito da obrigatoriedade escolar, Horta (2010) afirma

> Refere-se tanto à obrigação legal imposta aos pais ou responsáveis de matricularem seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino, dentro de determinada faixa etária, ou durante a duração de determinado nível ou etapa de ensino, quanto à obrigação legal imposta às autoridades competentes de criarem as condições para que essa matrícula possa se realizar no sistema público de ensino (HORTA, s/n, 2010).

Quando se amplia o processo de escolarização para as pessoas, verifica-se que torna-se uma necessidade da população em apropriar a educação enquanto prática social e cultural, sendo acessível por todas as classes sociais e ainda a mínima necessidade para se tornar um sujeito atuante na sociedade. Além disso, quando o poder estatal estabelece a obrigatoriedade escolar está considerando que a população necessita pelo menos de um conhecimento obrigatório, ou mínimo conhecimento para as relações sociais, enquanto um direito humano existencial. Segundo Huberman:

> A educação considerada como um direito humano fundamental difere dos outros serviços que as sociedades tradicionalmente oferecem a seus membros. O direito à educação não se reveste exatamente da mesma dimensão que, por exemplo, o direito à assistência médica gratuita, à alimentação mínima, à habitação decente ou ao socorro em caso de catástrofe natural. Estes são serviços que a sociedade proporciona àqueles que os solicitam. Em geral, os cidadãos podem escolher entre utilizá-los ou prescindir deles e inclusive, adaptá-los, via de regra, a seus interesses individuais. A educação, ao contrário, é via de regra obrigatória, e as crianças não se encontram em condições de negociar as formas segundo as quais a receberão. Paradoxalmente, encontramo-nos assim diante de um direito que é, ao mesmo tempo, uma obrigação. O direito a ser dispensado da educação, se esta fosse a preferência de uma criança ou de seus pais, não existe (HUBERMAN, 1979, p. 58-59).

Além disso, o legislador buscou refletir que o princípio da obrigatoriedade direciona que o Estado deve estabelecer todas as condições necessárias para que o cidadão possa cumprir a compulsoriedade do acesso, da permanência, da matrícula e da frequência na instituição escolar. No caso, o governo estatal não pode se eximir da responsabilidade em disponibilizar a

[36] É necessário destacar que a luta popular pela obrigatoriedade escolar não se constituiu de forma linear e que ainda, alguns autores pontuam que os efeitos deste princípio, amparam desde a escola para todos, mas também aspectos de controle e regulação de certa parte da população.

educação brasileira, conforme disposto no art. 54 do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), pois estabelece que se os poderes públicos não ofertarem o ensino obrigatório ou ofertarem de maneira irregular importa na irresponsabilidade da autoridade competente, podendo ela ser imputada por crime de responsabilidade.

> É preciso considerar que a obrigatoriedade escolar é condição essencial para o poder público criar condições institucionais para a garantia da educação, principalmente em um país de longa tradição negativa em relação à oferta e às condições para que o direito à educação seja assegurado. No entanto, é preciso que a freqüência à escola não se restrinja apenas à alfabetização, mas ultrapasse essa etapa e, ainda, atinja a totalidade da população (FLACH, 2011, p. 293).

Quando houve a aprovação da obrigatoriedade para a pré-escola, verificou-se que a esfera municipal não foi amparada financeiramente e tecnicamente para dar condições necessárias nesse processo transitório. A partir destes fatores e com a presença do regime parcial, houve um ressurgimento das creches clandestinas ou domiciliares que apareceram e desapareceram instantaneamente.

O campo jurídico determina a obrigatoriedade da escola, atualmente de 4 a 17 anos, mas para atender esse direito verifica-se um grande retrocesso quando não está sendo proposto às escolas em tempo integral. É direito das crianças e da família trabalhadora dividir-se com as famílias das novas gerações, pois quando não tem creche a família tem que arrumar um jeito de cuidar ou até o que os autores denominam da rede de solidariedade, quando as crianças não têm com quem ficar. Portanto, há o renascimento do velho/novo mercado grande para as pequenas creches privadas que não tem estrutura nenhuma.

Para Campos (2020), o não direito à educação está concretizado quando o processo da universalização do ensino obrigatório não foi alcançado, bem como, quando não está constituindo um SNE, o qual contribuiria para melhor organicidade e cumprimento do campo político, administrativo e diretivo acerca da educação. Tais ausências possibilitam lacunas nos subsistemas de educação e, ainda, a presença dos aspectos da privatização exógena[37], em suas diversas figuras.

Em face do princípio da **gratuidade**, verifica-se que não se pode pensar a educação gratuita dissociada do financiamento, da gestão e dos planejamentos intersetorial e intergovernamental. Para Gramsci:

> A escola unitária requer que o Estado possa assumir as despesas que hoje estão a cargo da família no que toca à manutenção dos escolares, isto é, requer que seja completamente transformado o orçamento do ministério da educação nacional,

[37] Adrião (2008) sinaliza acerca dos diversos aspectos privatizantes endógenos e exógenos.

> ampliando-o enormemente e tornando-o mais complexo: a inteira função de educação e formação das novas gerações deixa de ser privada e torna-se pública, pois somente assim ela pode abarcar todas as gerações, sem divisões de grupos ou castas (GRAMSCI, 2017, p. 33).

Nesse sentido, o ordenamento jurídico entende que a gratuidade é uma regra geral, o qual pretende alcançar a total efetividade ao direito à educação, podendo aplicá-lo de forma semelhante como outros princípios estabelecidos no texto constitucional. Para Oliveira, "A gratuidade é a contrapartida da obrigatoriedade de o cidadão frequentar a escola e da obrigação do Estado em fornecê-la a todos, pois do contrário, a compulsoriedade seria apenas um ônus para a família não se caracterizando um direito do indivíduo" (OLIVEIRA, 2011, p. 16). Na mesma direção, para Flach (2011), o poder público, ao estabelecer a obrigatoriedade da educação, precisa, de maneira sequencial, tornar este ensino gratuito, já que não se pode estabelecer uma obrigatoriedade e não possibilitar uma educação que seja gratuita e sem condicionalidades.

Quando se afirma que a educação básica é obrigatória e gratuita, isso faz com que o Estado se organize para torná-la acessível para todos, indistintamente. Logo, ter como base a proposta da gratuidade significa que esse princípio amplia a proteção da educação enquanto direito. Assim, para efetivar o princípio da gratuidade, o Estado precisa criar normas e ações que mobilizem os temas de planejamento, financiamento, as relações federativas e dos sistemas de ensino. Neste debate:

> O financiamento das instituições educativas públicas brasileiras possuem uma tríplice vinculação de recursos, que se materializou com aprovação do Plano Nacional de Educação que vigorar no período de 2014-2024: O percentual mínimo dos impostos que devem ser aplicados em educação a contribuição do salário-educação arrecadada das empresas e o montante dos recursos financeiros equivalente a um percentual do Produto Interno Bruto (AMARAL; AGUIAR, 2016, p. 11).

Essas políticas potencializam e devem potencializar a compreensão da educação em face do espaço escola, ou seja, um contexto mais amplo. Entretanto, ao pensar as posições políticas, identifica-se que não é linear a sua proposição e materialização, tendo em vista que as políticas de financiamento que buscam amparar o princípio da gratuidade são atravessadas pela economia e os interesses de classe.

Essa situação afirma-se desde o texto constitucional, que determina que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, retratando que a educação será financiada tanto com recursos públicos arrecadados pela população, bem como com recursos das famílias, mediante pagamento de mensalidades. Além disso, aborda também sobre o funcionamento das

instituições educacionais particulares e o recebimento do fundo público para estas instituições. Não apenas, como também pensar a educação como mercadoria ou negócio, enquanto insumo econômico e a destituição do público.

É necessário entender que o campo da política[38] é um espaço de contradição que deve ser recolocado enquanto lugar de luta em face dos jogos de interesse de determinada hegemonia e refletindo as tensões de cada campo. Destaca-se, desse modo, que o princípio da gratuidade perpassa as contradições que intensificam os aspectos privatizantes na educação básica a partir do repasse da responsabilidade da educação pública para redes empresariais e redes privadas, desde o aspecto organizacional até as questões pedagógicas, exemplificadas na terceirização, nos *vouchers*[39], no sistema de avaliação; a configuração da nova gestão pública; a inserção de recursos públicos na rede privada; as escolas conveniadas; os materiais didáticos; a lei de responsabilidade fiscal (APPLE, 2003; DOURADO, 2017; CAMPOS, 2020).

Pode considerar que esse desenho aponta que quando não se efetiva a universalização, a gratuidade e a obrigatoriedade, nega-se o direito à educação[40] e sucessivamente nega a ideia dos direitos sociais, os direitos econômicos e os direitos culturais, pois quando se nega o direito a entrada na escola e a sua permanência e aprendizagem, nega automaticamente outros direitos, como a moradia, a alimentação, a saúde e a inserção na vida social sem discriminações e preconceitos (LOUREIRO, 2017).

O direito à educação deve ser compreendido nesse contexto relacional e não somente pela educação, apreendendo os movimentos dentro das políticas de governo e das políticas de estado. Não apenas isso, mas ainda identificar os processos de novas formas de gestão e governo

---

[38] Sobre a noção de campo jurídico cf. BOURDIEU, P. A representação política: elementos para uma teoria do **campo político**. In: *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989, p. 163-202.

[39] Na pesquisa de Antunes, observou-se a presença desse mecanismo "Com a exigibilidade das crianças de 4 e 5 anos de idade estarem nas instituições de EI, a compra de vagas em instituições privadas foi uma das estratégias adotadas pelo poder público municipal. Como a ampliação do número de vagas para o acesso de crianças na pré-escola não esteve associada à ampliação de estrutura física nas instituições, foi necessária a reorganização e adaptação dos mesmos" (ANTUNES, 2018, p. 258).

[40] No estudo de Antunes (2018), foi possível observar constantes entraves ao direito à educação, tendo em vista que "Na pré-escola, a obrigação de universalizar o acesso à pré-escola às crianças entre 4 e 5 anos em 2016 apontou que muitas escolas municipais de Santa Maria destacaram alguns desafios, entre eles, de maior ordem, a insuficiência de recursos 258 financeiros é um dos aspectos citados para que essa política pública seja legitimada. Além do financeiro, três aspectos foram suscitados, como o espaço físico, os recursos humanos e as questões pedagógicas, para não perder a essência da EI e apressar práticas que são desenvolvidas nos anos iniciais do EF como a alfabetização formal para as crianças de 4 e 5 anos de idade. Ainda no ano de 2017, a partir das ponderações dos participantes, constatou-se que o número de escolas de Educação Infantil é insuficiente para atender à demanda, algumas das instituições precisam ser readequadas e ainda precisam de manutenção na estrutura física. Também são observados desafios em relação ao quadro de pessoal, com o número insuficiente de profissionais para atuar nessa etapa da EB, fazendo com que sejam realizados contratos temporários de professores de EI para buscar amenizar a situação" (ANTUNES, 2018, p. 258).

e qual a relação com as questões mais amplas, tendo em conta que as políticas educacionais são sempre expressão da definição dos organismos multilaterais.

A partir da tese de Antunes (2018):

> No Brasil, o direito à educação incide na obrigatoriedade e na gratuidade da educação. A sua configuração ocorre com a declaração desse direito referenciado ao número de anos ou níveis de escolaridade garantidos a todos os cidadãos. Para os integrantes da pesquisa, a obrigatoriedade da educação é vista como um meio de garantir a sua efetivação e, segundo eles, não se concretizaria se não fosse dessa forma. Assim, para todos os participantes, a educação é direito de todos e dever do Estado. Entretanto, com o aparato das políticas públicas para garantir a universalização do acesso a todas as etapas da EB, questiona-se acerca dos princípios basilares do direito à educação, como a emancipação e a igualdade. Ao buscar compreender o movimento de vai-e-vem nesse processo, é possível dizer que a sua efetivação está muito distante de garantir igualdade nas condições de acesso à educação para todos; sem dúvidas, continua a constituir-se como um dos desafios para o planejamento de políticas públicas educacionais. É possível dizer então que a efetivação do direito à educação está associada ao dispêndio de recursos econômicos por parte do Estado para essa área. Por isso, de certa forma, o direito à educação é legitimado "na medida do possível" (ANTUNES, 2018, p. 256).

Para Gramsci (1999), o quantitativo não está dissociado do qualitativo, e quando a educação é posta enquanto direito universal, gratuito e obrigatório, mas não garantido na realidade capitalista amplia-se progressivamente a desigualdade educacional e, consequentemente, a desigualdade social. De maneira paralela, segue a tese de que o quanto mais universal, obrigatória e gratuita seja a educação, mais possibilidades qualitativas a educação poderia ser posta enquanto direito.

Para Dourado:

> Ao considerar a tese, por mim adotado, que o cenário da proposição de políticas não é o mesmo que a materialização ou o Estado em ação, vamos entender que no processo de materialização do Plano Nacional de Educação e outros decenal, múltiplos planos são as variáveis envolvidas e nem sempre coincidentes, às vezes ratificar as concepções disputadas (DOURADO, 2017, p. 37).

Portanto, não há transposição automática, pois existem apropriações e reproduções das relações entre o local e mundial, mas não de maneira direta, é necessário realizar percepções analíticas de gestão, regulamentação e financeirização.

Para aprofundar tais contextos, o próximo capítulo apropriará dos conceitos teóricos descritos até aqui, buscando apresentar análises sobre as relações e contradições acerca da política educacional, trazendo olhares ideológicos e o que se tem direcionando de forma hegemônica e contra-hegemônica sobre o direito à educação no campo político, jurídico e

social, bem como o movimento de blocos históricos na elaboração e no monitoramento do PNE (2014-2024) e possíveis desdobramentos na configuração dos PMEs.

CAPÍTULO 3. A CONJUNTURA POLÍTICA E AS AÇÕES PARA ELABORAÇÃO DO PNE (2014–2024) E DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO ESTADUAIS E MUNICIPAIS

> *A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei 13.005/2014, de 25 de junho de 2014, representa uma conquista da sociedade brasileira, uma vez que evidencia uma tomada de consciência política acerca da importância da educação para o futuro do país. Ao mesmo tempo, a aprovação do Plano implica enorme desafio para os entes federados, para os agente do campo da educação e da sociedade civil em geral, que precisa agir de modo articulado e colaborativo para que os planos estaduais, distrital e municipais sejam elaborados e implantados em sintonia e consonância com as metas e estratégias do PNE (AGUIAR, 2016, p. 11).*

A educação como prática social efetiva-se nos diversos espaços enquanto marcador de paradoxos e contradições na sociedade capitalista, mediante o movimento de blocos históricos e a disputa pela sua hegemonia. Conforme afirmado por Dourado "a educação é entendida como prática social e, portanto, como política pública, caracterização que implica a compreensão da arena educação como campo de disputas de projetos providos de historicidade" (DOURADO, 2006, p. 283). Neste processo, a educação, como política pública, no contexto de um país amplo e federado como o Brasil, torna-se ainda importante e complexa a educação, uma vez que é pensada, implementada e avaliada a partir de relações de forças diversas no âmbito do local, do regional e do nacional.

Além disso, ela é influenciada por forças sociais plurais, que inclui interesses e ações de países ricos e organismos multilaterais, bem como os movimentos da sociedade civil e política. A perspectiva do regime de colaboração, previsto na CF/1988 e na LDB/1996, assim como o SNE, também constitucionalizado e previsto na lei do PNE (2014-2024), implicam amplos desafios para o planejamento educacional no Brasil, tendo em vista a efetivação do direito à educação.

Herança de um processo histórico, divergente e contraditório de lutas pelo direito à educação, o PNE segue a linha de propostas para efetivação de políticas públicas concretas, mas que, mesmo previsto para um decênio, como política de Estado, acaba sofrendo reveses e sendo pautado em cenários políticos-ideológicos de disputas de interesses, interferindo nas visões sobre o que é educação, bem como sobre suas finalidades em termos da ampliação de direitos em seus diferentes níveis e modalidades, conforme previsto no Plano (DOURADO, 2020).

O PNE (2014–2024) foi aprovado com a expectativa de que seguisse um curso diferente do PNE 2001-2011, que acabou se tornando inócuo enquanto instrumento de planejamento. Até

2016, cumpriu o seu papel, mas o advento do golpe de 2016 e a pandemia da Covid-19[41] impactaram diretamente no alcance das metas, enfraquecendo-o enquanto plano de Estado, especialmente também considerando a aprovação da Emenda Constitucional do teto dos gastos em 2016 (EC nº 95/2016) e dos cortes orçamentários recorrentes nos Governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Por fim, é necessário salientar que a descontinuidade das políticas e programas de governo e a ausência do SNE, embora previsto na CF/1988 e na Lei do PNE, configuram entraves à materialização do PNE (2014-2024) e dos PEEs, do Distrito Federal (DF) e PMEs e, consequentemente, a ampliação e efetivação do direito à educação.

O presente capítulo tratará acerca da conjuntura política em face dos embates e disputas ideológicas que delinearam e delineiam a centralidade do direito à educação, considerando aspectos do PNE (2014-2024), as conjunturas dos contextos políticos e de gestão nacional, estadual e municipal de educação. Nessa direção, destacam-se os embates em torno do federalismo e do regime de colaboração, dos movimentos históricos e políticos de intelectuais, da sociedade civil e política relativos à elaboração e aprovação do PNE e dos planos estaduais e municipais, bem como da importância desses planos para a materialização do direito à educação no Brasil.

3.1 O FEDERALISMO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NA EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A forma de Estado representa a organização do poder no território, tomando como parâmetro a presença, as contradições e o conteúdo da descentralização político-administrativa. Nessa perspectiva, precisa compreender, primeiro, que formas de estado são estruturas

[41] O efeitos da pandemia da Covid-19 na educação foram e, ainda, são diversos tendo em vista que a partir de 2020, o cenário educacional brasileiro passou por diversos contrastes tendo em vista a não frequência dos estudantes no campo escolar, bem como a inexistência de qualquer tipo de ensino, ou a distância de forma compensatória em face do regime de ensino emergencial, reafirmando de maneira clara os processos de desigualdade social no ensino. E para Abrucio (2020, p. 38-39): "O vazio escolar gerado pela Covid-19 teve outros efeitos para além da questão da educação remota. Houve um aumento da desigualdade escolar, não só por conta do acesso diferenciado à tecnologia, mas também porque os impactos da pandemia foram muito desiguais entre as famílias e entre os países, em termos de desemprego, pauperização, adoecimento e falecimentos. Também surgiram muitos problemas psicológicos nos alunos, bem como (não se pode esquecer) nos professores e gestores escolares/ educacionais. A pressão de um mundo norteado pelo medo e pelo isolamento, em que os vínculos pessoais se tornaram quase inexistentes, aumentaram sobremaneira a depressão infantil e juvenil e outras patologias, pois nesse momento da vida os estudantes dependem muito de laços sociais para construir sua identidade e sobrevivência psíquica. No caso dos docentes, a angústia de ter de ensinar de uma forma completamente diferente da que foram formados, sem o contato direto com o alunado, foi enorme".

organizacionais do poder político entre os entes que compõem determinado Estado, ou seja, os entes federados, tais como, a União, o estado-membro e o município.

Especificamente no Brasil, a forma de estado Federal foi estabelecida no primeiro texto constitucional repuplicano de 1891, instituindo a República Federativa. Portanto, até a proclamação da república, em 1889, era considerado um Estado unitário.

Lenza (2012) demonstra a existência de aspectos que caracterizam a figura do Estado Federal, a partir da descentralização política; do princípio da participação e do princípio da autonomia. E, nesse entendimento, essa forma de Estado se apóia na descentralização político-administrativa, ou seja, uma dispersão em face das questões decisórias e executivas no campo da política. Contudo, para Dourado:

> Vivenciamos um processo de descentralização no campo educativo, atribuído à Constituição Federal (CF), mas que se expressa marcadamente pela desconcentração, sob a qual a atribuição de responsabilidades nem sempre se faz acompanhar por condições técnicas, político-pedagógicas e de financiamento. Isso tem gestado formas de organização com forte protagonismo e centralização da União que, por definição constitucional, coordena as políticas nacionais, em detrimento da efetiva participação e autonomia dos demais entes federados (DOURADO, 2018, p. 478-479).

O princípio da participação constitui a presença dos representantes do Senado Federal no diálogo e nas decisões do Congresso Nacional. E o princípio da autonomia retrata a possibilidade de cada ente federal realizar a sua auto-organização mediante o poder legislativo e ao mesmo tempo buscar o princípio da simetria com as normas federais no tocante a sua competência (LENZA, 2012).

Ao lado dessas características, há alguns requisitos para a manutenção da federação, dentre eles, a forma federativa de Estado consagrada como cláusula pétrea e órgão competente para o exercício do controle de constitucionalidade.

Paralelamente a estes aspectos, Lenza (2012) sinaliza que os conceitos de soberania e autonomia são importantes na compreensão do Estado Federal, haja vista que a soberania constitui o poder político estabelecido internamente em uma nação, não havendo limitações de outro poder no espaço nacional ou internacional. Portanto, estabelece em igualdade com outros Estados soberanos.

Já a autonomia para Lenza (2012) significa elaboração de normas próprias, sendo considerada em quatro categorias, tais como, *autonomia organizatória* em que todos os entes da federação brasileira normatizam os seus territórios mediante uma lei magna; *autonomia legislativa* em que cada ente elabora legisla subnormas para os seus territórios; *autonomia de governo*, sendo a possibilidade dos entes em escolher seus representantes do poder legislativo

e executivo de forma democrática; a *autonomia administrativa* ao demonstrar a possibilidade de se autogestionar no campo da política e seu funcionalismo.

Cabe salientar que existem vários tipos de classificações que envolvem a temática do Federalismo, dentre elas, a categoria origem, denominadas em Federalismo por agregação e por segregação. O Brasil, antes de 1988, na CF/1967 e 1969 adotava o federalismo por integração, mas com o advento da CF/1988, o Brasil passou a adotar o federalismo cooperativo.

No Federalismo por cooperação, há divisão horizontal de competências, mas algumas delas ficam sob a tutela da União. É uma junção dos dois modelos anteriores, porque haverá a repartição horizontal de competências (do federalismo por integração), e também haverá algumas competências tuteladas pela Constituição Federal. Segundo Lenza:

> Flexibilizando a rigidez do modelo dual (clássico), surge o modelo cooperativo, especialmente durante o século XX, com o surgimento do *Estado do Bem-Estar Social*, ou *Estado-providência*. Nesse modelo, as atribuições serão exercidas de modo comum ou concorrente, estabelecendo-se uma verdadeira aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto (LENZA, 2012, p. 420).

Neste quadro organizacional, o federalismo e o campo educacional perpassam por aspectos que se configuram de maneira complexa em face da organização e gestão da educação nacional e como se coloca no horizonte da regulamentação e regulação. Assim, acaba extrapolando o campo educacional e levando ao nível de proposição e de compreensão, que de um lado os dispositivos constitucionais mais amplos e para os específicos do campo educacional e o que está posto no que diz respeito ao direito à educação em um país como o Brasil, desigual e combinado, marcado por desigualdades e assimetrias (DOURADO, 2018).

Essas assimetrias permitem entender a conceptualização da relação entre concentração, descontração e descentralização, bem como a descentralização qualificada. Para Dourado (2018), a descentralização qualificada considera autonomia dos entes federados, mas, ao mesmo tempo, o papel da União na coordenação na contribuição desse processo da organização da união em face das instâncias que envolvem os outros entes federados. Portanto:

> Esse cenário requer esforços no sentido de se avançar em prol de um federalismo cooperativo — envolvendo, entre outros, efetivo regime de colaboração entre os entes federados — que se consubstancie, estruturalmente, pela articulação entre planos educacionais decenais e a instituição de um sistema nacional de educação (DOURADO, 2018, p. 479).

No campo das políticas mediante o sistema organizacional, busca-se apreender as bases constitutivas deste cenário marcado por assimetrias de toda ordem. São assimetrias regionais,

estaduais, municipais e locais, com papel da União e dos governos subnacionais para o atendimento dos direitos sociais com destaque na questão educacional. E ainda:

> Outra questão importante refere-se à efetivação do federalismo cooperativo no campo educativo cuja trajetória não tem sido pautada por efetiva cooperação e colaboração entre os entes federados. Ao indicar que a Constituição de 1988 optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos, Cury (2008) faz importantes indagações sobre a necessidade, possibilidades e limites na formalização de um SNE (DOURADO, 2018, p. 484).

Na CF/1988, o § 4º do art. 60 dispõe "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; III - a separação dos Poderes", demonstrando as cláusulas pétreas vinculadas ao Federalismo e, assim, não podem ser abolidas já que reafirmam e protegem a configuração da sociedade democrática e a organicidade estrutural do formalismo federal brasileiro conforme defesa do Supremo Tribunal Federal (STF).

E ainda, a partir da CF/1988, o federalismo institucionalizou o municipalismo, enquanto entidade subnacional e sub-estadual, sendo consagrado a sua autonomia de acordo com a organização constitucional (SILVA, 2006).

A relação autônoma entre as entidades federativas está considerada nos arts 18, 21, 22, 23, 24, 34 e 35 da CF/1988, no sentido de compatibilizar de modo autônomo e interdependente a organização e distribuição funcional e poder para os níveis governamentais. Estes artigos dispõem que:

> A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão (CURY, 2014, p. 15).

Nesse sentido, o art. 18 sinaliza a autonomia dos entes federados: "Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição". Assim, os estados-membros e os municípios se organizaram em um ordenamento legislativo de acordo com o seu nível, respeitando o art. 25, parágrafo 1º e o *caput* do art. 18, bem como a simetria constitucional.

A distribuição das competências e dos poderes entre os entes federados é necessária para estrutura federativa, tendo em vista que para Silva (2006) a taxonomia das competências

é estabelecida para a organicidade de cada instância governamental, em face das competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns na finalidade equacionar os poderes de maneira autônoma e responsável. Segundo Dourado:

> Os dispositivos constitucionais vão tecendo, desse modo, a dinâmica basilar do federalismo brasileiro e a necessidade de regulamentação da cooperação entre os entes federados, que, a despeito de gozarem de autonomia, contam com competências privativas, comuns e concorrentes, que não os descaracterizam, mas que devem se efetivar por meio de relações de cooperação, onde a dinâmica nacional de garantia de direitos se firma como diretriz. Esta, por sua vez, não secundariza a singularidade da ação dos entes federados, mas, ao contrário, fortalece tais ações, a partir de parâmetros nacionais de garantia dos direitos e do bem-estar nacional (DOURADO, 2013, p. 767).

O papel dos entes federados, considerando essa histórica estruturação, é marcada pela centralização ou por uma descentralização que não se efetiva. Existem autores que vão argumentar que não há descentralização no seu sentido mais pleno e sim desconcentração. Por isso, tem se trabalhado a ideia da descentralização/desconcentração, pois a descentralização configura o repasse de um conjunto de atividades de um ente federado passando o poder para o outro, sem o necessário e subsequente financiamento (DOURADO, 2013).

Há, assim, a necessidade da regulamentação entre a cooperação dos entes federados, considerando a autonomia dos municípios, bem como a articulação dos Estados, o DF e os municípios, ao mesmo tempo, sem abrir mão da União na coordenação dessas políticas e que dinâmicas podem ser pensadas com base na gestão democrática. Esse é o grande tensionamento e a questão surge da articulação de outros desdobramentos em relação ao federalismo brasileiro e com algumas convergências quanto a essa. Tipologia inédita, no sentido da própria inclusão dos municípios que no caso brasileiro tem um papel estratégico e, sobretudo, quando pensamos na atribuição precípua dos municípios no tocante à educação infantil e, também, à atuação no ensino fundamental, que passa a assumir um conjunto de encargos sem as condições objetivas, sejam técnicas, sejam financeiras. Isso acaba estabelecendo limites constituintes e constituídos desse federalismo (DOURADO, 2018).

Diante disso, o campo educação é regulado nas competências mediante o regime de colaboração de acordo com os arts. 211 da CF/1988 e 8° da LDB, sinalizando a competência de cada entre em face do sistema e das etapas de ensino. Segundo Dourado:

> O Estado brasileiro é marcado por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados e, por consequência, apresenta limites no horizonte de efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais (DOURADO, 2013, p. 763).

Assim, o regime de colaboração previsto no art. 211 da CF/1988 sinaliza que a "União organizará o sistema federal de ensino e dos territórios[42]", responsabilizando economicamente pelas instituições educacionais federais e o apoio de "assistência técnica e financeira aos Estados, DF e Municípios". Ademais, cristaliza a responsabilidade municipal para a educação educação infantil, bem como estados-membros e o DF pelo ensino fundamental e médio. Para Dourado:

> Importante ressaltar que, após a aprovação da CF 1988 e na esteira dos organismos multilaterais, reformas foram efetivadas pelo Estado, nos anos 1990, tendo por eixo a desregulamentação e a descentralização das políticas sociais, o que, em muitos casos, efetivou-se como desconcentração. No campo educacional, tal processo assumiu vários desdobramentos, tendo como eixo o processo de municipalização (AZEVEDO, 2002), com forte incidência nas políticas e na gestão da educação básica, especialmente na educação infantil e no ensino fundamental. Tais políticas têm desdobramento nas políticas educacionais, demarcando novos limites ao pacto federativo, sobretudo no que diz respeito à democratização do acesso e ao financiamento à educação básica (DOURADO, 2018, p. 481).

Acerca dessa lógica, o regime de colaboração é uma maneira em que os entes federados se relacionam institucionalmente na finalidade de materializar as competências em face do campo educacional em todas as esferas de governo, assumindo a responsabilidade legislativa e executiva da estrutura educacional brasileira. Este cenário busca preservar a autonomia interfederativa de forma nacional e subnacional na Educação Básica e da Educação Superior, nos diversos níveis e modalidades de ensino, bem como a dimensão pedagógica e a dimensão política. Para Dourado:

> É possível deduzir desses princípios constitucionais que proporcionar os meios de acesso à educação é dever de todos os entes federados e que sua efetivação deve ser resultante da cooperação e colaboração, o que não prescinde de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja, o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados nesse processo, por meio de uma reforma tributária que deslinde novos horizontes ao processo de descentralização das políticas (DOURADO, 2013, p. 766).

Quando se observa que o Federalismo se constitui de maneira desigual, não ampliando a participação da União no tocante os apoios aos estados membros e municípios nas disparidades que se configuram sub-riqueza, faz com que os aspectos do financiamento e da reforma tributária seja necessária para equacionar os entes federados, considerando o Produto

[42] Os territórios estão previstos na letra da lei da constituição, são configurados como entidades federativas. Entretanto, atualmente, não existe nenhum modelo de Território no Brasil.

Interno Bruto (PIB), mas, ao mesmo tempo, entende-se que essa alteração no âmbito do sistema vai além dessa melhor distribuição da riqueza do país.

Assim, a perspectiva federativa vai assumindo, enquanto desdobramento, os embates mais diversos, em que o governo faz a vinculação ou a desvinculação de recursos, mesmo com a aprovação do Fundeb e, como isso desdobra no atual PNE (2014–2024) , tendo em vista que este Plano já previa, por exemplo, no artigo 7º, o sistema permanente de integração e cooperação. Contudo, identifica-se que a presente política se aprovou, mas não se materializou de modo mais efetivo.

Além do mais, Dourado (2013) sinaliza seis dimensões na gestão embasada na interdependência: 1 – a função da esfera federal na determinação de qualidade na educação; 2 – princípio da autonomia administrativa local dos entes; 3 – a presença de recursos financeiros adequados para manter o princípio da qualidade na educação; 4 – planejamento interfederativo; 5 – a valorização dos profissionais da educação; e 6 – estabelecimento de critérios sincrônicos na dimensão de currículo, a formação de professores e práticas avaliativas. Neste entendimento:

> A definição de formas de colaboração entre os sistemas de ensino e a fixação de normas de cooperação entre os entes federados são fundamentais para a garantia da universalização da educação obrigatória de 4 a 17 anos. Isso pressupõe um tensionamento à diferenciação que marca o sistema federativo, bem como a relação entre descentralização e centralização como caminho fértil para a garantia do direito à educação para todos, o que se reafirma no incremento de ações interfederativas construídas de forma participativa. Isso caracterizaria as bases de uma concepção e lógica de gestão pautada pela interdependência (DOURADO, 2013, p. 774-775).

Com base nos estudos de Ranieri (2019), os efeitos resultantes da descentralização, em face da municipalização, resultou-se em aspectos que determinam e determinaram a dependência econômica, a falta de provimentos, a diminuição organizativa da gestão, a limitação de materializar ações governamentais no tocante às assimetrias políticas, econômicas e financeiras, o que Abrucio denominou de federalismo compartimentalizado “no qual vigora uma ação estanque de cada esfera governamental, com poucos incentivos para a parceria e o entrelaçamento entre as unidades federativas” (ABRUCIO, 2010, p. 48).

Para Cury (2008), Abrucio (2010) e Dourado (2018), na realidade tem se configurado enquanto aparência um federalismo competitivo do que essencialmente um federalismo cooperativo, distanciando os aspectos dos avanços e a reciprocidade que baseiam o pacto federativo.

> O primeiro desses comportamentos é bem exemplificado pela ação da União logo após a Constituição, quando ela fez o “jogo de empurra”, tentando repassar os encargos para os governos subnacionais, particularmente para os municípios. A

> atitude defensiva do governo federal não foi singular entre os entes federativos. Governos estaduais e municipais igualmente estabeleceram comportamentos não cooperativos ou mesmo de competição predatória, como exemplificam a guerra fiscal interestadual e intermunicipal, ou então, a "política das ambulâncias", praticada por governos locais que compram os veículos apenas para levar seus doentes aos hospitais custeados por outras prefeituras. De todo modo, o resultado desse processo foi a instauração de um "federalismo compartimentalizado" (ABRUCIO, 2010, p. 48).

Assim, tem-se uma lógica de federalismo competitivo ao invés de um federalismo cooperativo de fato. Pois, mesmo que haja essa perspectiva, marcada pela guerra fiscal dos estados, a ausência de articulação coordenada pelo governo federal faz com que cada estado possa competir e concorrer em detrimento do sistema nacional. Além disso, a complexidade da temática, obviamente o que se busca historicamente na organicidade das políticas, nos programas de ações e a importância dos elementos encadeados pelo SNE, envolve subsistemas de avaliação, subsistemas do financiamento, subsistemas da valorização dos profissionais da educação, subsistema da gestão democrática. Tudo isso faz parte da construção e da constituição de um cenário absolutamente desigual e combinado.

Tais movimentos se efetivam de disputas e movimentos que se realizam no campo pelo olhar da lógica do federalismo, que parece estar articulado a uma certa tradição de modernização conservadora no Brasil e ao estado patrimonial (DOURADO, 2018). Cabe considerar que:

> A resposta mais bem sucedida ao federalismo compartimentalizado encontra-se no desenho das políticas públicas. Suas origens estão em três fontes: a existência de normas constitucionais em prol da interdependência federativa, como foi dito antes; a reação do governo federal, em várias políticas, contra os resultados negativos do processo descentralizador fragmentador que era hegemônico na primeira metade da década de 1990, o que o levou a propor e executar ações de coordenação federativa e o exemplo do paradigma do SUS, cujos apoiadores perceberam, desde o início, a necessidade de se construir um modelo de descentralização com política nacional. (ABRUCIO, 2010, p. 50).

Para Abrucio (2010), a coordenação federativa, precisa estar amparada no distanciamento entre a dicotomização da centralização e descentralização, as quais direcionam mais para aspectos competitivos do que atividades articuladas em face da autonomia dos entes federados, buscando relacionar, garantir e manter aspectos nacionais e subnacionais. As relações interfederativas podem se materializar de forma mais orgânica mediante a implantação de projetos governamentais para todo território nacional, o que para Dourado (2018) sinaliza de descentralização qualificada enquanto consistência estratégica, decisão compartilhada e maior decisão da União, dentre tais propostas, encontra-se a efetivação do SNE.

Quando se resgata a ideia de sistema, é necessário refletir os elementos que intervém nessa agenda da discussão da questão educacional na instituição do SNE, uma vez que, pela EC nº 59/2009, ele foi instituído ou constitucionalizado, passando a ter por base constitucional a Lei do PNE (2014–2024), disposto no art. 13, em que definiu dois anos para a sua regulamentação, a qual ainda não se efetivou. Há, todavia, um conjunto de iniciativas em tramitação, tanto na câmara e no senado, para sua regulamentação. Nesse contexto, conforme Dourado:

> Merece atenção o lugar institucional e a estatura ocupada pelo PNE na articulação do SNE, dentro da proposta de regulamentação da cooperação federativa e da instituição do SNE. Aprovada uma proposição, convém atentar se ela se confirmará como plano de caráter vinculante, instrumento de gestão e de mobilização da sociedade a orientar o planejamento decenal correspondente, espraiado nos consentâneos planos municipais, estaduais e distrital de educação ao longo dos territórios, que devem ser aprovados com ampla participação da sociedade. Ou seja, a síntese poderá demarcar ou não o cumprimento das metas do PNE e demais planos decenais de educação, no âmbito dos estados, do DF e dos municípios, como referência fundamental a orientar a cooperação federativa (DOURADO, 2018, p. 491).

Portanto, a instituição do SNE demarca um avanço na efetivação dos planos educacionais em todos os níveis, bem como pensar na abrangência em que estes órgãos não fiquem reféns do MEC, sobretudo em termos de homologação. O SNE supõe um conjunto de órgãos, instâncias, redes e estabelecimentos com ordenamento jurídico-educacional com finalidade comum, visando a garantia do direito à educação num contexto de maior igualdade nas condições de oferta do processo ensino-aprendizagem.

Além disso, o movimento da sociedade civil nas Conferências Nacionais, em face das perspectivas em que se constituem um sistema articulado nos níveis das esferas educacionais, faz com que seja repensado, além de aspectos organizacionais, a perspectiva da superação das desigualdades raciais, etnoraciais, de gênero, das questões relativas às identidades e a importância de processo amplo de participação envolvendo a atuação das diferentes instituições e agentes sociais, a exemplo fóruns estaduais e municipais, assim como dos conselhos de educação.

3.2 OS MOVIMENTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS NA MATERIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO DE 2003 A 2013 QUE DELINEARAM O MOVIMENTO PARA ELABORAÇÃO DO PNE (2014–2024)

Para retratar o direito à educação enquanto política pública e direito público, é fundamental compreender a educação como marcador de paradoxos e contradições na sociedade capitalista-liberal e, ainda, nas contradições presentes na sociedade civil organizada, haja vista que a educação como prática social se efetiva em diversos espaços, que são objetos de disputa permanente. Dentre estes espaços a constituição de políticas públicas de gestão, de organização e de financiamento, dentre outras, são (re)significadas em cada tempo e espaço, o que implica compreensões distintas do processo de proposição e materialização do PNE.

Quando se observa o contexto histórico brasileiro, de acordo com o período político que se constituiu, verifica-se que a relação entre o público e o privado estão presentes de maneira explícita ou implícita, especialmente no tocante à definição e efetivação de direitos sociais. Nessa direção, observa-se que, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), iniciou-se essa articulação, sob forte movimento de oposição à teoria neoliberal pelas instituições sociais de maneira direta (HERMIDA, 2006).

Tais contextos reverberam na reconfiguração do estado e na reconfiguração e redefinição das políticas públicas, se considerarmos as especificidades e contradições desse período de 1995 a 2022.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o campo educacional apresentou crescimentos no tocante às políticas públicas, com mais ênfase nos aspectos relacionados ao Ensino Fundamental, sobretudo por meio da intensificação do processo de municipalização do ensino. Ademais, neste período governamental, as políticas de financiamento educacional, tiveram como centralidade a criação do FUNDEF, por exemplo, que apesar de falar em financiamento da educação não favorecia, ou nem citava, a educação infantil e o ensino médio (AMARAL, AGUIAR, 2016).

Por sua vez, no governo Lula (2003-2010), o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, contemplando toda a educação básica, que passou a ser obrigatória dos 4 aos 17 anos por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009.

Logo no início do Governo Lula, em 2003[43], foi elaborado o documento Política Nacional de Educação Infantil, que tinha como base o direito das crianças de 0 a 6 anos à educação. Diante disso, apresentava como meta do Ministério da Educação a inclusão da

[43] Conforme direcionamentos de Araújo (2019), o programa do governo Lula de 2002 intitulado de "*Uma escola do Tamanho do Brasil*", indicava a educação a partir de alguns eixos, tais como, a democratização da educação, a qualidade social, a valorização dos profissionais da educação e a gestão baseada no regime de colaboração no sentido de instituir o SNE, FNE e um novo CNE. Torna-se relevante ressaltar que a participação popular a partir do governo Lula obteve um avanço, buscando aproximar o sujeito no campo das políticas democráticas, especialmente nas políticas educacionais, tendo em vista as Conferências e Fóruns educacionais.

educação infantil (creche e pré-escola) no sistema de financiamento da educação básica afirmando, até 2010, uma meta de atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos, e 80% para crianças de 4 a 6 anos. Metas essas que estavam presentes no capítulo da educação infantil do antigo PNE.

Além disso, estavam previstas metas em face do programa de formação inicial dos professores em exercício na educação infantil que não tivessem a habilitação mínima exigida, por meio de curso com habilitação em Educação Infantil, bem como a incentivação destes profissionais na participação no Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil) e na promoção de formação continuada.

O governo Lula, durante sua campanha para o segundo mandato em 2006, por meio da SEB/MEC, propôs o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), uma proposta de redefinição ao financiamento da educação básica que buscava ampliar e assegurar o acesso e a permanência na educação básica. Depois de quase um ano e meio tramitando no Congresso Nacional, aprovou-se a criação do FUNDEB, conforme Emenda Constitucional n°. 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentada, pela Medida Provisória (MP) n°. 339, de 28/12/2006.

A lei do FUNDEB[44], sob nº 11.494, foi sancionada em 20 de junho de 2007, estipulando o prazo de 14 anos de vigência, o qual findou no ano de 2020. O FUNDEB, ao atender os níveis de ensino e modalidades da Educação Básica, retoma os princípios educacionais em universalizar a educação obrigatória de forma gratuita e com qualidade.

> O FUNDEB surge então, segundo seus defensores, como uma proposta capaz de resolver boa parte destes problemas detectados na implantação do FUNDEF e para impedir o colapso do sistema de financiamento da educação pública previsto para ocorrer em 2007, com o fim do FUNDEF. No desenho original da proposta de FUNDEB elaborado pelo MEC, o fundo englobaria o conjunto de recursos vinculados à educação dos Estados e Municípios e contemplaria os diferentes níveis e modalidades da Educação Básica. Com isso, pretendia-se, de um lado, estimular os municípios a investir na Educação Infantil, e, de outro, assegurar os recursos necessários para as demandas crescentes do Ensino Médio (PINTO, 2004, p. 15).

Para Pinto (2004), o objetivo do FUNDEB é o financiamento de todas as etapas da educação básica, assim como a distribuição proporcional dos recursos levando em consideração

[44] O FUNDEB, entretanto, não é considerado Federal, Estadual, nem Municipal, pois se trata de um Fundo de natureza contábil, formado por recursos desses três governos já que as arrecadações e a distribuição de seus recursos são feitas pela União e pelos Estados que tenham a participação do Banco do Brasil como um agente financeiro do Fundo que faz dos créditos desse recurso uma divisão igualitária de acordo com o número base de alunos em favor dos Estados e dos Municípios. Isso faz dele, um fundo de caracterização simples, assim, o fundo torna-se Federal, Estadual e Municipal dependendo da forma como se analisa (AMARAL, 2012).

as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação. A inclusão de todas as etapas da educação básica em um mesmo Fundo cria a necessidade de definição de valores por aluno diferenciados por nível de ensino. Dessa forma, o Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal, Municípios e complementado pela União, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por alunos não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

> Tanto a proposta de FUNDEB quanto a de instituição de três fundos diferenciados para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio não estão ainda suficientemente aprofundadas, do ponto de vista dos Municípios, dos Estados e das possibilidades de complementação desse ou desses fundos pela União. Pois de nada adianta ampliar os mecanismos redistributivos hoje vigentes se não existir por parte do governo federal a vontade política e as condições reais de assegurar maior participação da União, no exercício de suas funções constitucionais supletivas e redistributivas, no financiamento da educação básica pública em todo o país (ABREU, 2003, p. 12).

Na verdade, o que se pode entender dessa mudança que ocorreu da troca de fundos para a sustentação do financiamento da educação na educação básica, é de que só se mudaram as amplitudes do ensino beneficiado, ou seja, antes somente o ensino fundamental, agora a educação básica, incluindo a educação infantil. Com essas mudanças, houve ampliação dos fatores de referência, visando uma maior transferência de recursos da União para estados, DF e municípios, em conformidade com as matrículas. O FUNDEB também foi instituído como provisório, com um prazo de vigência de 14 anos, a partir de sua promulgação, de acordo com a EC n. 53, que o criou, ou seja, seu prazo seria complementado no final de 2020.

Outra política importante para o entendimento do atual PNE foi a lei federal 10.172 de 2001, a qual aprovou o Plano Nacional de Educação para o período de 2001 a 2010, buscando resguardar o artigo 214 da CF/1988. Para Dourado (2010), este PNE foi aprovado pelo Congresso Nacional mediante embates da sociedade civil e política, sendo estruturado[45] em capítulos, seções, metas, estratégias e ao mesmo tempo, marcado pela ausência de instrumentos concretos sobre o financiamento e a organização orçamentária.

Este PNE 2001-2010 tinha como objetivo:

> a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante

[45] A estrutura do PNE compreende: I – Introdução, com o histórico, os objetivos e as prioridades do PNE; II – Níveis de Ensino, que trata da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e da Educação Superior; III – Modalidades de Ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação a Distância e Tecnologias Educacionais, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena); IV – Magistério da Educação Básica (Formação dos Professores e Valorização do Magistério); V – Financiamento e Gestão; e VI – Acompanhamento e Avaliação do Plano (Lei 10.172/2001).

> ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou eqüivalentes (BRASIL, 2010).

Este plano tinha como base o princípio do acesso e permanência, mediante objetivos, diagnósticos, diretrizes, metas para os diversos níveis de ensino e etapas no sentido de reduzir as desigualdades sociais, regionais e educacionais. Quando se resgata as avaliações do PNE 2001-2010, observa-se o não cumprimento de várias metas e objetivos. Ele previa, por exemplo, como meta, a ampliação da educação infantil de 30% (crianças de até 3 anos de idade) e 60% (crianças de 4 a 6 anos de idade) em até 05 anos e, quando finalizasse o período decenal, alcançar 50% (0-3 anos) e 80% (4-6 anos). Segundo dados do IBGE, em 2005 o atendimento para crianças de 0-3 anos estava em 30%, enquanto para as crianças de 4-6 anos totalizava 14,5%. Ao final de 2010, o percentual de frequentantes nas creches era de 22,9% e em relação às crianças de 4-5 constava 67,6% frequentando a pré-escola. Para Dourado (2010), os planos estaduais e municipais naquele período foram aprovados, mas não se efetivaram enquanto política material, tendo em vista a secundarização do PNE pela gestão do poder executivo federal.

Cabe considerar que a aprovação deste PNE, ocorreu no Governo FHC, mas que a maior parte de sua efetivação se deu no Governo Lula, a partir de 2003. Conforme Dourado (2010, p. 687), “No tocante ao Governo Lula, é fundamental destacar que a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)” ocorreu em 2007 e teve papel importante na organização e impulso às ações de ampliação do financiamento da educação, da creche à pós-graduação.

Observa-se que muitas das políticas públicas, sobretudo educacionais, durante o período de 2007[46] a 2010, no governo Lula da Silva, foram pensadas, construídas e aplicadas considerando a vulnerabilidade de alguns setores da população. Muitas tomaram como referência fortalecer o regime de colaboração entre União, estados, DF e municípios no tocante à expansão da oferta educacional e sua melhor qualificação, considerando o que previa a CF/1988, a LDB, o PNE, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso todos pela Educação (PMCTE), sendo todos esses documentos precursores na construção do Plano de Ações Articuladas (PAR) e do PNE (2014–2024).

[46] Para Araújo (2019), neste período o governo Lula prosseguiu com o seu planejamento, centralizando a educação no tocante a programas, tais como, Fundeb, o PROUNI, a Rede Nacional de Formação de Educadores e atualização dos SINAES.

Vale destacar algumas políticas que direcionaram esse período, tendo em vista que, a partir delas, o PAR foi pensado e estruturado. Dentre elas, aponta-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), esse planejamento do governo possuía como proposta reunir projetos que atendessem todas as categorias da educação, desde a educação infantil até a pós-graduação. Conforme entendimento de Farias (2017, p. 47) "Para o Ministério da Educação o PDE estaria fundamentado em ações que atendam três eixos básicos: a educação básica; a responsabilização: do governo, dos entes públicos da sociedade; e, por fim, a mobilização de todas as camadas sociais". A mesma autora discute que os eixos basilares do PDE estão direcionados para a educação básica através da gestão democrática, acesso e permanência; o financiamento e os cursos possibilitariam a formação dos profissionais que trabalhavam no ambiente educacional, bem como os recursos materiais e estruturais necessários à melhoria da qualidade da educação (FARIAS, 2017).

Em razão do PDE, o governo Lula publicou o decreto 6.094, em 24 de abril de 2007, o qual tratava o PMCTE, objetivando o envolvimento de todos os entes federativos e a participação das famílias e da comunidade, que vinham se mobilizando por meio de diversas entidades e movimentos em prol da educação básica de qualidade para todos e todas.

Nesse entendimento, o capítulo 1, denominado Do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação, em que o art. 2º, do decreto, estabelece uma competência concorrente, porém destaca a União como primeiro ente federado no auxílio e no incentivo para educação básica e, concomitantemente, os Municípios, DF e os Estados, quando couber subsidiariamente. Além disso, o presente artigo ressalta entre os incisos de I a XXVIII, diretrizes que balizam o ensino: o qual deve possuir como foco central o processo de aprendizagem; realizar a alfabetização até os oito anos de idade conforme avaliado por exames; promover o acompanhamento individual do discente por avaliações e frequências; aula contra turnos e estudos de recuperação; realizar a matrícula em escolas que possuem proximidade com a casa do estudante; possuir de maneira valorativa a ética, educação artística e a educação física, possuir a inclusão como eixo base; promover o ensino infantil, a EJA e o ensino técnico, configurar um plano de carreira, com cargos e remuneração adequada para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho; gestão democrática no projeto político pedagógico; realizar a divulgação de dados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); princípio da publicidade e transparência; integrar os programas educacionais com os da saúde, esportivos, assistenciais, culturais; organizar os conselhos escolares; realizar convênios externos (FARIAS, 2017).

Além disso, verifica-se que o presente decreto regulamenta sobre o IDEB, como estratégia avaliativa e análise em relação a adesão voluntária dos entes federativos, sendo publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), em decorrência dos dados coletados dos desempenhos dos estudantes por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), constituído pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Outra temática destacada no PMCTE é a assistência técnica e financeira da União em razão dos seus limites orçamentários, conforme Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), possuindo como base o IDEB, bem como o teor exposto no § 5º "O apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR, na forma da Seção II".

Nesse contexto, o presente decreto salienta, no artigo 9º que o PAR se configura como "conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes", sendo ratificado pelo MEC, podendo existir a colaboração dos Estados-membros quando se configura presente algum acordo firmado com os Municípios. Portanto, o presente cumprimento é estendido aos governantes estaduais, municipais, secretários de educação e conselhos gestores, bem como à sociedade civil, conforme disposto 1º.

Este programa do Plano de Metas terá um fortalecimento com a reorganização das políticas de financiamento da educação básica, em decorrência do FUNDEB. Com os desdobramentos do PDE, PMCTE e do FUNDEB, verifica-se que o PAR buscou assumir um cenário de política educacional em face do cumprimento das metas dos entes federativos. Para cumprir os eixos supracitados, há acordos e uma relação de colaboração entre os Estados-membros, DF e dos Municípios de acordo com o apoio técnico do MEC, conforme adesão do plano de metas estabelecido pelo o ente federal, "o Plano de Metas Todos Pela Educação, requer o comprometimento dos gestores em nível local por meio da assinatura de um Termo de Adesão e da construção ou preenchimento do Plano de Ações Articuladas de cada ente municipal" (FARIAS, 2017, p. 52).

Ao observar o processo histórico, verifica-se que o PAR se constitui como um plano plurianual, sendo que o primeiro plano esteve em vigor entre 2007 a 2010, estabelecendo 28 diretrizes, 52 indicadores incluídos em quatro eixos, tais como: a) gestão educacional b) formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; c) recursos pedagógicos; d) infra-estrutura física. Já o segundo PAR, o qual esteve em vigor de 2011 a 2014, apresentou 82 indicadores, conforme manual de orientações de elaboração do PAR municipal, possuindo

como eixos: a) gestão educacional b) formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; c) práticas pedagógicas e avaliação; e, d) infraestrutura física e recursos pedagógicos. Assim:

> Em 2011 o PAR completou quatro anos e, na etapa atual, os municípios foram orientados a atualizarem os seus diagnósticos, na nova estrutura do PAR com vigência para o período de 2011 a 2014, no SIMEC – Módulo PAR 2010. Essa etapa deve significar uma atualização dos dados da realidade local, com ênfase na importância do planejamento na construção da qualidade do ensino. Esse é um momento de revisão, pelo município, do seu Plano de Ações Articuladas. Constitui-se numa oportunidade privilegiada de reflexão, onde, a partir da análise do monitoramento, com uma avaliação criteriosa do que foi executado, será realizado o planejamento plurianual para os próximos quatro anos. Esse processo deve ser norteado pela busca da melhoria na qualidade do ensino em todas as escolas, atendendo às expectativas de aprendizagem de cada série; e pelo alcance dos resultados e metas previstos a partir do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) (MEC, 2011, p. 02).

Nesse momento, segundo Farias (2017), essas dimensões implicaram certa fragmentação, sendo 15 áreas no PAR 2007-2010 e 17 áreas no PAR 2011-2014, as quais demonstram indicadores específicos, bem como foram atribuídas pontuações conforme critérios descritos em quatro níveis, a partir da realidade municipal e adequadas nas orientações de preenchimento do PAR.

Nesse contexto, foi publicada a lei 12.695, em 25 de junho de 2012, em decorrência da medida provisória nº 565 de 2012, dispondo sobre o auxílio do ente Federal, desde a parte técnica e financeira diante o regime de colaboração, por meio do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para a EJA e os recursos do FUNDEB, as instituições comunitárias que atuam na educação do campo.

No governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), apresentou-se certa resistência à expansão do projeto neoliberal, mediante um projeto neodesenvolvimentista que foi sustentado pelo bloco de poder por parte da burguesia interna e industrializada e suas alianças com outros setores, compreendendo uma parte da baixa classe média, a maior parte da classe operária do campesinato e dos trabalhados da massa marginal.

Diante desse cenário, entende-se que este tópico buscou centralizar algumas políticas no governo Lula. Entretanto, algumas observações são necessárias para se pensar a vigência do PNE e dos PMEs durante a atuação de outros governos, tendo em vista os seus posicionamentos ideológicos e de maneira específica, o que tais gestões pensam sobre o direito à educação.

Na sequência, dando continuidade, em grande parte do governo Lula, tivemos o governo de Dilma Rousseff (2011-2016)[47]. O autor Miguel (2019) sinaliza que o governo da presidenta Dilma passou por momentos favoráveis e desfavoráveis até chegar no processo de *impeachment* em 2016. E ainda, pontua que o percurso deste governo pode ser dividido em quatro momentos:

> 1) No início de seu primeiro mandato, Dilma Rousseff julgou que poderia introduzir algumas mudanças no pacto que herdara de Lula, acendendo sinais de alerta e revigorando a hostilidade de grande parte dos aliados de ocasião. 2) Os protestos populares de 2013, conhecidos como "jornadas de junho", revelaram a crescente fissão entre o PT e uma larga fatia de sua presumida base eleitoral. 3) No ano seguinte, a derrota eleitoral da direita, em certa medida surpreendente, ampliou sua frustração com as regras vigentes. 4) A capitulação de Dilma, no início do segundo mandato, minou o apoio da base social que ela poderia mobilizar em defesa da legalidade. A esses quatro movimentos, é preciso acrescentar o papel dos interesses internacionais e também a atuação seletiva do aparato repressivo do Estado (MIGUEL, 2019, p. 150-151).

Com base nesse movimento histórico, no segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, houve uma contínua articulação de solicitações de *impeachment*. Estas situações resultaram em um golpe[48] e seu afastamento em 2016[49].

---

[47] Para Araújo (2019), o programa político deste período tinha como título "Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira" e o campo da educação esteve sinalizado no item 7 - Garantir educação para a igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento. Além disso, configurou-se um aumento do financiamento no Fundeb; a estipulação de uma ação articulada entre os entes federados no sentido de buscar uma padronização de condições necessárias para a educação de qualidade. E ainda, foi possível identificar a proposta do Sistema Nacional Articulado de Educação, segundo o documento disponibilizado em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2010/14417/BR/BR/1/280000000005/proposta.pdf., E em 2014, indica Programa de Governo 2014 "Mais Mudanças, Mais futuro" inserindo o campo educacional a partir de novos caminhos mediante reformas federativas, o movimento articulador para o atual PNE (2014-2024).

[48] Um processo de golpe, sem comprovação fiscal (AGUIAR, 2020, p. 619), efetivando a deposição de uma presidenta eleita popularmente em 2014. Um golpe amparado por algumas instituições sociais, tais como MPF e PF, bem como a atuação "do vice-presidente, Michel Temer, que não deixou passar a oportunidade e fez de seu gabinete um centro de articulação da desestabilização do governo)" (MIGUEL, 2019, p. 174).

[49] Na conjuntura articulada pelo movimento de golpe desencadeou o impeachment, ao criar um discurso e uma narrativa acerca das questões econômicas no país e a precariedade do serviço público na educação e na saúde, a desmoralização da política, o movimento de grupos direitista nos conflitos internos e externos com o governo, a fragilização popular, o movimento da lavajato. O autor Miguel, sinaliza "Um fator cuja importância no golpe ainda está por ser plenamente desvendada é a influência dos interesses estadunidenses. É certo que fundações privadas estrangeiras financiaram grupos de destaque na mobilização pelo impeachment. Além disso, muitos dos operadores da Lava Jato participaram de programas de cooperação com os organismos repressivos dos Estados Unidos. É certo também que Washington se desagradou da política externa do governo Lula, que concedia maior atenção para as relações Sul-Sul e, em especial, para um bloco de "emergentes" com Rússia, China, Índia e África do Sul, com potencial para desafiar a hegemonia estadunidense. O toque nacionalista que tingiu políticas de investimento em infraestrutura ou de exploração do petróleo, sem falar no estímulo à criação de "campeãs nacionais" capazes de concorrer no mercado global (nos moldes coreanos), era outro ponto de discórdia. O episódio da espionagem sobre a presidente Dilma Rousseff revelou que o governo estadunidense agia em favor dos interesses econômicos que se sentiam ameaçados por decisões brasileiras. Por fim, cabe lembrar que figuras de proa do governo golpista, a começar pelos dois ocupantes do ministério das Relações Exteriores, José Serra e Aloysio Nunes Ferreira, tinham ligações fortes com os EUA e assumiam um discurso claramente entreguista (MIGUEL, 2019, p. 165).

E consequentemente assunção ao governo, o vice-presidente Michel Temer[50] (2016-2018).

Verifica-se que este cenário chegou ao poder por identificar-se e assumir compromissos com um bloco da burguesia vinculado ao capital financeiro, produtivo e ao grande capital internacional, mas contando com apoio da classe média, que se sentiu ameaçada com as medidas de distribuição de renda e de melhoria das condições das classes populares durante os governos do PT. Esse bloco no poder, que já vinha se explicitando desde a crise político-econômica e social, iniciada com manifestações de rua em 2013, explicitou-se de maneira mais efetiva, caracterizando como forças de extrema direita. Isso resultou na eleição de Jair Bolsonaro em 2018, sendo que para Miguel:

> O golpe de 2016 não foi dado para colocar Bolsonaro no poder. O ex-capitão e seus apoiadores sempre foram personagens secundárias na trama protagonizada pela velha elite política, grandes empresas, interesses estadunidenses, grupos de mídia e o aparelho repressivo do Estado. Mesmo o juiz Sérgio Moro, que depois se tornou ministro da Justiça com o papel de conferir um "aval ético" ao clã Bolsonaro, notoriamente envolvido com a corrupção miúda dos gabinetes e a violência grossa das milícias, era antes visto por todos como um operador político do PSDB. Mas, embora o golpe não projetasse o triunfo de Bolsonaro, este triunfo seria impensável sem o golpe. Foi ele que promoveu a degradação do debate público, a ampliação da violência seletiva das instituições e o retorno da intimidação aberta como instrumento da luta política. Foi ele que abriu as portas para o combate à igualdade e à solidariedade como valores, substituindo-as pelo mito da "meritocracia", que é a lei da selva no mundo social; ao discurso dos direitos, apresentados não como conquistas a serem universalizadas, mas como "privilégios"; e à vigência das liberdades, que ameaçam a permanência de uma ordem hierárquica e excludente definida pela tradição (MIGUEL, 2019, p. 181).

Toda esta conjuntura é assumida a partir da articulação entre os defensores do neoliberalismo e do neoconservadorismo, articulando, na prática, grupos do agronegócio, formado por grandes proprietários de terra e extrativistas, militares, religiosos neopentecostais, terraplanistas, milicianos, bem como de políticos do chamado *centrão* e grande parte da mídia e do judiciário (CHAUÍ, 2016; LOWY, 2016).

Os impactos deste cenário avançaram em todos os campos sociais, bem como na agenda estrutural do atual PNE (2014-2024) e dos planos subnacionais, sustentada na ideia de

[50] No governo Temer, fica estabelecido de maneira clara as expressões dos ajustes neoliberais, tendo em vista a defesa de projeto Ponte Para o Futuro, sendo apoiada pela da classe média e setores da classe média que se sentiram ameaçados com a distribuição de renda nos governos anteriores, resultando diversas disputas pelo fundo público equacionando projetos neoliberais.

modernização conservadora, apresentando um discurso que desloca o problema social pela própria força do poder econômico, conforme sinalizado por Dourado, Marques e Silva (2021):

> A despeito dos avanços relativos à garantia da educação como um direito social na CF, temos uma estrutura educativa desigual e assimétrica. A aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE, pela Lei nº 13.005/2014, apesar de limites em algumas de suas metas e estratégias, indicava perspectivas na direção de avanços na garantia do direito à educação, sobretudo, se o plano fosse compreendido como epicentro das políticas educacionais no país. Após o golpe de 2016, aliado à adoção de políticas e ajustes fiscais na contramão das políticas sociais, temos a efetiva secundarização do PNE e adoção de políticas conservadoras no campo, com forte protagonismo do setor privado. Neste contexto, faz-se necessário avançar na efetivação de políticas educacionais e no financiamento, bem como nas formas de organização e gestão, para fazer frente à necessária superação das desigualdades educacionais e garantir a efetivação da educação como direito social e humano para todos e todas (DOURADO, MARQUES, SILVA, 2021, p. 666).

Estes impedimentos impactaram o desenvolvimento do PNE, PEE e PME, tendo em conta a veiculação da educação dos interesses de mercadoria com base na ideologia neoliberal. Prosseguindo no cenário político, o ano de 2019 trouxe implicações na educação[51] enquanto propriedade do Estado, mas possuindo, enquanto gestão, alguns grupos empresariais que têm (re)definiram conceitos, processos de organização e conteúdos educativos no espaço escolar e, de forma ampla, na prática social e, assim, foi se constituindo um bloco neoliberal diverso. Isso resultou em efeitos negativos na democratização do direito à educação. Pois,

> Só em 2019, houve cortes de R$ 32,6 bilhões devido às políticas de austeridade e, continuada essa política, a área será ainda mais prejudicada neste e nos próximos anos. Isso é resultado direto da Emenda Constitucional n.º 95/2016 como também indireto, já que as políticas econômicas têm ditado os investimentos nas áreas sociais sob o governo Bolsonaro. O Ministério da Educação tem sido regido – para além das agendas ultraconservadoras – pelo mando da Economia, de Paulo Guedes, o que significa uma asfixia dos programas essenciais. Um dos principais efeitos das políticas de austeridade na educação é a inviabilização do Plano Nacional de Educação – Lei n.º 13.005/2014. Sua perspectiva, quando aprovado, era de aumento do investimento em educação dos atuais cerca de 5% do PIB para 10% do PIB em dez anos de vigência da lei, de forma a expandir matrículas na educação básica – sobretudo em creches – e no ensino superior – superando definitivamente a exclusão social e racial histórica –, e melhorar substancialmente a qualidade da educação, que ainda é muito aquém do mínimo de dignidade. Em junho de 2020, ao completar seis anos de vigência, o Plano Nacional de Educação apresenta um cenário de que 85% de seus dispositivos não têm perspectiva de serem cumpridos até o final de sua vigência, em 2024 (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020a). Somente quatro das 20 metas apresentaram algum avanço, sendo que nenhuma foi totalmente cumprida. Se a EC 95 seguir vigente, não somente este Plano será impedido de se realizar, pelo impedimento de

[51] Além dos fatores econômicos, podemos sinalizar outros efeitos, tais como, "ainda há vários problemas no sistema educacional brasileiro, aos quais se somaram as escolhas do governo Bolsonaro, que tornou o modelo educacional desenvolvido desde 1988 um de seus maiores inimigos. O bolsonarismo não só indicou ministros ao MEC completamente estranhos às lutas pelas melhorias do ensino nas últimas décadas, como buscou construir uma agenda diferente, com temas como escola sem partido, homeschooling, escolas cívico-militares, mudança no conteúdo das provas do Enem, combate à ideologia de gênero e ao que foi chamado de "inclusivismo" (integração das crianças com deficiência às escolas regulares) (ABRUCIO, 2021, p. 43).

> aumentos reais nos gastos com educação sem que outra área tenha redução de gastos, como também um próximo, que deverá viger entre 2025 e 2035, já que a EC 95 tem vigência até 2036. A crise gerada pela EC 95 deve ainda ser agravada pela pandemia da Covid-19. Estudo realizado por pesquisadores da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), e apresentado em Nota Técnica conjunta com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, demonstrou cenários de quedas de receitas para a área advindas dos prejuízos das crises que se sobrepõem (Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020) (PELLANDA; CARA, 2020, p. 183-184).

O presente cenário demonstra efeitos negativos para a efetivação do direito à educação, pois segundo Siqueira (2020), tais políticas econômicas apropriam da concepção do neoeconomiscismo trabalhando pela ideia de crises, tais como a crise na formação, na avaliação, no resultado. E assim, coloca o Estado como dissimulacro da realidade, desobrigando-o das políticas educacionais e se obrigando com o resultado, ou seja, afasta o Estado da gestão assumindo a figura do Estado em face do resultado.

Sabe-se que o atual momento possui um sentido histórico e que traz efeitos acerca da materialidade do atual PNE (2014-2024). Contudo, é necessário contextualizar o seu processo de elaboração na intenção de trazer outro momento histórico para compreender as particularidades produzidas de forma material e simbólica daquela época.

3.3 O PNE (2014–2024) COMO FATOR DE MATERIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO

O PNE (2014–2024) teve por base as mobilizações em torno da Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em 2010. Ele trouxe 20 metas e estratégias voltadas para a expansão dos diferentes níveis e modalidades de educação, tendo em vista a necessidade de avançar na concretização do direito à educação.

Neste tópico, buscaremos explicitar esse processo de construção e as perspectivas de materialização do Plano, considerando as categorias e a ideologia da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade, que integram o processo de demanda social para avançar na efetivação do direito à educação e, nessa direção, explicitar os mecanismos, os processos de monitoramento e avaliação previstos na lei do PNE.

É importante considerar que o PNE não se restringe a sua materialidade, tendo em vista que o mesmo é, ou pelo menos deveria ser o epicentro das políticas educacionais atuais enquanto instrumento de planejamento e organicidade em que se estrutura o campo/sistema educacional brasileiro, tendo em vista a mobilização de determinados blocos históricos em face

do movimento da sociedade civil e sociedade política, bem como pela disputa hegemônica em face de interesses de grupos e intelectuais vinculados a concepção social ou econômica nas conferências educacionais, no congresso nacional, nos programas de governo e na gestão pública e privada.

3.3.1 Da proposição à materialização do PNE (2014–2024) enquanto ampliação do direito à educação

O sistema educacional vigente não está apenas estruturado pelas leis normativas, tendo em vista que o processo de construção histórica não se dá apenas no campo jurídico, mas sim pelas contradições da realidade social. Portanto, a educação é direcionada nos seus diferentes níveis e modalidades a partir da hegemonia dos interesses políticos, ideológicos, históricos e sociais em cada tempo-espaço.

O PNE (2014-2024) foi construído em decorrência das iniciativas da sociedade civil organizada, em sua vertente mais progressista, em sua articulação com as políticas e ações no âmbito do governo Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), embasados na CF/1988 e legislações educacionais complementares. Destaca-se, pois, ampla participação social na discussão e elaboração do Plano.

O PNE objetivou, desde o início, ampliar e garantir o acesso e a permanência na educação, de forma qualitativa, coletiva e democrática, tendo em vista aproximar princípios, diretrizes, objetivos, metas e estratégias com a realidade social dos sujeitos, bem como promover um resgate histórico do déficit educacional em termos de oferta e qualidade da educação infantil à pós-graduação.

Nesse entendimento, é necessário sinalizar que o campo constitutivo de política não se efetiva de maneira linear, pois existem contradições e disputas no que tange a proposição e a materialização destas políticas públicas, conforme demonstrado por Ball (2011). Nessa direção Dourado afirma:

> No caso do PNE, destacando desde o início sua proposta, que se traduz nos diferentes ataques envolvendo a avaliação do Plano anterior, as conferências nacionais de educação, enviando a proposta do governo ao Congresso Nacional em 2010 e a quase quatro anos de sua tramitação, incluindo as discussões e disputas entre os atores e suas diferentes concepções (DOURADO, 2017, p. 20, *traduzido pelo autor*).

Assim, as conferências e os movimentos sociais tiveram grande relevância na participação, deliberação e proposição do PNE perante ao Congresso Nacional e,

consequentemente, a participação social no campo das políticas públicas, significando maior aproximação participativa nas esferas estadual e municipal. Segundo Hermida:

> No Plano Nacional de Educação, a educação é entendida como "... um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social..." que deve contribuir para o aprimoramento do indivíduo e da sociedade para a construção coletiva de um novo projeto de inclusão e de qualidade social para o Brasil. O Plano apresenta a educação como instrumento fundamental, que deveria contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político do país, além de garantir os direitos básicos da cidadania e da liberdade social. Nessa perspectiva, a educação é concebida como patrimônio social (HERMIDA, 2006, p. 41-42).

Nesse sentido, um dos instrumentos impulsionadores da organização da educação escolar é o PNE, o qual se apresenta sob a competência da União para ser elaborado conforme inciso XXIV do artigo 22 da CF/1988, em que a "União possui competência privativa em legislar acerca diretrizes e bases da educação nacional". Ademais, o art. 214 da atual magna carta apresenta:

> 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: (EC no 59/2009)
> I – erradicação do analfabetismo;
> II – universalização do atendimento escolar;
> III – melhoria da qualidade do ensino;
> IV – formação para o trabalho;
> V– promoção humanística, científica e tecnológica do País;
> VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (EC no 59/2009).

Primeiro, há que se detalhar que o inciso VI foi inserido em razão da EC nº 59 de 11 de novembro de 2009. Nesse sentido, houve uma mudança pertinente, tendo em conta o delineamento orçamentário e a maneira como seria delineado o financiamento da educação. Ao delimitar uma meta, um quantitativo de dinheiro, o que viria a ser a meta 20, faz com que se tornasse mais plausível e concreto a perspectiva da efetivação do direito à educação.

No sentido de apresentar aspectos do processo histórico constitutivo do atual PNE, torna-se necessário rever o horizonte do planejamento para compreender a formação social e seus reflexos nas políticas educacionais e percebê-lo enquanto construção político pedagógica. Assim, verifica-se as perturbações enquanto conhecimento, representação e proposição desses campos de disputa nos tensionamentos e desenvolvimento que desenham as contradições, os

interesses, os sujeitos, tanto da proposição como da materialização, conforme a tramitação sinalizada por Dourado:

> O Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação, encaminhado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, foi estruturado em 20 objetivos e estratégias. Esta proposta de dez anos foi objeto de intenso debate, negociações, envolvendo diversos interlocutores dos setores público e privado, na Câmara e no Senado Federal. O papel da Conae 2010 deve ser destacado neste processo de discussão e elaboração do Plano, inclusive em matéria de financiamento, defendendo, no documento final, 10% do PIB para a educação nacional. O projeto recebeu quase três mil emendas em tramitação na Câmara e inúmeras outras no Senado Federal. As entidades do campo educacional foram fundamentais nesse processo, destacando a participação efetiva da Anped, Anpae, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Cedes, CNE, CNTE, do FNE, entre outros importantes interlocutores, cuja atuação foi emblemática na tramitação do Plano, apresentação de emendas, mobilizações, manifestações, preparação de documentos e notas público (DOURADO, 2017, p. 21, *traduzido pelo autor*).

O projeto de lei nº 8.035/2010 recebeu 3.365 modificações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal enquanto projeto 21 (PLC nº 103/2012) obteve 100 emendas em seu texto (DOURADO, 2017). O Plano foi aprovado só em 2014, já no final do primeiro ano de mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014). O atual PNE possui a vigência entre 2014 e 2024, aprovado e sancionado segundo a lei 13.005 de 25 de junho de 2014. O PNE apresenta-se como uma política de Estado, pelo menos na sua proposição, buscando atender todos os requisitos basilares legais, apresentando 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias, que devem ser executadas pelos entes federados de acordo com o regime de colaboração previsto legalmente.

O PNE (2014-2024) é uma política fundamental, haja vista que os dispositivos apresentaram um desenho para a educação brasileira, ou melhor, um horizonte em que as ações interfederativas e a sociedade civil convergiam sobre a materialização do sistema educacional que pudesse efetivar o direito à educação e diminuir as desigualdades sociais e educacionais. Para Bazzo,

> Nesse cenário, o PNE aprovado estruturou-se em capítulos e seções, em consonância com a organização da educação brasileira, em seus níveis e modalidades educacionais. O conjunto de diretrizes e metas retratam a carência de organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão (BAZZO, 2020, p. 684).

O PNE (2014-2024), em comparação com o plano anterior, PNE (2001-2010), apresenta-se de forma mais concisa, estabelecendo menos metas, diretrizes e estratégias. A presente redução, para Saviani (2014), contribui para um acompanhamento mais adequado, possibilitando que os critérios avaliativos possam estar correlacionados com o que se efetiva

ou não na realidade. No sentido de clarificar a organização das metas, a figura abaixo estabelece de maneira geral as temáticas contidas no PNE:

Figura 1 - Metas do PNE (2014-2024)



Fonte: Observatório do PNE (2022)

Ao mesmo tempo em que o PNE estabeleceu estes parâmetros, foi necessário realizar a sua leitura de maneira intertextual, considerando o real concreto, tendo em vista a interpenetração do privado no público, presente em diferentes aspectos do Plano. As políticas educacionais articuladas à ideologia, diretrizes e mecanismos neoliberais, associadas mais presentemente ao neoconservadorismo, tem direcionado as concepções políticas e ações que apropriam e reconfiguram categorias do campo progressista. Ainda, as metas do PNE vão ser adotadas no governo Lula da Silva (2003-2010), mas pelo PDE, aprovado em 2007 e não pelo PNE, que só veio a ser aprovado em 2014.

> Não por acaso, o PNE aprovado contou, ainda, com significativas restrições à gestão e ao financiamento da educação, em função de nove vetos presidenciais ao que fora delineado. Como lógica e concepção política decorrentes desse processo, presenciamos a interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação (BAZZO, 2020, p. 684).

Diante dessas constatações, o art. 2º do PNE (2014–2024) correlaciona algumas diretrizes gerais expressas na magna carta 1988:

> I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da

> educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

Alguns incisos do plano ratificam os direcionamentos apontados na CF/1988, reafirmando o princípio da obrigatoriedade (inciso I); o princípio a universalidade (inciso II); princípio da qualidade (inciso IV), princípio da gratuidade (inciso VI) e o princípio do acesso e permanência (incisos III, V, VII, VIII e X), apresentando e materializando, pois, direcionamentos advindos das Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais de educação. Nesse contexto, um dos desafios em que a magna carta estabeleceu ao PNE foi o de estruturar, organizar e articular o SNE[52], como vemos na lei do Plano:

> A Lei nº 13.005/2014 traz importantes instrumentos para viabilizar as ações conjuntas em regime de colaboração e o monitoramento contínuo do processo de execução do PNE. Assim, o art. 5º define as instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e pelas avaliações periódicas da execução do PNE: Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação. O art. 7º, em seu § 5º, prevê a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. É necessário que os atores institucionais e sociais que contribuíram para a construção do PNE acompanhem sua execução (BRASIL PNE, 2014, p. 23).

Além disso, deve-se ressaltar algumas iniciativas importantes em curso, relacionadas à efetivação do Plano, tais como:

> a) Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que vem explicitando as demandas do PNE; b) Site De Olho nos Planos (http://www.deolhonosplanos.org.br), que disponibiliza documentos de referência, a exemplo da coleção De Olho nos Planos, e materiais sobre processos participativos na elaboração dos planos de educação de estados e municípios; c) Observatório do PNE, plataforma on-line (www.observatoriodopne.org.br), coordenada pelo movimento Todos pela Educação, tem como objetivo monitorar os indicadores referentes às 20 metas do PNE e respectivas estratégias, além de oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais; d) Portal lançado pelo MEC, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), tem como finalidade apoiar os diferentes entes federativos no desafio de alinhar os planos dos estados e municípios ao PNE, com orientação das ações a serem realizadas no planejamento da próxima década (BRASIL, 2014, p. 24).

[52] No sentido de aprofundar acerca do movimento jurídico, político, econômico e social sobre a institucionalização do Sistema Nacional de Educação indica-se a dissertação: ARAÚJO, W. M. P. Sistema Nacional de Educação e projeção para o país: Concepções, Proposições e Disputas. UFG. 2019.

É necessário atentar-se, ainda, para o processo de planejamento, pois a organização federativa brasileira, com a participação e o delineamento dos planos de educação decenais estaduais e municipais, possui o objetivo de alinhar os planos plurianuais, as leis e diretrizes orçamentárias frente ao período orçamentário com o PNE, como meio de garantir as questões relacionadas ao orçamento compatível com as diretrizes, metas e estratégias expressas no art. 10 do plano.

Além disso, verifica-se a existência de ferramentas que condicionam atitudes que se alinham em regime de colaboração e o acompanham de maneira contínua no processo de execução do PNE. Nesse contexto, o art. 5º delimita algumas instâncias sobre o acompanhamento e avaliação, tais como: a) Ministério da Educação; b) Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; c) Conselho Nacional de Educação; d) Fórum Nacional de Educação. Ainda, o artigo 7º, em seu §5º, possui a previsão da criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre as entidades federativas.

Deve-se destacar, também , a presença de entidades e a participação social na realização do monitoramento e avaliação dos planos, pois isto é fundamental no mapeamento, nos ajustes, nos resultados e na efetividade do PNE e dos planos subnacionais, visando garantir o direito à educação em face do compromisso com as metas e estratégias, considerando os artigos 5º e 8º do atual PNE.

3.3.2 A universalidade, obrigatoriedade e gratuidade no PNE (2014–2024)

Após analisar as contradições no processo de proposição e materialização do atual PNE e verificar a complexidade em torno deste panorama constitutivo, verifica-se que a própria noção de Plano está sujeita ao fenômeno da continuidade e descontinuidade. Esta concepção se materializa, por exemplo, na compreensão em torno da universalidade, da gratuidade e da obrigatoriedade da educação escolar, sobretudo na Educação Básica de 4 a 17 anos, ou seja, da Pré-escola ao Ensino Médio.

A tabela, a seguir, sintetiza os resultados do levantamento no Plano, em face ao processo de interpretação do direito à educação no aparato político, em conformidade com as categorias de análise desta pesquisa.

Tabela 1 - Palavras-chaves, resultados da seleção no Plano Nacional de Educação (2014-2024)

Palavras-Chave	Selecionadas por conteúdo
Universalidade	09
Obrigatoriedade	01
Gratuidade	09

Fonte: Criado pelo autor (PNE, 2014)

Quanto ao tema tratado sobre o constructo **universalidade** no Plano, percebe-se um delineamento em defesa da universalização de todas as etapas, os níveis de ensino e modalidades de educação, especialmente da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio.

Portanto, verificou-se a existência de nove itens entre as metas e estratégias que expressam sobre esse tema: o primeiro item, que corresponde à meta 1, por exemplo, propõe a universalização da educação infantil até 2016 por meio da disponibilização da pré escola para crianças entre 4 e 5 anos, bem como que, até o ano 2021, pelo menos 50% das crianças de até 03 anos também estejam presentes no sistema da educação infantil (BRASIL, 2014).

Contudo, o segundo item foi identificado na meta 02, que estabelece a universalização do ensino fundamental para os estudantes de 09 a 12 anos e que, no mínimo, 95% dos discentes possam concluir o ensino fundamental até o ano de 2024. Já o terceiro item esteve expresso na meta 03 e propõe a universalização do atendimento do ensino para discentes no ensino médio entre a idade de 14 e 17 anos até o ano de 2024, bem como projeta que 85% das matrículas sejam finalizadas dentro deste período (BRASIL, 2014).

Além disso, o quarto item está demonstrado na meta 04 e propôs a universalização até o ano de 2019, a acessibilidade de computadores em banda larga e triplicar, até o final 2020, a relação computador/estudante na rede pública de educação básica. O quinto está sinalizado na meta 05 e demonstra a universalização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) como ferramenta avaliativa de base para políticas educacionais públicas, bem como critério de classificação para a Educação Superior (BRASIL, 2014).

Destaca-se que dois itens estão expressos nas metas 06 e 07 e estabelece a universalização do atendimento dos discentes de até 03 anos de idade com deficiência, transtornos ou superdotação até o ano de 2024, bem como a universalização de discentes de 04 a 17 anos com deficiência na educação básica mediante atendimento especializado no ensino

comum, sendo garantido todos os recursos materiais e humanos nas instituições de ensino ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

Contudo, o oitavo está posto na estratégia 7.20, a qual estabelece a promoção universal dos recursos materiais, por meio de equipamentos tecnológicos nas bibliotecas. Já o nono item, que esteve transcrito na estratégia 7.30, buscando universalizar o atendimento aos alunos em projetos de promoção à saúde (BRASIL, 2014).

Em síntese, segundo o PNE (2014-2024), na busca de alcançar as três primeiras metas, é necessário utilizar algumas estratégias, tendo em conta que a Educação Infantil e o Ensino Fundamental são de competência dos Municípios e Estados. Os presentes entes federados devem ampliar os espaços físicos escolares para adequar as particularidades locais de cada região (espaço urbano, rural, indígena ou quilombola). Quando se propõe um aumento das creches e escolas, deve-se lembrar de que se aumente, sucessivamente: os equipamentos escolares, profissionais administrativos, professores, materiais pedagógicos, transporte, produtos alimentícios e de limpeza, ou seja, todas as relações diretas para que se tenha um ensino qualitativo para os alunos, conforme demonstrado na estratégia 1.6 do referido PNE: "parâmetros nacionais de qualidade, abarcando todos os âmbitos desse nível de ensino (pedagógicos, infraestrutura, quadro de pessoal, gestão, recursos, acessibilidade)" (BRASIL, 2014).

Adentrando em nova categoria, verifica-se que o princípio da **obrigatoriedade** foi identificado em 1 estratégia. Isto não quer dizer que fator compulsório não esteja em outras metas ou estratégias, tendo em vista os conteúdos das estratégias 1.2/1.15/2.5/3.6/, bem como que está subjacente nas metas 1, 2 e 3 já que se encontram contextualizadas pela EC nº 59/2009.

Nesse sentido, a 4.12 promove a articulação intersetorial com saúde, assistência social e direitos humanos e com as famílias para os estudantes com deficiência na EJA ou idade superior à escolarização obrigatória (BRASIL, 2014).

De acordo com a estratégia 1.2, a obrigatoriedade está na vigência do PNE, mediante o controle das taxas de frequência no ensino infantil entre crianças de até 03 anos, oriundas do quinto de renda familiar *per capita* mais elevada e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo, sejam de dez por cento (BRASIL, 2014).

As estratégias 1.2, 1.15 e 2.5 sinalizam sobre a busca ativa na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio articulando com a fiscalização de outros departamentos públicos (BRASIL, 2014).

Adentrando em nova categoria, o princípio da **gratuidade** apresentou 09 apontamentos, nesse sentido, configura-se a estratégia 1.7 estabelecendo matrículas gratuitas em creches

certificadas com a assistência social, bem como a estratégia 3.7, estabelecendo matrículas gratuitas no ensino médio integrado à educação profissional no campo, para indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência (BRASIL, 2014).

A estratégia 6.6 fundamenta o aspecto gratuito de bolsas de estudo para "conceder anualmente bolsas de estudo na proporção de 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 5 (cinco) alunos pagantes" (BRASIL, 2014), bem como o oferecimento de bolsa "I - no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral para cada 9 (nove) alunos pagantes; e II - bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento), quando necessário para o alcance do número mínimo exigido" (BRASIL, 2014).

Ademais, a estratégia 7.13 aplica a garantia gratuita do transporte para os estudantes que residem no campo, obedecendo à faixa etária da educação escolar obrigatória, almejando diminuir a evasão do ambiente de ensino e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local (BRASIL, 2014).

Ainda há que se detalhar que a estratégia 8.3, que estabelece exames gratuitos de certificação para finalizar o ensino fundamental e médio, bem como a estratégia 8.4 demonstra a ampliação do ensino profissional gratuito em espaços particulares de serviço social, sindicatos e no ensino público (BRASIL, 2014).

Já a estratégia 9.1 confirma a gratuidade para a EJA, enquanto a estratégia 11.3 salienta sobre a gratuidade do ensino médio técnico integrado na modalidade a distância. Além do mais, a estratégia 11.6 expressa a ampliação das matrículas gratuitas do ensino profissional técnico médio em instituições particulares formadoras nos sindicatos, sem fins lucrativos e estudantes com deficiência. A estratégia 11.9 estabelece ensino médio profissional gratuito para educação no campo[53], indígenas e quilombolas (BRASIL, 2014).

[53] A oferta da educação no campo possui como base o cumprimento do direito à educação e quando o PNE reafirma esse atendimento coloca como ponto essencial o princípio da universalidade, da obrigatoriedade e da gratuidade para um bloco de pessoas que historicamente foram e ainda são excluídos socialmente e que possuem lacunas no âmbito educacional. Ademais, torna-se necessário esse aspecto no PNE para que resulte um esforço dos municípios em pontuar na elaboração de seus PMEs essa oferta, bem como a sua materialidade na prática, pois de acordo com a tese de Leineker (2016) ao estudar a educação no campo na região de Pinhão no estado do Paraná, as percepções das famílias que moram nesses espaços são distintas quando são questionadas acerca da educação rural: "Quando questionamos as mulheres sobre o direito de seus filhos frequentarem a Instituição de Educação Infantil, todas elas revelaram desconhecer esse acesso como direito assegurado à criança. No entanto, há diferenças entre elas quanto à posição em relação à Instituição de Educação Infantil: para algumas, a instituição seria importante, pois as crianças seriam atendidas enquanto os pais trabalham na terra; outras não atribuem tanta importância, pois acreditam que é obrigação dos pais e responsáveis cuidar e educar as crianças; outro grupo de mulheres acredita que as crianças não têm direito à vaga, pois a mãe, responsável pela criança, não possui emprego com registro em carteira de trabalho. Constatamos que essa concepção de que a vaga se destina exclusivamente para a criança cuja mãe trabalha fora é reforçada pelo poder público municipal, já que o município utiliza esse requisito para selecionar quais crianças irão frequentar o CMEI ou não" (2016, p. 248).

3.3.3 A avaliação e monitoramento do PNE e os aspectos do direito à educação

Quando se institui uma política, tal qual o PNE, os PEEs e os PMEs, é necessário realizar o acompanhamento destas, mediante as avaliações diagnósticas a respeito da concretude, os efeitos e os rearranjos das metas e estratégias que foram definidas. Nesse sentido, as instâncias do MEC, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação devem estabelecer os critérios e ferramentas avaliativas, buscando articular a União, estados, DF e municípios, conforme art. 5º da lei 13.005/2014. Cabe ao Inep a produção dos indicadores necessários ao monitoramento e avaliação.

Além disso, é sinalizado que, durante o período decenal do PNE, serão realizadas publicações de dados pelo Inep no intervalo de dois anos, bem como que no ano de 2018 a meta progressiva do investimento público seria avaliada e com projeção de ampliação para a concretização das metas. Entretanto, as questões relativas ao financiamento possuem como obstáculo a EC 95/2016, aprovada no governo de Michel Temer, que congelou os gastos públicos primários no período de 20 anos, ultrapassando o período final do atual PNE e ainda resvalando efeitos de política de governo reconfigurado enquanto política de estado.

Ainda, no atual PNE, com base nas estratégias 1.14; 2.4; 4.9 e 5.2, está expresso que se se deve "fortalecer a avaliação e o monitoramento" acerca do acesso e a permanência na educação infantil, dos beneficiários de programa de transferência de renda, o atendimento especializado na educação para os grupos de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação e a instituição de processos e formas avaliativas nacionalmente verificando a alfabetização infantil.

Possuindo como parâmetro a figura do Estado ampliado enquanto projeto de disputa mediante as conexões entre a sociedade civil e a sociedade política desde o processo de elaboração até a avaliação de políticas públicas, o item avaliação e monitoramento será utilizado como base os documentos produzidos pelo Inep, sendo o PNE (2014–2024): Linha de Base referente ao ano de 2015, bem como o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação 2022.

Para Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016), no campo das políticas públicas e, de maneira específica, com o PNE, a educação brasileira tem avançado no tocante ao planejamento de política com base nas normatizações, mas ainda existem lacunas que demarcam a continuidade e execução destas políticas. Para Siqueira (2020), faz-se necessário repensar a real

existência da política de continuidade, pois não se tem política de continuidade, pelo contrário, observa-se uma política de descontinuidade a partir das perspectivas ideológicas dos diferentes governos.

A partir desta problematização e da relação com os processos históricos, na efetivação do direito à educação dentro do PNE, é preciso considerar os indicadores nacionais relativos ao Plano, especialmente, na afirmação, ou não, das categorias universalidade, gratuidade e obrigatoriedade, que são constitutivas do direito à educação. Esse cenário merece, todavia, análise pormenorizada envolvendo o percentual da universalização, a taxa de matrículas e a meta 20 do PNE, no sentido de verificar o que se tem avançado nestes itens. Lembrando que, quando se fala de avanços, não quer dizer que não existiu tensões, como se configura a presente citação no Relatório do 4º Ciclo e Monitoramento das Metas do PNE 2022:

> Do ponto de vista das políticas educacionais, o trabalho de monitoramento do PNE reforçou, na equipe, a compreensão de que ele é imprescindível para o enfrentamento das desigualdades educacionais. Como tem sido a compreensão ao longo do trabalho de acompanhamento das metas do Plano, entende-se que ele aponta objetivos e caminhos e oferece um conjunto de orientações às políticas públicas educacionais em uma perspectiva de longo prazo (2014-2024). Mesmo a pandemia tendo prejudicado sua consecução, o PNE abrange diversas ações e estratégias que podem ser referências de partida para o delineamento de ações para o enfrentamento das perdas educacionais trazidas (BRASIL, 2022, p. 12).

Ter como base a avaliação das políticas educacionais, de maneira específica o PNE, constitui-se e é constituinte de marcações teóricas e metodológicas em face da complexificação nos diversos desdobramentos que permeiam a arena educacional e sua relação com outros campos, atores e concepções que tangenciam uma análise contextualizada na prática social.

Contudo, para Azevedo e Oliveira (2020), mesmo com a aprovação de atual PNE (2014-2020), o que possui como essência a mitigação das assimetrias educacionais em todas as esferas, parece que até 2020, o presente documento se constituiu como uma "letra morta" (2021, p.), tendo em vista o avanço das políticas neoliberais que sucederam ao governo Dilma Rousseff, em 2016 ao atender os interesses empresariais demarcados pela reforma trabalhista no discurso da modernização conservadora, mas que apresenta uma ideologia da precarização, ou seja um falseamento da realidade ou uma realidade invertida "A regulamentação faculta a contratação de trabalho temporário, autônomo exclusivo, de tempo parcial e a terceirização de atividade-fim. Ao alterar significativamente os direitos, houve a desregulamentação das relações de trabalho, com aumento dos níveis de precarização e de desemprego" (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2020, p. 630).

E ainda, vai se avançando no governo de Jair Bolsonaro com a Reforma da Previdência e a entrega da política para as mão do livre mercado, bem como o descaso e a precarização do

campo educacional, tendo em vista o modelo de gestão gerencial ou a caracterização da nova gestão pública[54]:

> Se o Governo Temer, com suas medidas, bloqueou significativamente a viabilização do PNE, pode-se afirmar da intensificação destes bloqueios pelo Governo Jair Bolsonaro. Bolsonaro, também apoiado por coalizão de direita e, em certa medida, em continuidade ao governo Temer, tem buscado viabilizar um programa hiper neoliberal, complementado por valores e princípios conservadores.Com três ministros da educação sem ainda ter completado dois anos de mandato, o Governo Bolsonaro, entre avanços e recuos, vem propondo ou colocado em ação medidas que se contrapõem à Constituição Federal de 1988, ao Estatuto da Criança e do Adolescente, à LDB e a outros marcos legais, demonstrando o aberto confronto com a ordem democrática. Nessa direção, são inúmeras as iniciativas que procuram estabelecer perseguições político-ideológicas, bem aos moldes de regimes autoritários (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2020, p. 632).

Para tanto, é necessário refletir os dados de monitoramento do PNE na finalidade de ampliar o debate na tratativa dos fatos políticos e das ações que buscam recolocar este plano como epicentro da política educacional brasileira, mesmo que aparentemente o mesmo vá se constituindo de forma secundarizada.

O Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2014–2024) aponta o grande desafio do sistema educacional brasileiro de melhorar o processo educacional combatendo as desigualdades e garantindo a todos os estudantes direitos e objetivos de aprendizagem. Cabe destacar, que o presente relatório apontou dificuldades na construção do presente documento em decorrência da pandemia da Covid-19. O processo de monitoramento há fragilidade na coleta de dados, mas também pensar que há aparente ausência de gestão, conforme sinalizado pelo Abrucio (2020):

> Entre as principais decisões tomadas pelo MEC sob Bolsonaro, cabe destacar especialmente sua postura de confronto ou pouco cooperativa no relacionamento junto às redes estaduais e municipais. Esse modelo de federalismo competitivo e descoordenador, na verdade, aconteceu em todas as políticas sociais. No caso da educação, essa característica do bolsonarismo teve um efeito extremamente perverso com a chegada da pandemia. O Brasil é um país cuja desigualdade prévia à Covid-19, tanto entre as famílias como no plano territorial, é bem maior do que a que existe nos países desenvolvidos ou mesmo em nações emergentes e da América Latina. Ao optar por deixar a solução do problema educacional aos estados e municípios, numa situação com escolas fechadas, o governo federal reforçou as disparidades do país (ABRUCIO, 2020, p. 44).

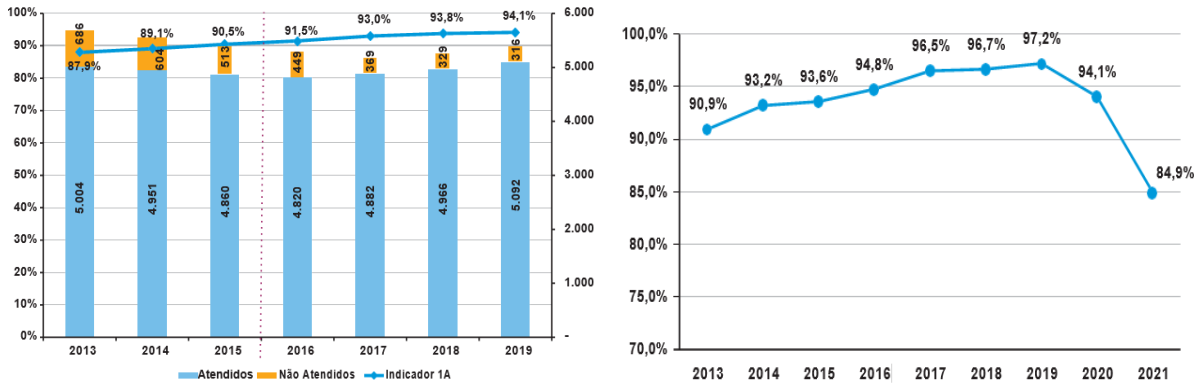
[54] Chamada administração gerencial ou nova gestão pública, em que apresenta o público não estatal, o quase mercado, resultando algumas consequências, dentre elas, destacam-se: o discurso da improdutividade quando se gasta na educação pública; a ideia que funcionário públicos são pessoas privilegiadas e que ampliam a desigualdade social econômica; a tese de que o Estado não deve atuar deixando o mercado na administração dos bens e serviços; a apropriação de estratégias do livre mercado na agenda pública diante da categoria da eficiência, eficácia, produtividade, resultados, metas e a satisfação do consumidor; alterações terminológicas para gerentes em face de gestores públicos e a desregulação do mercado (ADRIÃO, PERONI, 2009).

A partir desta fragmentação, observa-se que os municípios foram os mais afetados em razão do baixo orçamento e a dificuldade com o processo de ensino remoto, desde as condições estruturais, os equipamentos, o acesso a internet, o domínio das tecnologias e a qualificação docente.

Todavia, o presente tópico avançará na análise de acompanhamento do atual PNE (2014-2024), com base nas dimensões da universalidade e obrigatoriedade, ao retratar as metas 1, 2 e 3. Diante das informações do Relatório, a meta 1 deve será analisada a partir da universalização da educação para crianças de 4 a 5 anos na educação infantil, a qual estabelece que, em 2024, a projeção de matrículas deve alcançar 100% do público infantil nesta faixa etária, conforme indicador 1ª acerca da taxa de atendimento escolar.

A figura 2 demonstra a maneira em que o cenário brasileiro está sendo configurado no que tange ao atendimento de crianças de 4 a 5 anos.

Figura 2 - Gráficos de número e percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava escola ou creche – Brasil e por região – 2013-2018.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 45-46)

Possuindo como base os indicadores, em 2019 verificou-se que 94,1% (5.092 milhões) das crianças de 4 e 5 anos de idade frequentavam a educação infantil, havendo um crescimento substancial desde 2014 e que 316 mil crianças não foram atendidas no ano de 2019. E em 2021 houve uma queda de 9,2% na taxa de atendimento, totalizando 84,9%. Esta queda é decorrente do momento pandêmico vivenciado entre os anos de 2020 a 2021.

Sabe-se que o indicador 1A pretende alcançar 100% das crianças de 04 a 05 anos até 2024. Quando se tem como base a presente queda, aponta-se a dificuldade que se estabelece para alcançar a meta 1, pois o percentual de 2021 é inferior ao que estava posto antes da vigência do PNE (2014-2024), tendo em vista que no ano de 2013, o percentual era de 90,9%. Nesse

sentido, o percentual em crescimento, mesmo que a passos lentos, que estava acontecendo em 7 anos de vigência do PNE (2014-2024), sofreu intensa queda de matrículas.

Cabe considerar que a pandemia para a educação infantil nas escolas públicas sofre forma impacto, tendo em vista a ausência de recursos materiais e as condições de ensino e aprendizagem para o público infantil.

Portanto, ao visualizar tais percentuais, verifica-se o não cumprimento da meta 1 tendo em vista o prazo estabelecido de 2016 e que até 2021 o percentual não foi alcançado e no sentido de verificar o período fora da pandemia, o ano de 2019 também se encontra distante do alcance da presente meta. Quando se observa o indicador de 2019, verifica-se que o crescimento obtido esteve respectivamente presente no crescimento de matrículas por região. Observa-se, ainda, que no ano de 2019 a região Nordeste foi a que apresentou maior percentual, sendo 96,7%, seguida pela Sudeste com 95,2%, a região Sul com 93,5%, a região Centro Oeste com 89,6% e por último a região Norte com 88,2%. Ao comparar o período de 2014 a 2019, a região com maior crescimento progressivo foi a região Norte (9,4 p.p) e sucessivamente seguida pelas regionais Sul (8,1 p.p), Centro Oeste (6,6 p.p), Nordeste (4.3 p.p) e Sudeste (3.4 p.p). Nesse entendimento, verifica-se que a região Norte apresenta a menor taxa de atendimento em 2019 e paralelamente demonstra o maior percentual progressivo de taxa de matrícula no período de vigência de 2014 a 2024 do atual PNE (BRASIL. INEP, 2022).

A tabela 2, a seguir, apresenta o quantitativo de matrículas na educação infantil de acordo com as regiões brasileiras e os estados-membros referentes às capitais selecionadas nesta pesquisa.

Tabela 2 - Número e Percentual de pessoas de 4 a 5 anos que frequentam escola ou creche – Brasil, Grande Região e as 15 Unidades da Federação definidas no estudo – 2013 a 2019.

Região/UF	**Frequenta escola ou creche**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016***	**2017**	**2018**	**2019**	**Variação 2013/2019 (n) e (p.p.)**
NORTE	**n**	**489.021**	**501.872**	**507.385**	**509.259**	**499.907**	**487.618**	**543.216**	**54.195**
	%	**78,8%**	**80,3%**	**80,6%**	**86,7%**	**86,9%**	**88,0%**	**88,2%**	**9,4**
AMAZONAS	N	120.386	110.031	113.246	113.213	118.157	115.237	126.844	6.458
	%	75,9%	74,4%	75,8%	83,0%	81,6%	87,8%	87,6%	11,7
AMAPÁ	N	21.488	19.870	22.868	25.772	22.992	18.623	24.875	3.387
	%	77,1%	70,0%	70,2%	76,3%	72,7%	67,8%	75,1%	-2,0
	N	235.925	243.826	241.761	234.849	234.965	229.025	250.886	14.961

PARÁ	%	82,3%	83,7%	82,2%	89,7%	90,7%	89,7%	90,3%	8,0
NORDESTE	**n**	**1.621.113**	**1.559.457**	**1.483.544**	**1.524.155**	**1.492.515**	**1.466.011**	**1.496.241**	**-124,872**
	%	**92,6%**	**92,4%**	**94,1%**	**94,9%**	**95,6%**	**96,3%**	**96,7%**	**4,1**
CEARÁ	N	248.545	248.598	221.683	245.565	241.460	221.955	223.456	-25.089
	%	96,8%	97,3%	95,7%	97,0%	98,0%	98,5%	97,4%	0,6
PERNAMBUCO	N	230.960	238.348	234.157	233.301	214.321	230.875	240.345	-289
	%	88,0%	90,2%	94,6%	94,6%	91,4%	93,5%	93,5%	9,8
BAHIA	N	436.509	407.581	384.955	378.537	388.649	394.418	387.717	-48.792
	%	92,7%	90,7%	94,5%	93,7%	95,9%	97,6%	97,3%	4,6
SUDESTE	**n**	**1.948.750**	**1.891.868**	**1.914.900**	**1.794.266**	**1.901.980**	**1.978.781**	**1.965.233**	**16.483**
	%	**90,5%**	**91,8%**	**93,0%**	**91,7%**	**94,4%**	**94,9%**	**95,2%**	**4,7**
MINAS GERAIS	N	463.127	478.808	448.020	439.470	461.067	494.253	484,272	21.145
	%	88,7%	90,1%	91,7%	94,0%	95,1%	94,6%	96,1%	7,4
SÃO PAULO	N	1.036.622	958.408	1.020.695	911.723	1.023.474	1.057.722	1.042.023	5.401
	%	91,4%	93,1%	93,8%	92,0%	95,2%	95,7%	95,6%	4,2
RIO DE JANEIRO	N	354.164	354.747	348.432	346.956	316.162	329.154	332.565	-21.599
	%	89,8%	90,4%	93,2%	87,1%	91,3%	92,3%	92,6%	2,8
SUL	**n**	**590.142**	**632.116**	**594.597**	**619.363**	**629.208**	**651.168**	**692.870**	**102.728**
	%	**80,4%**	**85,4%**	**86,8%**	**90,0%**	**90,4%**	**92,5%**	**93,5%**	**13,1**
PARANÁ	N	258.974	271.383	242.377	251.469	241.342	253.646	279.137	20.163
	%	85,1%	87,5%	89,3%	92,5%	91,3%	94,8%	94,4%	9,3
SANTA CATARINA	N	140.741	148.843	151.201	153.672	162.769	163.279	173.769	33.028
	%	87,8%	89,9%	94,2%	92,8%	93,3%	94,3%	96,5%	8,7
RIO GRANDE DO SUL	N	190.427	211.890	201.019	214.222	225.097	234.243	239.965	49,538
	%	70,6%	80,1%	79,6%	85,5%	87,5%	88,9%	90,5%	19,9
CENTRO OESTE	**n**	**355.378**	**365.849**	**359.976**	**373.453**	**358.183**	**382.204**	**394.371**	**38.993**
	%	**82,5%**	**83,0%**	**85,0%**	**86,9%**	**88,6%**	**89,2%**	**89,6%**	**7,1**
MATO GROSSO DO SUL	N	69.320	77.110	61.864	70.668	74.868	73.337	75.287	5.967
	%	84,9%	88,8%	86,4%	89,0%	91,4%	91,0%	91,8%	6,9
MATO GROSSO	N	81.701	74.972	76.631	73.622	83.296	89.110	110.682	28.981
	%	80,3%	84,1%	83,7%	85,4%	89,1%	93,0%	94,1%	13,8
GOIÁS	N	140.626	149.725	152.360	162.188	142.451	160.131	152.449	11.823
	%	81,0%	80,0%	84,0%	89,1%	88,1%	87,5%	86,6%	5,6

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 47-49).

A Tabela 2 sinaliza os dados referentes ao quantitativo de crianças entre de 4 a 5 anos no período de 2013 e 2019 na educação infantil do Brasil.

Nesse sentido, o estado com a maior cobertura de educação infantil é o Ceará (87,4%). Já o que apresenta a menor cobertura é o Amapá (75,1%). Os maiores progressos na cobertura de 4 a 5 anos, no período 2013-2019, ocorreram no Rio Grande do Sul (19,9 p.p.) e no Amazonas (11,7). Os menores valores se deram no Amapá (-2,0 p.p.) e Ceará (0,6 p.p.). Nesse sentido, observa-se que o estado do Amapá apresentou o menor percentual em 2019 e o único estado que recuou de matrículas entre 2013-2019. Além disso, identificou-se que o estado do Amapá e do Acre apresentaram percentuais menores a 80% e todos os outros apresentaram percentuais maiores que 90% da taxa de atendimento de matrículas.

No cenário de cada região, os estados com a maior cobertura são: Pará (90,3%) no Norte; Ceará (97,4%) no Nordeste; Minas Gerais (96,1%), no Sudeste; Santa Catarina (95,6%), no Sul; e Mato Grosso (94,1%), no Centro-Oeste. Já os de menor cobertura, no contexto de sua região, são: Amapá (75,1%), no Norte; Pernambuco (93,5%), no Nordeste; Rio de Janeiro (92,6%), no Sudeste; Rio Grande do Sul (88,9%), no Sul; e Goiás (87,5%), no Centro-Oeste (INEP, 2022).

Cabe considerar que o contexto da educação infantil está apresentado no PNE, tendo em vista o cumprimento da meta 1, com base na demanda da EC 59/2009. O PNE previu uma data e o percentual no tocante a taxa de atendimento de matrícula de 4 e 5 anos, o qual já deveria estar garantido, embora, muitos contextos, não tenha esse entendimento em face da meta nacional.

De modo geral, ao analisar o alcance da meta 1, em 2019, a universalização da pré-escola para o ano de 2016 não foi alcançada. De acordo com Clímaco (2017), Coutinho e Alves (2019) a principal política que contribuiu para o alcance desta meta é o Proinfância, programa definido no âmbito do MEC e executado pelo FNDE.

Alguns aspectos são importantes para pensar a taxa de matrículas na pré-escola, tais como, o atendimento para os estudantes rurais e urbanos, a sexualidade, questões étnico-raciais e renda domiciliar.

Nesse sentido, a taxa de atendimento de crianças no espaço urbano em 2019 foi de 94,7% e ao comparar com o ano de 2013, houve um crescimento de 5,6% e em contrapartida a taxa de atendimento escolar das crianças no campo em 2019 foi de 91,5% e ao comparar com o ano de 2013, houve um crescimento de 9,1%. Cabe destacar ainda, nesse processo, a

disparidade no atendimento, tendo em vista que o espaço urbano possui uma taxa maior que a do rural[55] (BRASIL, INEP, 2022).

Em relação ao indicador de matrícula por sexo, verificou-se que em 2021 houve um aumento, sendo que o sexo masculino possui 94,1% das matrículas e o sexo feminino com 94,2%. Notou-se, que os percentuais estão próximos e que de maneira progressiva vem crescendo a taxa de atendimento para abos os sexos, tendo em vista que em 2013 a taxa de matricula para o sexo masculino era de 87,3% e para o sexo feminino era de 88,6% demonstrando um crescimento de 6,8% (masculino) e 5,6 (feminino) entre 2013 a 2021 (BRASIL, INEP, 2022).

Em relação ao indicador raça/cor, em 2019 o percentual de matrículas cresceu para as crianças brancas, sendo 95,2% brancos e para as crianças pretas obteve declínio para 93,4% quando comparado com o ano de 2018. Além disso, observa-se que o percentual entre os anos de 2013 a 2019, a taxa de atendimento para crianças brancas possuiu um crescimento exponencial de 6% e a taxa de atendimento de matrícula para crianças negra cresceu entre os anos de 2013 a 2018 6,5%, sendo este maior que a taxa de crianças brancas. Contudo, obteve queda de 0,1% em 2019 (BRASIL, INEP, 2022).

E por último, o indicador de renda por domicílio em 2019, demonstra que 98,4% das matrículas estão são dos 25% mais ricos e 92,1% das matrículas estão no grupo dos 25% dos mais pobres, sendo que ambos apresentaram crescimento entre 2013 a 2019. Esses dados sinalizam a urgência da escola voltada para os pobres, tendo em conta que a classe mais baixa cada vez mais está ausente do espaço escolar e quando se compara com os 25% dos mais ricos na escola, o seu percentual é menor.

No sentido de correlacionar com a literatura, Machado (2020) sinaliza que o não cumprimento da meta 1, acontece pela baixa capacidade fiscal, tributária e institucional. Além disso, identificou-se que alguns planos municipais goianos estão em discordância com o PNE

[55] É visível a disparidade social entre a educação urbana e rural e que vem historicamente confirmando a presente lacuna neste ensino, com base nas condições objetivas de oferta, infraestrutura, profissionais da educação e materiais pedagógicos. Sabe-se que com o processo de urbanização, o aumento do êxodo rural e a presença do Programa de Transporte Escolar contribuíram para o aumento da educação urbana, mas ao longo do tempo os dados têm demonstrado assimetrias, conforme estudo de Leineker "Com relação à escolarização das famílias, só confirmamos aquilo que já vem sendo estudado e debatido ao longo dos anos: as famílias que vivem no campo não têm direito ao acesso e à permanência das crianças nas instituições escolares. Nas famílias pesquisadas, isto é confirmado 249 pelo baixo nível de escolarização dos pais, os quais apresentam alto número de abandono e desistência escolar, devido às condições precárias de trabalho e sobrevivência que enfrentaram em sua vida. Algumas dessas condições se expressam no trabalho infantil, no trabalho em auxílio à família, no trabalho sem vínculo empregatício de remuneração diária, na falta de incentivo dos pais para o término da escolarização, casamento precoce, entre outros fatores determinantes que excluem os sujeitos do campo das instituições escolares. Podemos verificar esses dados nas entrevistas e questionários realizados na pesquisa de campo" (LEINEKER, 2016, p. 249).

em relação aos prazos e percentuais no atendimento da meta 1. Ainda, existe o desafio de alcançar 50% no atendimento em regime integral para as crianças de 0 a 3 anos e o regime parcial para a pré-escola.

Posteriormente, vemos as investidas de políticas ultraneoliberais e neoconservadoras, em especial, pós golpe de 2016 e intensificação da pandemia da Covid-19: EC 95/2016; abandono do PNE 2014/2024, como referência para políticas e ações federais; priorização de provas e exames de larga escala, inclusive na educação infantil e nos primeiros anos do Ensino Fundamental I, desrespeitando os direitos da infância, vendo-a como recorte etário e não levando em conta desigualdades de regiões e municípios. E ainda, Campos (2020) ressalta que a estratégia utilizada para o cumprimento da meta 1, em especial da faixa etária de 4 e 5 anos de idade, ocorre com a parcialização do atendimento, decorrente de soluções inovadoras, mas que coloca as crianças em situação de vulnerabilidade social.

Destaca-se, também, a intensificação dos aspectos privatizantes na educação básica a partir do repasse da responsabilidade da educação pública para redes empresariais e redes privadas, desde o aspecto organizacional até as questões pedagógicas, exemplificadas na terceirização, nos *vouchers*, no sistema de avaliação; a configuração da nova gestão pública; a inserção de recursos públicos na rede privada; as escolas conveniadas; os materiais didáticos; a lei de responsabilidade fiscal (DOURADO, 2020; DOURADO, 2017; MARTINS, 2018; CAMPOS, 2020; MARQUES, CABRAL, MARANHÃO, 2020).

Ao avançar no diagnóstico e no monitoramento, o 4º relatório demonstra indicadores acerca das metas 2, 3, 5 e 6, tendo em vista que o princípio da universalização da educação no ensino fundamental. Para Loureiro (2020), a competência municipal para esse nível de ensino tem chegado a 80% do atendimento, mesmo existindo a responsabilidade compartilhada com os estados membros. Estes dados possuem como base o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar (Sistema Presença), criado em 2006 pelo MEC, bem como o Programa de Acompanhamento e Monitoramento de Acesso e Permanência da Escola da Pessoas com Deficiência Beneficiárias de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC na Escola)[56].

A partir deste contexto, verifica-se que a meta 2 estabelece que, até o final de vigência do PNE, universalizar o acesso ao ensino fundamental de 9 (nove) anos para a população de 6 a 14 anos e, como indicadores, aponta o "Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada) com meta

[56] O BPC é um programa que tem como objetivo garantir o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência e com idade entre zero e 18 anos de idade.

de 100%" e "Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído" com meta de 95% (BRASIL, 2014).

Em 2021, o Brasil possuiu o percentual de 95,9% dos estudantes de 6 a 14 anos, conforme figura 3, demonstrando uma queda de 4,1 pontos ao comparar com o ano de 2020. Tais dados confirmam novamente a diminuição de matrículas dos estudantes no período da pandemia da Covid-19. Contudo, ao comparar os dados de 2014 a 2018 identifica um crescimento gradativo deste percentual, passando de 97,2% para 98,0%, verificando um crescimento de 0,8% no período de 5 anos. E ainda, entre 2018 a 2020, não houve alteração no percentual de matrículas, estagnado em 98%.

Para Silvério (2021), os efeitos da Covid-19 têm se demonstrado negativamente no campo das pesquisas, afetando o direito à educação nos diversos sentidos, desde os macrossociais até os microssociais[57]:

> o impacto causado pelo vírus e a resposta educacional, por exemplo, "Cenário da Exclusão Escolar no Brasil" (Unicef/Cenpec, 2021), os estudos em relação à "Perda de Aprendizagem na Pandemia" (Insper e Instituto Unibanco), a constatação de que 28% de domicílios (cerca de 20 milhões de residências) não têm acesso à internet nos leva ao seguinte questionamento: se a sociedade digital é uma realidade, o que podemos fazer para que ela se efetive nas escolas? (SILVÉRIO, 2021, p. 24).

De forma geral, observa-se que a difícil tarefa em cumprir a meta 2 em relação ao indicado 2A, tendo em vista que para alcançar o 100% de estudantes é necessário aumentar o percentual de matrículas em 4,1% no prazo de 3 anos e quando se observa que em 7 anos a variável de crescimento foi de 0,8, ou seja, um percentual baixo ao comparar o que ainda falta para o devido cumprimento.

Além disso, ao observar tais indicadores de forma fragmentada regionalmente houve um crescimento entre o período de 2013 a 2019 em todas as regiões. Os locais mais afetados foram Norte, Nordeste e Centro Oeste em 2021, sendo que as duas primeiras sempre mantiveram um atendimento menor ao comparar com o crescimento de matrículas das outras regiões. E ainda as regiões Norte e Nordeste apresentaram o menor percentual desde o início de vigência do PNE (2014-2024), confirmando a disparidade social entre algumas regionais brasileiras

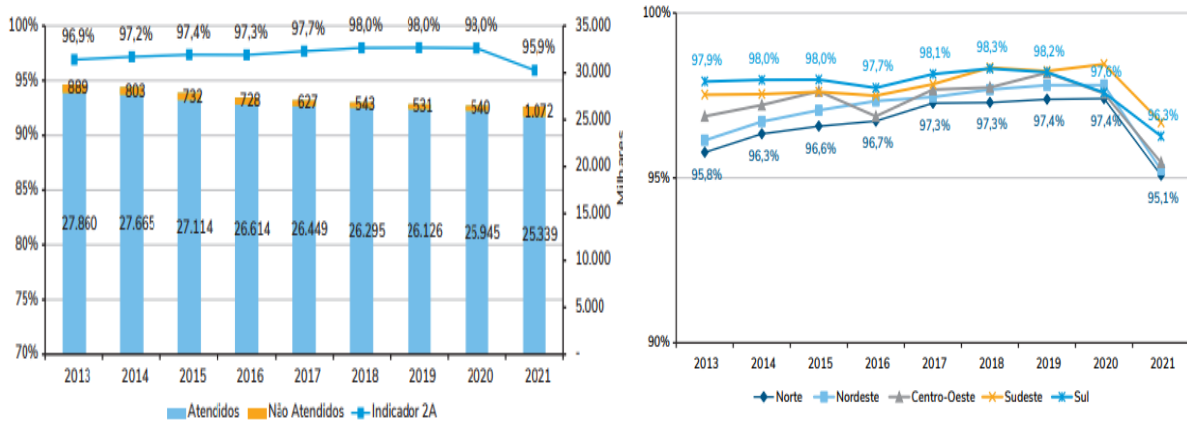
> Em 2021 a desigualdade entre o Norte e Sudeste atinge 1,6 p.p., quando havia sido de 0,6 p.p. em 2017. Já entre Nordeste e Sudeste, a desigualdade em 2021 foi de 1,4 p.p.,

[57] Silvério (2021) sinaliza que os impactos macrossociais configuram os aspectos relacionam a instituição escolar com a prática social e os impactos microssociais representam as relações individuais das pessoas como membros da sociedade.

> enquanto, em 2017, havia sido de 0,4 p.p. No primeiro caso, a desigualdade mais que dobrou e, no segundo caso, mais que triplicou (BRASIL, INEP, 2022, p. 65).

Na intenção de clarificar estes dados, segue a Figura 3:

Figura 3 - Número e percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou já haviam concluído o ensino fundamental de nove anos – Brasil e por região – 2013-2019.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 64-65).

Com base na Tabela 3, observou-se que todas as capitais apresentaram queda entre os anos de 2020 e 2021. Ao analisar o período fora da pandemia, entre o período de 2018 a 2019, os estados do Amazonas, Pará, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Goiás tiveram crescimento, os estados do Amapá, Ceará, São Paulo, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul apontaram queda e os estados de Pernambuco e Mato Grosso estagnaram em seus percentuais. E entre o período de 2019 a 2020 os estados do Amapá, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul tiveram crescimento, os estados de Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás apresentaram queda e o estado do Pará demonstrou estagnação, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 3 - Percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou já havia concluído o ensino fundamental de nove anos, por Brasil, grande região e unidade da federação – 2013-2021

Brasil/Região/UF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação 2013-2021 (p.p.)
BRASIL	**97,0%**	**97,3%**	**97,4%**	**97,4%**	**97,8%**	**98,0%**	**98,1%**	**98,0%**	**95,9%**	**-1,0**
NORTE	**95,9%**	**96,5%**	**96,7%**	**96,8%**	**97,4%**	**97,4%**	**97,4%**	**97,4%**	**95,1%**	**-0,7**

AMAZONAS	96,1%	96,2%	96,1%	95,5%	96,7%	97,2%	97,7%	97,2%	94,7%	-1,3
AMAPÁ	92,6%	95,4%	96,2%	95,9%	95,6%	97,2%	97,0%	97,9%	95,3%	2,8
PARÁ	95,6%	96,2%	96,6%	97,4%	97,5%	97,1%	97,3%	97,3%	95,8%	0,2
NORDESTE	**96,3%**	**96,8%**	**97,1%**	**97,4%**	**97,5%**	**97,7%**	**97,9%**	**97,8%**	**95,2**	**-0,9**
CEARÁ	97,3%	97,3%	97,3%	97,3%	97,8%	98,7%	98,5%	98,3%	96,0%	-1,2
PERNAMBUCO	95,6%	96,1%	96,6%	97,6%	97,2%	97,8%	97,8%	98,4%	95,1%	-0,4
BAHIA	95,8%	96,2%	97,2%	97,3%	97,2%	97,1%	97,7%	98,2%	92,9%	-2,7
SUDESTE	**97,6%**	**97,6%**	**97,7%**	**97,5%**	**97,9%**	**98,4%**	**98,3%**	**98,4%**	**96,7%**	**-0,8**
MINAS GERAIS	98,1%	98,5%	98,5%	98,0%	98,1%	98,4%	98,9%	98,8%	97,6%	-0,5
RIO DE JANEIRO	95,9%	96,0%	96,0%	96,7%	97,3%	97,4%	97,5%	96,8%	93,1%	-2,7
SÃO PAULO	98,0%	97,8%	97,8%	97,7%	98,0%	98,7%	98,3%	98,9%	97,5%	-0,4
SUL	**98,0%**	**98,0%**	**98,0%**	**97,8%**	**98,2%**	**98,4%**	**98,3%**	**97,6%**	**96,3%**	**-1,6**
PARANÁ	98,0%	97,7%	97,7%	97,4%	97,5%	98,3%	98,3%	97,6%	96,5%	-1,4
SANTA CATARINA	98,1%	98,0%	98,4%	98,2%	98,6%	98,5%	98,0%	97,7%	94,6%	-3,4
RIO GRANDE DO SUL	97,9%	98,3%	98,1%	98,0%	98,7%	98,3%	98,4%	97,5%	97,1%	-0,8
CENTRO-OESTE	**97,0%**	**97,3%**	**97,7%**	**97,0%**	**97,8%**	**97,8%**	**98,2%**	**97,6%**	**95,5%**	**-1,4**
MATO GROSSO DO SUL	97,7%	97,1%	97,8%	98,0%	98,9%	98,3%	98,2%	98,4%	97,4%	-0,2
MATO GROSSO	95,9%	96,6%	96,9%	97,5%	98,1%	97,8%	97,8%	97,3%	93,9%	-1,8
GOIÁS	97,2%	98,0%	98,1%	96,5%	97,4%	97,7%	98,5%	97,5%	95,4%	-1,7

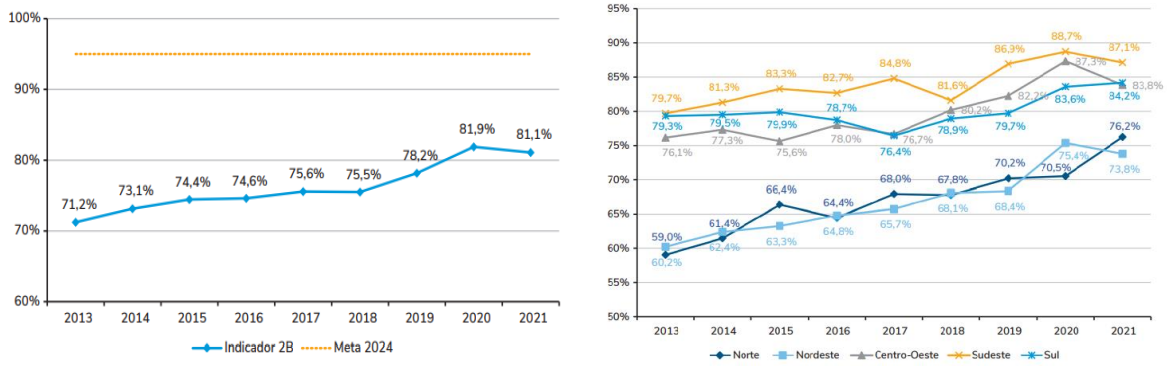
Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 66)

Nota-se que estados que demonstram melhores percentuais no ano de 2021 para o ensino fundamental foi o Pará (95,8%) no Norte, o Ceará (96%) no Nordeste, Minas Gerais (97,6%) no Sudeste, Rio Grande do Sul (97,1) no Sul e Mato Grosso do Sul (97,4%) no Centro Oeste. Contrapondo a isso, a menor cobertura são Amazonas (94,7%) no Norte, Bahia (92,9%) no Nordeste, Rio de Janeiro (93,1%) no Sudeste, Santa Catarina (94,6%) no Sul e Mato Grosso (93,9%) no Centro Oeste.

Ademais, observou-se que entre o período de 2013 a 2021, os únicos estados que apresentaram aumento progressivo foram Amapá (2,8 p.p) e Pará (0,2 p.p), sendo estes estados da região Norte e que todos os outros estados apresentaram uma diminuição na taxa de atendimento, sendo que o estado de Santa Catarina estabelecer a menor variável com -3,2 p.p.

Continuando com a análise do monitoramento do PNE, em relação ao indicador 2B da meta 2, verifica-se que o percentual de 95% até 2024 está distante, conforme figura a seguir:

Figura 4 - Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído – Brasil e por regiões brasileiras – 2013-2021



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 72-73).

Em 2021, o Brasil possuiu o percentual de 95,9% dos estudantes de 6 a 14 anos, conforme figura 4, demonstrando uma queda de 4,1 pontos ao comparar com o ano de 2020. Tais dados confirmam novamente a diminuição de matrículas dos estudantes no período da pandemia da Covid-19. Contudo, ao comparar os dados de 2014 a 2018 identifica um crescimento gradativo deste percentual, passando de 97,2 para 98,0, verificando um crescimento de 0,8% no período de 5 anos. E ainda, entre 2018 a 2020, não houve alteração no percentual de matrículas, estagnado em 98%.

Cabe destacar que, paradoxalmente, em 2021 a quantidade de jovens finalizando o ensino fundamental foi de 81,1%, ou seja, 13,9% abaixo ao estabelecido para o indicador 2A referente à meta 2. Entre 2020 a 2021 houve uma queda de 0,8% de jovens finalizando o ensino fundamental e novamente é necessário considerar os efeitos da pandemia da Covid-19 ao verificar a diminuição dos percentuais nos dados, pois de acordo com Abrucio “dados de pesquisa do Unicef em parceria com o Cenpec, 5 milhões de alunos ficaram sem acesso à educação em 2020, no auge da Covid-19” (ABRUCIO, 2021, p. 44).

Ao sinalizar o período de 2019 a quantidade de jovens finalizando o ensino fundamental estava em 78,2%, havendo um crescimento entre 2013 a 2019 de 7%. De acordo com o relatório, para alcançar esta meta o crescimento deveria ser de 3,3 p.p por ano entre 2020 a 2024. Contudo, observou-se que entre 2013 a 2018 a variação do crescimento esteve 1,2 p.p anualmente e entre 2018 a 2019 foi de 2,7 p.p e entre 2019 a 2020 foi de 3,7 p.p, superando aquele percentual ponto como referência. Porém, tais percentuais estão distantes daquela projeção.

Quando se observa os indicadores por regiões, identifica-se que o sudeste foi a maior em 2021 e norte e nordeste apresentaram os menores percentuais, de 76,2% e 73,8%,

respectivamente. Entretanto, quando se analisa o crescimento entre 2014 a 2021, as regiões norte e nordeste destacam-se com variações de 14,8 p.p e 11,4 p.p. Ademais, quando se compara o Sudeste, sendo a maior região com 87,1% e o Norte, sendo a menor com 73,98%, a diferença entre as duas é 13,3 p.p.

Além disso, observou-se que entre os anos de 2020 e 2021, as regiões Centro Oeste, Sudeste e Nordeste apresentaram queda e, de maneira inversa, as regiões Sul e Norte apresentaram crescimento, sendo 0,2% e 5,7%. Tais dados representam o período da pandemia da Covid-19 e se contrapõe ao que estava sendo demonstrado nos outros dados ao apresentar maior conclusão dos estudantes no ensino fundamental neste período.

A tabela a seguir apresenta os resultados dividida por regiões e seus respectivos estados:

Tabela 4 - Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, por Brasil, grande região e unidade da federação – 2013-2021.

Brasil/região/UF	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação 2013/2021 (p.p.)
Brasil	**71,2%**	**73,1%**	**74,4%**	**74,6%**	**75,6%**	**75,5%**	**78,2%**	**81,9%**	**81,1%**	**9,9**
Norte	**59,0%**	**61,4%**	**66,4%**	**64,4%**	**68,0%**	**67,8%**	**70,2%**	**70,5%**	**76,2%**	**17,2**
AMAZÔNIA	58,2%	64,1%	66,0%	67,8%	77,0%	68,4%	74,1%	78,8%	82,5%	24,3
AMAPÁ	64,0%	68,1%	74,4%	75,5%	53,2%	73,2%	75,4%	52,2%	83,1%	19,1
PARÁ	52,8%	55,6%	60,5%	57,9%	62,5%	64,0%	63,7%	70,4%	69,8%	17,0
NORDESTE	**60,2%**	**62,4%**	**63,3%**	**64,85%**	**65,7%**	**68,1%**	**68,4%**	**75,4%**	**73,8%**	**13,6**
CEARÁ	68,9%	71,6%	71,7%	76,8%	75,6%	82,8%	79,7%	90,6%	85,5%	16,6
PERNAMBUCO	61,7%	67,4%	67,0%	70,1%	65,8%	70,9%	72,9%	79,3%	81,1%	19,4
BAHIA	54,4%	55,9%	58,8%	56,0%	61,1%	61,5%	60,4%	63,6%	64,1%	9,7
SUDESTE	**79,7%**	**81,3%**	**83,3%**	**82,7%**	**84,8%**	**81,6%**	**85,9%**	**88,7%**	**87,1%**	**7,4**
MINAS GERAIS	75,0%	79,5%	78,0%	77,9%	83,4%	81,1%	83,0%	86,6%	83,0%	8,0
RIO DE JANEIRO	68,6%	70,0%	70,2%	70,6%	72,8%	73,8%	74,7%	82,7%	79,6%	11,0
SÃO PAULO	87,6%	88,1%	91,7%	90,0%	91,1%	85,5%	94,6%	92,7%	92,6%	5,0
SUL	**79,3%**	**79,5%**	**79,8%**	**78,7%**	**76,4%**	**78,9%**	**79,7%**	**83,6%**	**84,2%**	**4,9**
PARANÁ	78,2%	78,7%	81,0%	78,0%	77,6%	81,9%	85,1%	89,9%	85,5%	7,3
SANTA CATARINA	86,9%	89,5%	89,1%	86,0%	82,2%	83,9%	84,7%	82,4%	88,6%	1,7
RIO GRANDE DO SUL	75,6%	74,2%	73,7%	75,0,%	72,1%	72,6%	71,4%	77,2%	79,3%	3,7
CENTRO-OESTE	**76,1%**	**77,3%**	**75,6%**	**78,0%**	**76,7%**	**80,2%**	**80,2%**	**87,3%**	**83,8%**	**7,7**

MATO GROSSO DO SUL	67,3%	65,5%	65,8%	62,6%	70,5%	75,8%	75,8%	78,5%	72,0%	4,7
MATO GROSSO	79,5%	89,3%	84,7%	92,1%	88,6%	87,1%	83,1%	90,3%	88,4%	8,9
GOIÁS	78,6%	76,8%	78,1%	77,8%	76,0%	77,8%	85,5%	88,9%	85,3%	6,7

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, 74-75).

Quando se observa os dados, todos os estados demonstram crescimentos em seus dados, os estados que demonstram maiores percentuais foram: Amapá com 83,1% no Norte; Ceará com 85,5% no Nordeste, São Paulo com 92,6% no Sudeste, Santa Catarina com 88,6% no Sul e Mato Grosso com 88,4% no Centro Oeste. E os estados que demonstraram os menores percentuais são, Pará com 69,8% no Norte; Bahia com 64,1% no Nordeste, Rio de Janeiro com 79,6% no Sudeste, Rio Grande do Sul com 79,3% no Sul e Mato Grosso do Sul com 72,0% no Centro Oeste. Ademais, o estado de São Paulo, sendo o maior com 92,6% com a Bahia, sendo o menor percentual com 64,1%, a diferença em ambos é 28,5 p.p. e, assim, novamente se confirma a disparidade social entre os estados da região sudeste e nordeste.

É necessário ressaltar que a tendência dos dados da região nordeste que se apresenta de forma tão desigual com as outras regiões. Estes dados demonstram atualmente o cenário assimétrico no Brasil e que vem reiteradamente sendo confirmado na história brasileira, conforme demonstrado em dois estudos no levantamento de teses para esta pesquisa. Assim, podemos relacionar com aspectos apresentados por Becskeházy (2018) ao apontar que na cidade de Sobral no Ceará o direito à educação sofreu embates quando se pensa numa educação de qualidade e no direito de ser alfabetizado ao deparar com o discurso de escola eficaz mediante políticas neoliberais conforme o programa Escola Campeã, baseando nos “efeitos crônicos (cultura do fracasso escolar, não exclusiva, mas especialmente forte para pessoas social e economicamente vulneráveis em territórios dominados pela pobreza e desigualdade, como os estados da Região Nordeste” (BECSKEHÁZY, 2018, p. 384). E no estudo de Costa (2014), foi possível identificar os tensionamentos na EJA na cidade de Horizonte no Ceará considerando desde o campo da gestão até a prática pedagógica na escola, tendo em vista que o direito à educação está presente no PME daquele município, mas muitos estudantes que estavam fora da idade escolar, pois tiveram que deixar os seus estudos para trabalhar não conseguiam permanecer na escola pelas condições objetivas sociais ou não conseguiam acompanhar o ensino devido a instrução técnica.

De modo geral, o ensino fundamental alcançou 95,9% dos estudantes de 06 a 14 anos, retrocedendo ao percentual que vinha crescendo de maneira progressiva e fixando abaixo ao patamar base de 2013, ou seja, inferior ao nível inicial e distanciando do percentual estabelecido

na meta 2. Diferentemente do que estava sendo visualizado, pois até 2019, 98% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos frequentavam a escola, representando a universalização e a indicação da inexistência de desigualdades entre regiões e grupos sociais.

A meta 2 representa a luta histórica pela conquista do direito à universalização e à permanência na escola. De acordo com Loureiro (2017), a expansão e a permanência na escola, em especial da população historicamente excluída, colocaram de forma inédita a questão da qualidade. O autor cita ainda as iniciativas Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar (Sistema Presença) e o programa PBC na Escola como importantes ações do governo para o alcance da meta. Este sistema contribuiu para que os princípios da universalidade e da obrigatoriedade possam estar em cumprimento significativo.

Diante disso, notou-se que os indicadores de conclusão na idade recomendada apontam que o estado do Amazonas obteve o maior aumento de todos, sendo 24,3 p.p entre 2013 a 2021. Portanto, mesmo com a baixa em vários estados, alguns tiveram aumento. Isto, não quer dizer que ainda existe uma desigualdade e que os efeitos da pandemia não foram impactantes, mas também se ressalta que o percentual inicial deste estado já era muito inferior, sendo 58,2% em 2013, demonstrando uma taxa baixa de finalização da idade correta.

E ainda, observou-se a partir do 4º Relatório que entre o período de 2020 a 2021 a região Nordeste sofreu maior impacto de variação, sendo 2,6 p. p, aumentando a disparidade regional e social com o restante do país. E ainda, as taxas de matrículas no âmbito rural foram maiores do que no âmbito urbano, porém ambos diminuíram as taxas em 2021, pois ao comparar com o período de 2013, o qual era 97,0% (urbano) e 96,4% (rural), atualmente em 2021 foi 95,6% (urbano) e 96,1 (rural), configurando abaixo do parâmetro inicial (BRASIL, INEP, 2022).

Em relação ao indicador de matrícula por sexo, verificou-se que em 2021 houve queda para ambos, sendo que o sexo masculino possui 95,4% das matrículas e o sexo feminino com 96,5%. Notou-se, que os percentuais estão abaixo do parâmetro incial de 2013 e que houve uma queda na taxa de matrículas, constituindo uma inversão do que vinha sendo demonstrado nos anos anteriores e, ainda, configurando uma diferença de 1.1% das matrículas do sexo masculino, o que aparentemente demonstra uma realidade diferente, pois a variação era de 0,2% nas matrículas, bem como é um impacto da pandemia em que estudantes do sexo masculino tiveram que trabalhar para ajudar suas famílias (BRASIL, INEP, 2022).

Ademais, em relação ao indicador raça/cor, em 2021 o percentual de matrículas caiu, sendo 96,2% brancos e 95,8% negros, ambos abaixo do patamar inicial de 2013, e ainda, a diferença de 0,4%, ratificando a evasão escolar da população negra, porém bem menor quando de compara que em 2019 a distinção era de 0,9% (BRASIL, INEP, 2022).

Por fim, ao verificar o indicador de renda por domicílio em 2019, 98,7% das matrículas estão no dos 25% mais ricos e 97,8% das matrículas estão no grupo dos 25% dos mais pobres, sendo que ambos apresentam crescimento entre 2016 a 2018 e que entre 2018 a 2019, houve uma queda de 0,2% nas matrículas dos 25% mais ricos e um crescimento 0,1 nas matrículas dos 25% mais pobres. Diante disso é necessário frisar a relevância do princípio da gratuidade, tendo em vista o aumento do ensino público para os grupos que são historicamente excluídos conforme classe social.

Prosseguindo nas análises das metas, observa-se que a meta 3[58] possui como direcionamento a universalização do ensino médio a partir de dois indicadores, sendo o primeiro "Indicador 3A: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica. Meta: 100% de cobertura dessa população até 2016" (BRASIL, 2022) e o segundo "Indicador 3B: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa. Meta: 85% de matrícula líquida no ensino médio até 2024" (BRASIL, 2022).

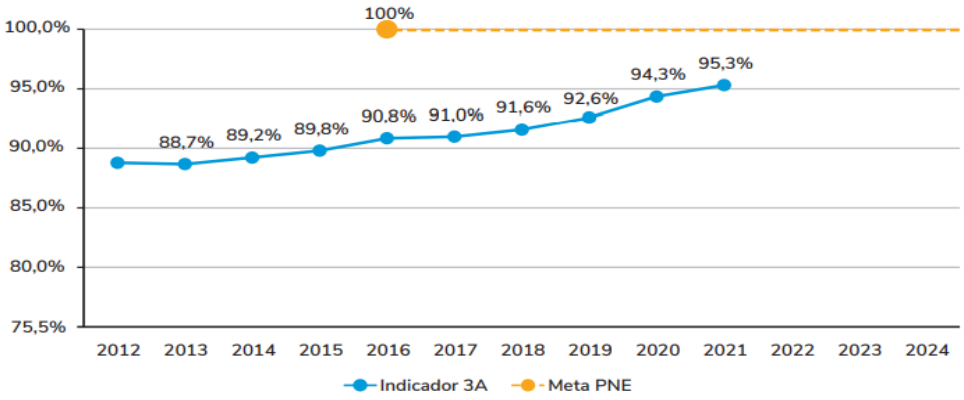
Diante dos dados, observa-se que até 2019, o percentual de jovens de 15 a 17 frequentes na instituição escolar foi de 92,6%, faltando 7,4 pontos do percentual de 100%, e que entre 2012 a 2019 o crescimento foi de 3,8 p.p. Entre os anos de 2020 a 2021, os dados passaram de 94,3% para 95,3%, sendo um crescimento de 1%, sendo importante ressaltar que este aumento aconteceu no período da Covid-19[59], diferenciando da pré-escola e do ensino fundamental ao demonstrar um nível de crescimento. No entanto, o indicador 1A já não foi cumprido em decorrência que parâmetro inicial era de 100% em 2016 e, mesmo em 2022 o percentual não foi alcançado.

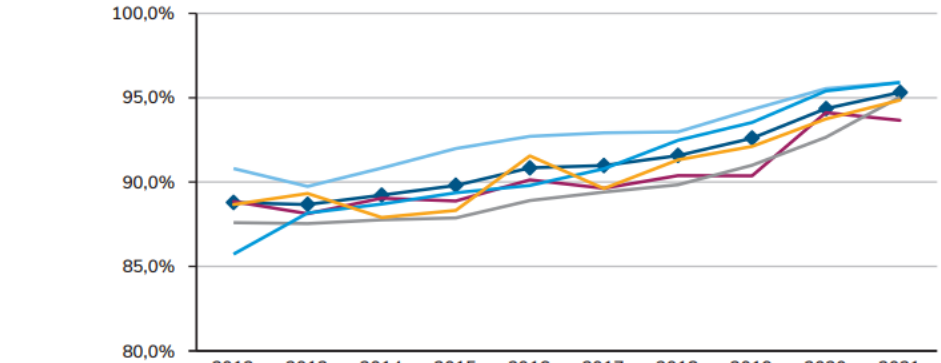
Além disso, ao comparar os dados entre as regiões, observa-se que as todas apresentaram curvas de crescimento entre 2012 a 2021, mas que a região Norte foi a única que demonstrou queda entre 2020 a 2021 e que as regiões Norte e Nordeste são as que apresentam menores valores (Figura 5):

[58] Torna-se necessário ressaltar que a análise da meta 3 do PNE possui relevância neste estudo, pois constitui parte da Educação Básica e demonstra dados que podem contribuir com reflexão da pesquisa, mesmo que o conteúdo do ensino médio não seja de competência privativa do município, mas ao mesmo tempo, está vinculada aos princípios da universalidade, da gratuidade e especificamente o da obrigatoriedade, conforme EC nº95.

[59] A pandemia da Covid-19 impactou a Educação Básica no país no tocante ao ensino remoto que foi implantado em muitas instituições. Sabe-se que os efeitos deste período são muitos e que os aspectos do ensino e aprendizagem tiveram desgaste. Mas ao comparar os sujeitos no ensino médio, os mesmos aparentemente tiveram menos dificuldade do que os estudantes do ensino fundamental e da Educação Infantil quando partimos do ensino de acordo com a faixa etária.

Figura 5 - Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica, no Brasil e regiões brasileiras – 2012-2021





	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Brasil	88,8%	88,7%	89,2%	89,8%	90,8%	91,0%	91,6%	92,6%	94,3%	95,3%
Norte	88,8%	88,1%	89,0%	88,9%	90,1%	89,6%	90,4%	90,4%	94,1%	93,7%
Nordeste	87,6%	87,5%	87,8%	87,9%	88,9%	89,4%	89,8%	91,0%	92,7%	95,0%
Sudeste	90,8%	89,7%	90,8%	92,0%	92,7%	92,9%	93,0%	94,3%	95,5%	95,9%
Sul	85,7%	88,2%	88,7%	89,4%	89,8%	90,8%	92,5%	93,5%	95,4%	95,9%
Centro-Oeste	88,7%	89,3%	87,9%	88,3%	91,5%	89,6%	91,3%	92,1%	93,7%	94,9%

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 90-91)

Ao analisar a divisão por unidades federativas pelo indicador 3B, todos os estados apresentam percentuais maiores que 85%. Os maiores percentuais foram, na região Norte o estado do Amazonas com 95,3%, na região Nordeste na Bahia com 96,3%, na região Sudeste no Rio de Janeiro com 97,0%, na região Sul o Paraná com 96,0% e na região Centro Oeste em Goiás com 97,2%. E os menores percentuais foram na região Norte no Pará com 93,2%, na região Nordeste em Pernambuco e Ceará com 96,4%, na região Sudeste em Minas Gerais com 95,5%, na região Sul em Paraná com 96%, na região Centro Oeste no Mato Grosso do Sul com 92,8%.

Tabela 5 - Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica, por Brasil, grande região e unidade da federação – 2012-2021.

Brasil/região/uF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação 2012/2021 (p.p.)
BRASIL	**88,8%**	**88,7%**	**89,2%**	**89,8%**	**90,8%**	**91,0%**	**91,6%**	**92,6%**	**94,3%**	**95,3%**	**6,5**
NORTE	**88,8%**	**88,1%**	**89,0%**	**88,9%**	**90,1%**	**89,6%**	**90,4%**	**90,4%**	**94,1%**	**93,7%**	**4,9**
AMAZONAS	87,9%	88,3%	88,8%	88,7%	88,7%	91,6%	90,5%	91,6%	94,4%	95,3%	7,4
AMAPÁ	93,2%	88,2%	89,3%	87,5%	92,3%	89,2%	90,8%	90,8%	92,4%	94,9%	1,7
PARÁ	89,2%	88,0%	89,2%	89,4%	91,1%	88,21%	89,5%	89,9%	93,5%	93,2%	4,0
NORDESTE	**87,6%**	**87,5%**	**87,8%**	**87,9%**	**88,9%**	**89,4%**	**89,8%**	**91,0%**	**92,7%**	**95,0%**	**7,4**
BAHIA	89,1%	88,1%	89,1%	89,0%	91,0%	90,6%	90,5%	92,1%	90,7%	96,3%	7,2
CEARÁ	86,2%	87,7%	86,3%	86,1%	85,8%	88,2%	89,8%	89,6%	94,7%	94,6%	8,4
PERNAMBUCO	87,6%	87,7%	89,0%	87,6%	87,9%	89,3%	89,1%	91,9%	91,8%	94,6%	7,9
SUDESTE	**90,8%**	**89,7%**	**90,8%**	**92,0%**	**92,7%**	**92,9%**	**93,0%**	**94,3%**	**95,5%**	**95,9%**	**5,1**
MINAS GERAIS	89,7%	88,9%	88,0%	88,0%	89,7%	91,6%	91,6%	72,6%	93,4%	95,5%	5,8
RIO DE JANEIRO	91,9%	91,5%	91,7%	93,0%	92,1%	92,1%	94,7%	96,3%	96,2%	97,0%	5,1
SÃO PAULO	91,1%	89,8%	92,2%	93,7%	94,7%	93,3%	93,5%	94,8%	96,9%	95,8%	4,7
SUL	**85,7%**	**88,2%**	**88,7%**	**89,4%**	**89,8%**	**90,8%**	**92,5%**	**93,5%**	**95,4%**	**95,9%**	**10,2**
PARANÁ	85,0%	87,1%	88,5%	88,6%	89,6%	90,4%	91,0%	92,3%	96,3%	96,0%	11,0
SANTA CATARINA	86,4%	87,8%	88,9%	89,0%	90,3%	92,7%	94,3%	94,9%	96,3%	95,8%	9,4
RIO GRANDE DO SUL	86,1%	89,5%	88,8%	90,3%	89,7%	90,0%	92,9%	93,9	93,8%	95,8%	9,7
CENTRO-OESTE	**88,7%**	**89,3%**	**87,9%**	**88,3%**	**91,5%**	**89,6%**	**91,3%**	**92,1%**	**93,7%**	**94,9%**	**6,2**
MATO GROSSO DO SUL	84,7%	84,4%	83,3%	83,7%	88,8%	90,0%	92,1%	89,0%	93,8%	92,8%	8,1
MATO GROSSO	88,3%	89,1%	86,3%	86,8%	90,9%	88,9%	92,1%	90,7%	91,6%	94,0%	5,7
GOIÁS	89,9%	92,7%	92,4%	91,5%	93,6%	93,0%	92,5%	94,8%	93,1%	97,2%	7,3

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 92)

De modo geral, a universalização da educação para os jovens de 15 a 17 anos, a ser atingida em 2016, ainda não foi alcançada, visto que, em 2021, 4,7% deles não frequentavam a escola ao considerar o indicador 1A da presente meta e que o Indicador 1B já foi cumpido antes de 2024.

Para Oliveira (2017), o campo educacional, de maneira geral, e o ensino médio, especificamente, têm sido espaços de tensionamento na relação público privado no campo da

política e os efeitos no campo pedagógico, mediante a inclinação educacional em face do viés econômico, a empregabilidade, competição, o gerenciamento e o fatores empresariais e sua correlação ao que se entende sobre qualidade econômica e social da educação.

Nesse entendimento, o ensino médio tem enfrentado desafios relacionados ao atendimento escolar mediante a perspectiva de ocupação dos espaços sociais dos jovens que ocuparão o mundo do trabalho. Além disso, o viés reformista tem alterado esse nível de ensino, tendo em vista os efeitos da implantação de uma Base Nacional Comum Curricular, em 2017. Estes ideais estão paralelamente presentes no PNE (2014–2024) , no Sistema de Avaliação em Larga Escala e na Formação de Professores, a partir de contradições expressas pelos conflitos entre público e privado em sua formulação e aplicação.

Portanto, o discurso reformista aponta a necessidade de reflexão sobre o contexto em que se deu a reforma e sobre o discurso da mudança no ensino médio, destacando a importância do debate sobre o sentido objetivo e subjetivo presentes no âmbito da BNCC (DOURADO, SIQUEIRA, 2019). Os desafios dos Planos Nacionais de Educação relacionados ao ensino médio têm envolvido as categorias de "crescimento e condições de oferta", assim como a "definição de sua identidade" (GOMES, ARRUDA, SILVA, 2017). De acordo com o 4° relatório do Inep (BRASIL. Inep, 2022), é possível observar que as metas de universalização e matrícula no Ensino Médio (meta 3) continuam a ser desafios a serem enfrentados, assim como a oferta de ensino em tempo integral para a educação básica (meta 6).

A desigualdade aumenta na sociedade, intensificando efeitos negativos à classe baixa, a qual precisa trabalhar para sua sobrevivência e, nesse sentido, entre o direito de saber e o direito de viver, ficam com a segunda alternativa no tocante ao subemprego. Ao adentrar no sistema capitalista, a desumanização do trabalhador que, muitas vezes, precisa ausentar-se da escola para trabalhar, é obrigado a aceitar os subtrabalhos ou mercado informal para o seu sustento. A partir daí e ao longo do desenvolvimento do capitalismo e processo de desumanização evidencia-se os subempregos, precarização escolar, a exclusão dos sujeitos, a informalidade, condicionando na subcidadania.

Continuando com o processo analítico do 4º relatório de monitoramento do PNE, observa-se que a meta 04 possui como base a universalização da educação básica ao atendimento educacional especializado[60]. Esta meta possui três indicadores, tais como, indicador 4A " Percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola", O indicador 4B "Percentual de matrículas em classes comuns da educação básica de

[60] O público-alvo da educação especial – alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação – em idade escolar. (INEP, 2020, p. 107)

alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação" (BRASIL, 2020) e o indicador 4C "Percentual de matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD, altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado" (BRASIL, 2020).

No sentido de problematizar tais indicadores, o presente documento sinaliza que os dados possuem como base do Censo Demográfico de 2010, o Censo da Educação Básica (2013-2019 e o PNAd:

> O monitoramento da Meta 4 enfrenta duas limitações importantes. A primeira é a defasagem temporal dos dados do Censo Demográfico de 2010 utilizados para o monitoramento do Indicador 4A1. A segunda limitação é de natureza metodológica, uma vez que o censo demográfico coleta informações sobre pessoas com deficiência intelectual e dificuldade ou incapacidade de enxergar, ouvir, caminhar e subir degraus, ao passo que o Censo da Educação Básica, utilizado para o monitoramento dos Indicadores 4B e 4C, identifica as pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação, o que gera bases de dados diferenciadas. Ressalta-se, por fim, que o atendimento educacional especializado para o público-alvo da meta, analisado pelo Indicador 4C, é entendido de três formas: (1) alunos que recebem apoio por meio de AEE ou (2) recebem esse tipo de atendimento em instituições especializadas (classes especiais) ou (3) em escolas que ofertam exclusivamente a educação especial (BRASIL. INEP, 2022, p. 111-112).

Entretanto, cabe considerar que, em 2010, 897.116 (82,5%) crianças e adolescentes com deficiência estavam frequentes na escola em 2010, sendo que na região Centro-Oeste constava a maioria (85,3%) e na região Norte o número era menor (77,9%). O Distrito Federal (90,4%) e o Amazonas (75,5%) foram as unidades federativas com maiores indicadores. Em relação a desigualdade frente ao status econômico e o acesso a educação básica, era 25% de mais pobres (81,4%), inferior em 8,3 p.p. em relação aos 25% mais ricos (89,7%), apontando que a renda domiciliar *per capita* influencia a escolarização da população com deficiência. Em relação a questões étnico-raciais o grupo indígena totalizava 70,3%, a população preta era de 82,0%, as pessoas consideradas amarelas eram de 85,5% e a branca era de 83,2% em 2010 (INEP, 2022).

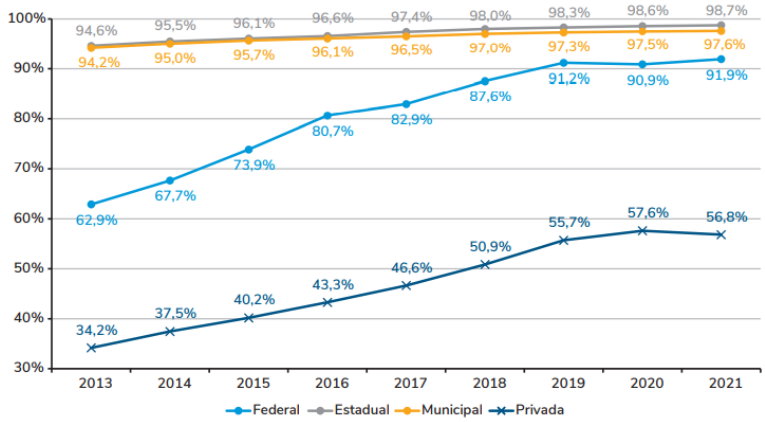
Quando se analisa o período de 2013 a 2021, verifica-se que o atendimento em classes comuns para estudantes de 04 a 17 anos com deficiência no Brasil cresceu 8,2 p.p, e em relação aos estados membros, Goiás obteve uma variação negativa (-0,1 p.p) e o Rio de Janeiro obteve a maior variação (13,7%).

Além disso, em 2021, verificou-se que o atendimento rural totalizou 99,4%, sendo maior do que o urbano, o qual demonstrou 92,8% do atendimento. Este dado demonstra um desafio acerca do direito à educação tendo em vista o aspecto da inclusão para estudantes com deficiência e o aspecto para a educação no campo. E tais dados sinalizam um aspecto diferente

do que se apresentou anteriormente nas metas 1 e 2, ao demonstrar um percentual de atendimento rural maior que o urbano.

Ademais, o atendimento dos estudantes do sexo masculino (93,8%) é maior que os do sexo femininos (92,9%); o atendimento de estudantes negros (95,1%) e indígenas (94,9%) era maior nas classes comuns, comparando com os estudantes de cor amarela (93,6%) e branca (90,7%). A diminuição destes percentuais pode estar relacionada a fatores socioeconômicos, tendo em vista que as famílias que possuem renda maior e melhores condições de subsistência buscam colocar os seus filhos em instituições particulares, conforme crescente aumento estabelecido figura a seguir:

Figura 6 - Percentual de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação, por dependência administrativa – Brasil – 2013-2021

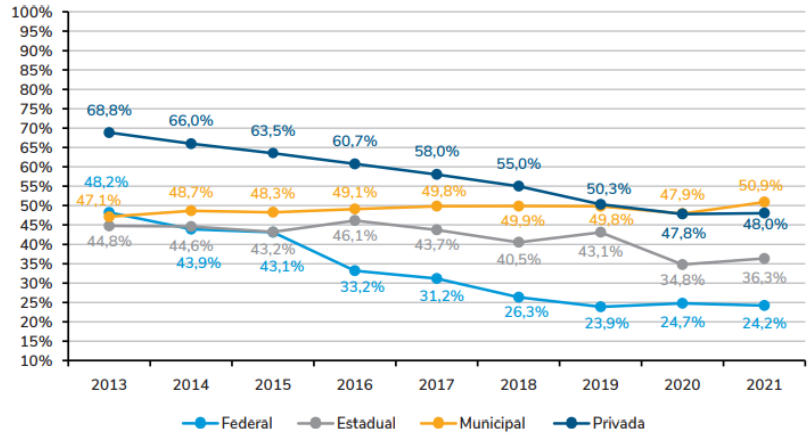


Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 120).

Em relação ao quantitativo de matrículas nas escolas comuns municipais apresentou um crescimento 3,4% de entre 2013 a 2021 e quando se compara com o atendimento nas escolas privadas no mesmo período o crescimento foi de 22,6%.

No que se refere especificamente ao atendimento especializado para pessoas com deficiência de 04 a 17 anos, observou-se que em 2021 as instituições municipais são as que mais atendem este público, seguida pelas instituições particulares, as estaduais e depois as federais. Verificou-se entre 2013 a 2021 que o atendimento em escolas municipais foi de 47,1% para 50,9% havendo um crescimento de 3,8%. No tocante ao atendimento nas escolas particulares, observou-se uma queda de 68,8% para 48,0%, ou seja, 20,8% a menos, conforme figura a seguir:

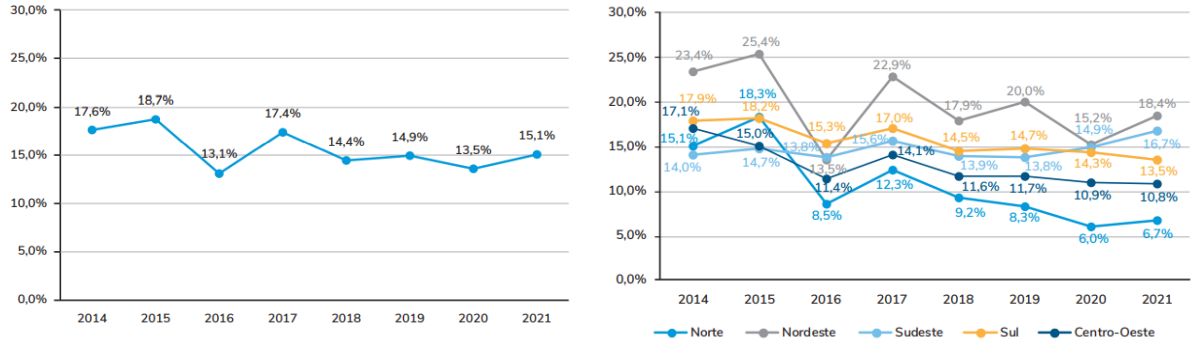
Figura 7 - Percentual de matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado, por dependência administrativa



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 127).

Além das metas citadas, a meta 6 sinaliza como direcionamento a educação em tempo integral em 50% das escolas públicas e no mínimo 25% dos estudantes da educação básica. A partir deste direcionamento, observa-se que houve um declínio no percentual, sendo que em 2014 eram 17,6% e em 2021 foi de 15,1%. Notas-se que quatro regiões brasileiras sinalizam declínio no atendimento de escola em tempo integral, sendo a região Norte apresentou uma queda de 8,4%, a Nordeste 5%, a Sul 4,4%, a Centro Oeste 6,3% e em contraponto a Sudeste obteve aumento de 2,7% (Figura 8).

Figura 8 - Percentual de alunos da Escola Tempo Integral no Brasil e por grande região – 2014-2021



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 160-161).

Considerando a presente meta, ao analisar a Tabela 6, identifica-se os estados que apresentaram os maiores indicadores em 2021 acerca da oferta de educação com tempo integral

foram o Amazonas com 6,4% no Norte, o Ceará com 31,2% no Nordeste, o Paraná com 15,1% no Sul, São Paulo com 19,1% no Sudeste e Goiás com 13,5% no Centro Oeste. E os estados que apresentaram menores percentuais foram Pará com 4,9% no Norte, a Bahia com 11,6% no Nordeste, Minas Gerais com 12,4% no Sudeste, Rio Grande do Sul com 11,4% no Sul e Mato Grosso com 7,9% no Centro Oeste.

Tabela 6 - Alunos de ETI – Brasil, grande região e unidade da Federação – 2014-2021.

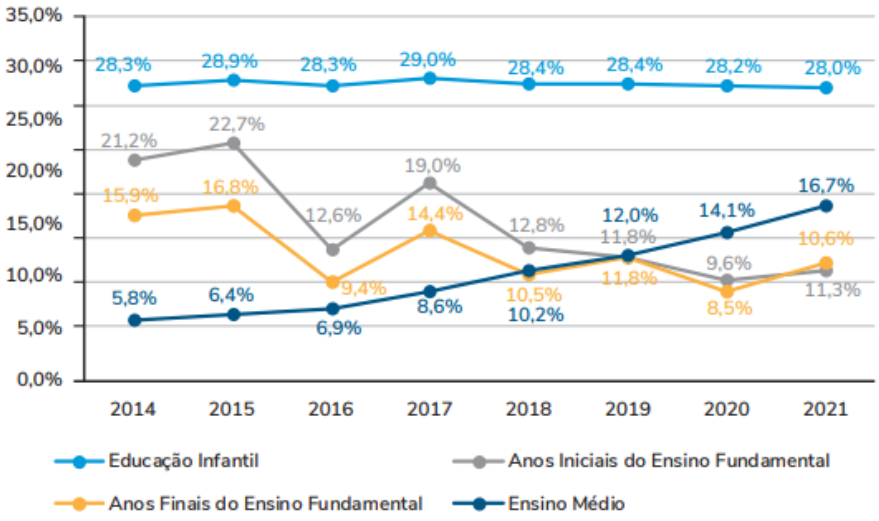
Brasil/ Região/UF	2014			2015			2016			2017			2018			2019			2020			2021		
	Público ETI	Aluno ETI	Aluno ETI	Público ETI	Alunos ETI	Alunos ETI	Público ETI	Alunos ETI	Alunos ETI	Público ETI	Alunos ETI	Alunos ETI	Público ETI	Alunos ETI	Alunos ETI	Público ETI	Alunos ETI	Alunos ETI	Público ETI	Alunos ETI	Alunos ETI	Público ETI	Alunos ETI	Alunos ETI
	N	N	%	N	N	%	N	N	%	N	N	%	N	N	%	N	N	%	N	N	%	N	N	%
Brasil	**147.026**	**42.665**	**29,0%**	**144.984**	**45.533**	**31,4%**	**144.012**	**30.618**	**21,3%**	**142.028**	**40.599**	**28,6%**	**139.179**	**32.228**	**23,2%**	**137.090**	**32.290**	**23,6%**	**136.423**	**27.969**	**20,5%**	**135.785**	**30.454**	**22,4%**
Norte	**21.420**	**3.701**	**17,3%**	**21.146**	**4.586**	**21,7%**	**20.931**	**1.898**	**9,1%**	**20.771**	**2.882**	**13,9%**	**20.431**	**1.995**	**9,8%**	**20.225**	**1.862**	**9,2%**	**20.160**	**1.174**	**5,8%**	**20.104**	**1.388**	**6,9%**
Amazonas	5.171	525	10,2%	5.122	795	15,5%	5.055	382	7,6%	5.043	595	11,8%	4.972	277	5,6%	4.930	357	7,2%	4.910	228	4,6%	4.950	270	5,5%
Amapá	762	90	11,8%	753	94	12,5%	756	48	6,3%	755	27	3,6%	748	29	3,9%	749	29	3,9%	757	26	3,4%	759	35	4,6%
Pará	10.486	1.853	17,7%	10.319	2.296	22,3%	10.184	693	6,8%	10.055	1.343	13,4%	9.857	1.121	11,4%	9.759	864	8,9%	9.720	420	4,3%	9.646	536	5,6%
Nordeste	**59.001**	**17.381**	**29,5%**	**57.174**	**19.125**	**33,5%**	**56.279**	**9.203**	**16,4%**	**54.563**	**16.220**	**29,7%**	**52.379**	**11.207**	**21,4%**	**50.694**	**11.772**	**23,2%**	**50.059**	**7.983**	**15,9%**	**49.473**	**10.156**	**20,5%**
Ceará	6.467	2.699	41,7%	6.343	2.638	41,6%	6.275	1.087	17,3%	6.169	2.885	46,8%	6.016	1.802	30,0%	5.808	2.651	45,6%	5.799	1.982	34,2%	5.743	2.210	38,5%
Pernambuco	7.165	2.630	36,7%	6.838	2.423	35,4%	6.792	1.180	17,4%	6.566	2.222	33,8%	6.276	1.198	19,1%	6.094	1.222	20,1%	6.016	863	14,3%	5.932	885	14,9%
Bahia	16.415	4.453	27,1%	15.852	5.400	34,1%	15.545	3.278	21,1%	15.034	4.548	30,3%	14.290	3.147	22,0%	13.667	2.589	18,9%	13.422	1.879	14,0%	13.275	2.149	16,2%
Sudeste	**39.495**	**11.825**	**29,9%**	**39.470**	**12.151**	**30,8%**	**39.547**	**11.422**	**28,9%**	**39.513**	**12.526**	**31,7%**	**39.305**	**11.247**	**28,6%**	**39.207**	**10.930**	**27,9%**	**39.259**	**11.275**	**28,7%**	**39.277**	**11.663**	**29,7%**
Minas Gerais	12.433	2.943	23,7%	12.357	3.162	25,6%	12.311	3.024	24,6%	12.212	3.227	26,4%	12.042	2.799	23,2%	11.866	2.365	19,9%	11.834	2.417	20,4%	11.805	2.435	20,6%
São Paulo	17.741	5.861	33,0%	17.835	6.291	35,3%	17.969	6.127	34,1%	18.067	6.535	36,2%	18.105	6.087	33,6%	18.177	6.262	34,5%	18.256	6.551	35,9%	18.297	6.869	37,5%
Rio de Janeiro	6.404	2.481	38,7%	6.392	2.126	33,3%	6.415	1.904	29,7%	6.428	2.355	36,6%	6.412	2.038	31,8%	6.448	1.975	30,6%	6.486	1.972	30,4%	6.510	1.966	30,2%
Sul	**19.540**	**7.075**	**36,2%**	**19.569**	**7.271**	**37,2%**	**19.584**	**6.272**	**32,0%**	**19.483**	**6.785**	**34,8%**	**19.356**	**5.940**	**30,7%**	**19.291**	**5.911**	**30,6%**	**19.276**	**5.836**	**30,3%**	**19.263**	**5.526**	**28,7%**
Paraná	7.104	2.511	35,3%	7.143	2.637	36,9%	7.203	2.479	34,4%	7.211	2.541	35,2%	7.225	2.304	31,9%	7.234	2.296	31,7%	7.243	2.244	31,0%	7.247	2.191	30,2%
Santa Catarina	4.993	1.843	36,9%	4.999	1.927	38,5%	4.951	1.786	36,1%	4.929	1.832	37,2%	4.881	1.730	35,4%	4.857	1.673	34,4%	4.853	1.681	34,6%	4.857	1.557	32,1%
Rio Grande do Sul	7.443	2.721	36,6%	7.427	2.707	36,4%	7.430	2.007	27,0%	7.343	2.412	32,8%	7.250	1.906	26,3%	7.200	1.942	27,0%	7.180	1.911	26,6%	7.159	1.778	24,8%
Centro-Oeste	**7.570**	**2.683**	**35,4%**	**7.625**	**2.400**	**31,5%**	**7.671**	**1.823**	**23,8%**	**7.698**	**2.186**	**28,4%**	**7.708**	**1.839**	**23,9%**	**7.673**	**1.815**	**23,7%**	**7.669**	**1.701**	**22,2%**	**7.668**	**1.721**	**22,4%**
Mato Grosso do Sul	1.269	456	35,9%	1.283	450	35,1%	1.292	384	29,7%	1.302	429	32,9%	1.308	376	28,7%	1.309	386	29,5%	1.320	400	30,3%	1.326	427	32,2%
Mato Grosso	2.243	788	35,1%	2.245	753	33,5%	2.263	437	19,3%	2.255	516	22,9%	2.247	398	17,7%	2.247	390	17,4%	2.250	340	15,1%	2.242	313	14,0%
Goiás	3.423	1.355	39,6%	3.456	1.117	32,3%	3.477	938	27,0%	3.497	1.164	33,3%	3.504	981	28,0%	3.467	957	27,6%	3.448	881	25,6%	3.449	915	26,5%

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 162).

Para complementar, foi possível identificar que no ano de 2021 o governo federal é o ente que mais disponibiliza o ensino integral com 40,2%, seguido pelos municípios com 16,5% e sucessivamente os estados com 12,4%. Ao observar o período de 2014 a 2021 houve queda na oferta dos municípios passando de 23,6% para 16,5%, sendo uma variação negativa de 7,1% (BRASIL, INEP, 2022).

Para melhor compreensão desses dados, foi possível identificar a distribuição do ensino de tempo integral de forma mais detalhada em relação a educação básica, conforme a figura a seguir:

Figura 9 - Percentual de alunos de ETI por etapa de ensino – Brasil – 2014-2021.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 164).

Uma forte tendência que se observa dos dados é o aumento exponencial das instituições de tempo integral no ensino médio, tendo em vista que em 2014 era de 5,8% e em 2021 está 16,7%. Pode-se correlacionar esse aumento enquanto efeito da reforma do ensino médio. Já a educação infantil apresentou pequena queda, já que em 2014 possuía 28,3% e em 2021 esteve com 28,0%. Isto não quer dizer que a diminuição de 0,3% não seja um dado relevante, pois o processo de integralização contribui de maneira significativa para a universalização e a obrigatoriedade escolar, haja vista que a parcialização de ensino avança no processo de evasão escolar ou que muitos pais não consigam trabalhar já que precisam cuidar dos seus filhos ou configura a necessidade de que as crianças fiquem com algum parente no período em que não estão na escola.

A situação do ensino fundamental no ensino de tempo integral demonstrou queda, já que nos anos iniciais foi de 11,3% em 2021 e 9,9% com 2014, bem como os anos finais que em 2021 possuía 10,6% e em 2014 tinha 15,9%. Contudo, o presente documento sinaliza:

> O maior percentual de alunos e escolas de ETI, atualmente, está na educação infantil. O ensino médio é o que apresentou o maior crescimento no percentual de alunos e de escolas de ETI no período analisado, ultrapassando, em 2020, os resultados dos anos iniciais e finais do ensino fundamental nos dois indicadores. Esta etapa é a que concentra o maior número de alunos e a que apresentou a maior queda no percentual de alunos e de escolas no período analisado, a despeito da pequena recuperação que ocorreu de 2020 para 2021 (BRASIL. INEP, 2022, p. 171).

De acordo com o relatório, existem mais escolas urbanas (15,7%) do que rurais (11,7%) de tempo integral.

Outra meta importante é a meta 20, a qual possui como base um dos aspectos materiais do PNE e fator de viabilização para a execução desta política pública. A categoria financiamento perpassa todos os níveis, etapas e modalidades educacionais, inclusive para levar à concretude às diferentes metas do PNE, como a de expansão do número de matrículas e foi objeto de intensa disputa na aprovação da Lei nº 13.005/2014 entre movimentos que defendiam recursos públicos para a educação pública e aqueles que buscavam estendê-los ao setor privado. Os autores Abicalil, Ferreira e Pinto (2019), e Dourado e Amaral (2019) defendem que o financiamento da educação básica seja pautado nos CACS[61]/Fundeb.

A meta 20 tem como dispositivo "Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio" (BRASIL, 2014). A articulação da meta 20 do PNE e suas 12 estratégias assume como eixos a garantia de fontes de financiamento, a implementação do CAQi e CAQ e o fortalecimento do controle social dos recursos públicos para a educação.

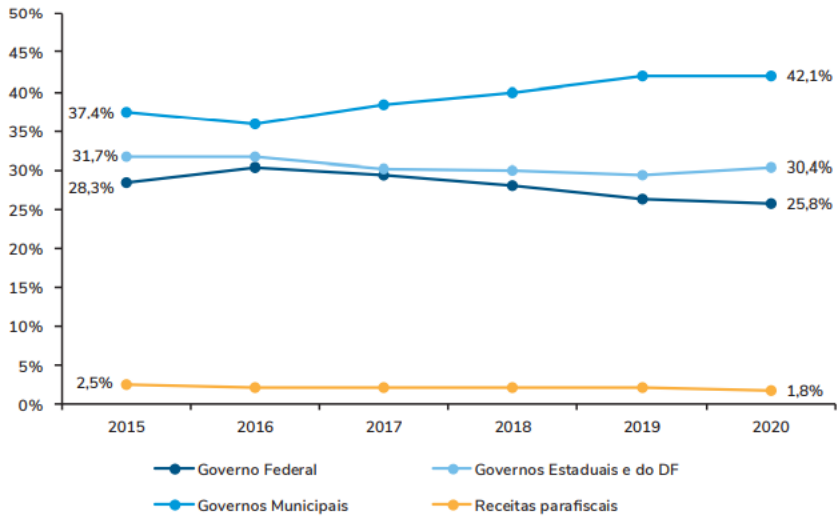
Segundo Abicalil, Ferreira e Pinto (2019, p. 25), "o CAQi é o recurso a ser assegurado por aluno em qualquer escola do Brasil para garantir as condições de oferta de um ensino de qualidade. Já o CAQ é o passo seguinte; atingido o mínimo, devemos avançar para padrões de gasto por aluno que se aproximem de uma qualidade social". Contudo, o grande entrave para a materialização do CAQ e do próprio PNE (2014-2024)

[61] Lei n° 11.494/2007 estabelece que cada município, estado e Distrito Federal devem constituir um Conselho de Acompanhamento e de Controle Social do Fundeb (Cacs) com autonomia para fiscalizar os recursos financeiros.

são as ambições neoliberais, que se consolidaram no Brasil, após o golpe de 2016, contra a presidenta Dilma.

Possuindo como análise a figura 10, verifica-se que os gastos públicos na educação entre período de 2015 e 2018 de cada ente federado, teve um aumento apenas para a esfera municipal que, em 2015, era de 37,5%; em 2018 foi de 39,7%, tornando-se responsável pela maior parte de financiamento da educação quando se compara com a União, que, em 2015, era de aos 28,4%; e, em 2018, foi de 28,1% e nos estados em 2015 era de 31,6% e em 2018 foi de 30,0%. Apropriando-se destas informações, ressalta-se que o município, enquanto menor ente federado, possuindo como base a arrecadação tributária, é o que mais aplica dinheiro na educação e assume a obrigatoriedade de ofertar a maior quantidade de níveis de ensino.

Figura 10 - Participação dos entes nos gastos públicos em educação (%) - Brasil - 2015-2020.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 427)

Ao analisar tais dados, verifica-se que os gastos decorrentes das receitas parafiscais[62] são responsáveis por 1,8% dos gastos públicos em educação em 2020. E que

[62] "As contribuições parafiscais são tipos de tributos cuja arrecadação é destinada ao custeio de atividade paraestatal, ou seja, atividade exercida por entidades privadas, mas com conotação social ou de interesse público. A contabilização dos gastos educacionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), do Serviço Social da Indústria (Sesi) e do Serviço Social do Comércio (Sesc), para a composição do indicador de gastos públicos em educação, objetiva incluir, para além das despesas dos entes federados, os dispêndios públicos extraorçamentários em educação incluídos entre as exceções elencadas no §4º do art. 5º do PNE. Embora essas despesas não constem no orçamento da União ou dos demais entes federados, são receitas parafiscais recolhidas pela Receita Federal e provenientes da arrecadação de contribuições compulsórias de empresas de diversos setores. Como resultado de acordos que enfatizam a finalidade pública dessas entidades, o governo federal publicou decretos que fixaram percentuais condicionando suas despesas em educação por meio de acordos de gratuidade junto ao Senai (Decreto n° 6.635/2008), Senac (Decreto n° 6.633/2008), Sesi (Decreto n°

no mesmo ano observa que a responsabilidade orçamentária com a educação para os municípios foi a maior dentre todos os outros entes federados, totalizando 42,1%, sendo um aumento de 4,7% quando se compara com ano de 2015.

A tabela 7, a seguir, mostra o detalhamento dos gastos dos governos municipais em comparação ao total de todos os entes federados. Analisando os indicadores, verifica-se que os municípios tiveram uma estagnação e evolução da aplicabilidade na educação entre 2015 e 2017. Para a competência municipal na educação, houve aproximadamente 4,1% nos gastos totais, tendo em vista que, no ano de 2015, o valor foi de R$140,7 bilhões; em 2018, foi R$146,4 bilhões.

De acordo com o relatório, entre o período de 2015 a 2017, os gastos municipais aumentaram em R$ 1,6 bilhão (1,2%), o qual foi compensando considerando que os estados membro e DF apresentaram uma queda nos gastos, tendo em vista que, em 2015, o valor do gasto foi de R$ 118,5 bilhões e, em 2018, foi de R$ 110,6 bilhões[63]. Essa mudança torna-se significativa e confirma mais uma vez o embate no PNE e nas políticas públicas, quando o município enquanto menor ente em arrecadação tributária apresenta-se compulsoriamente como maior ente que gasta na educação.

Tabela 7 - Gastos educacionais dos governos municipais e distribuição total dos estados, DF e municípios – 2015-2020*.

Ano	Descrição dos gastos e deduções em educação	Governos dos Municípios	Total: Estados, DF e Municípios
2015	**Gastos Incluídos no cálculo dos Indicadores** - subtotal antes de deduções	**177.332.215.106,11**	**326.518.189.267,53**
	Despesas Pagas (Siope)	169.141.955.102,41	292.858.315.795,09
	Gastos totais de Estados e Municípios com dados ausentes no SIOPE	644.641.551,44	22.537.657.805,68
	Restos a Pagar Pagos dos Estados, DF e Municípios (SIOPE)	7.545.618.452,26	11.122.215.666,76
	Total - Deduções	**24.325.173.575,52**	**43.699.082.854,57**
	Dedução - Gastos Não Educacionais ou Não Definidos no PNE	3.584.640.830,41	15.728.337.366,31

6.637/2008) e Sesc (Decreto n° 6.632/2008). Em decorrência do acompanhamento dessa política de expansão da educação profissional pelo Ministério da Educação (Mec), as informações sobre as despesas referentes a essas entidades do Sistema S passaram a ser consolidadas em âmbito nacional, o que permitiu a aferição aproximada dos gastos educacionais provenientes da receita líquida de contribuições compulsórias" (BRASIL. INEP, 2020, p. 400)

[63] Para Pellando e Cara (2020), um mecanismo para amenizar as consequências devastadoras na Educação Básica é o novo Fundeb, tendo em vista que não se enquadra nos efeitos da EC 95 e estabelece o percentual de 23% de complementação, podendo totalizar um aumento de R$ 26 bilhões, mesmo sabendo que "o novo Fundeb, sozinho, não dará conta de fazer face à crise que já enfrentamos e que deverá ser aprofundada a partir de 2021. Isso acontece não somente porque há demanda maior na área que o Fundo pode aportar – e para além da educação básica – como também pelo aumento mínimo de complementação de 10% para 23% ser realizado de forma lenta e gradativa a partir do ano que vem, que será um ano decisivo em termos de respostas à crise advinda da pandemia" (2020, p. 187).

	Dedução de Transferências - recursos de outros entes federados	20.740.532.745,10	27.970.745.488,26
	Total - Gasto Público em Educação	**153.007.041.530,59**	**282.819.106.412,96**
	Gastos Incluídos no cálculo dos Indicadores - subtotal antes de deduções	**177.792.179.717,92**	**329.693.074.109,77**
	Despesas Pagas (Siope)	169.934.118.236,44	294.144.406.362,14
	Gastos totais de Estados e Municípios com dados ausentes no SIOPE	669.641.992,06	22.066.029.689,03
	Restos a Pagar Pagos dos Estados, DF e Municípios (SIOPE)	7.188.419.489,42	13.482.638.058,59
	Total - Deduções	**30.039.919.770,97**	**52.066.393.228,39**
	Dedução - Gastos Não Educacionais ou Não Definidos no PNE	2.176.369.264,68	16.046.987.053,76
	Dedução de Transferências - recursos de outros entes federados	27.863.550.506,29	36.019.406.174,63
	Total - Gasto Público em Educação	**147.752.259.946,95**	**277.626.680.881,38**
Ano	**Descrição dos gastos e deduções em educação**	**Governos dos Municípios**	**Total: Estados, DF e Municípios**
	Gastos Incluídos no cálculo dos Indicadores - subtotal antes de deduções	**176.116.520.391,57**	**322.738.179.997,08**
	Despesas Pagas (Siope)	170.029.633.042,65	289.517.860.297,53
	Gastos totais de Estados e Municípios com dados ausentes no SIOPE	205.907.902,79	21.865.463.248,12
	Restos a Pagar Pagos dos Estados, DF e Municípios (SIOPE)	5.880.979.446,12	11.354.856.451,43
	Total - Deduções	**21.173.948.766,87**	**46.176.953.950,51**
	Dedução - Gastos Não Educacionais ou Não Definidos no PNE	2.326.287.648,82	19.198.445.509,36
	Dedução de Transferências - recursos de outros entes federados	18.847.661.118,05	26.978.508.441,14
	Total - Gasto Público em Educação	**154.942.571.624,70**	**276.561.226.046,57**
	Gastos Incluídos no cálculo dos Indicadores - subtotal antes de deduções	**182.819.261.412,83**	**323.407.791.864,61**
	Despesas Pagas (Siope)	174.737.924.611,68	280.679.115.067,38
	Gastos totais de Estados e Municípios com dados ausentes no SIOPE	947.226.659,66	29.010.473.079,38
	Restos a Pagar Pagos dos Estados, DF e Municípios (SIOPE)	7.134.110.141,49	13.718.203.717,85
	Total - Deduções	**22.549.927.522,97**	**42.941.938.479,68**
	Dedução - Gastos Não Educacionais ou Não Definidos no PNE	2.085.742.372,95	14.964.998.487,83
	Dedução de Transferências - recursos de outros entes federados	20.464.185.150,02	27.976.939.991,86
	Total - Gasto Público em Educação	**160.269.333.889,85**	**280.465.853.384,93**
	Gastos Incluídos no cálculo dos Indicadores - subtotal antes de deduções	**193.274.313.572,33**	**337.616.277.470,85**
	Despesas Pagas (Siope)	183.216.328.896,96	284.675.960.512,85
	Gastos totais de Estados e Municípios com dados ausentes no SIOPE	2.123.320.314,30	38.993.031.004,78

	Restos a Pagar Pagos dos Estados, DF e Municípios (SIOPE)	7.934.664.361,06	13.947.285.953,21
	Total - Deduções	**21.438.275.765,28**	**45.490.685.249,16**
	Dedução - Gastos Não Educacionais ou Não Definidos no PNE	2.233.661.780,42	19.217.421.219,55
	Dedução de Transferências - recursos de outros entes federados	19.204.613.984,86	26.273.264.029,62
	Total - Gasto Público em Educação	**171.836.037.807,05**	**292.125.592.221,69**
Ano	**Descrição dos gastos e deduções em educação**	**Governos dos Municípios**	**Total: Estados, DF e Municípios**
	Gastos Incluídos no cálculo dos Indicadores - subtotal antes de deduções	**189.378.255.465,73**	**324.144.760.915,23**
	Despesas Pagas (Siope)	167.979.480.424,89	253.037.486.601,54
	Gastos totais de Estados e Municípios com dados ausentes no SIOPE	3.505.327.014,72	38.471.761.442,21
	Restos a Pagar Pagos dos Estados, DF e Municípios (SIOPE)	17.893.448.026,12	32.635.512.871,48
	Total - Deduções	**19.419.536.768,61**	**31.303.537.779,35**
	Dedução - Gastos Não Educacionais ou Não Definidos no PNE	2.181.445.225,66	7.457.541.273,24
	Dedução de Transferências - recursos de outros entes federados	17.238.091.542,95	23.845.996.506,11
	Total - Gasto Público em Educação	**169.958.718.697,12**	**292.841.223.135,88**

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 416-418).
* Elaborada pela Dired/Inep com base em dados de Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]), Finbra/Siconfi (Brasil. STN, [s.d.]) e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (Alagoas. Sefaz, 2015-2020; Distrito Federal. SEEC, 2018-2020; Minas Gerais. Sefaz, 2015-2020; Rio de Janeiro. Sefaz, 2019-2020; Rio Grande do Sul. Sefaz, 2015-2020; Rio Grande do Norte. Control, 2018-2020).

De modo geral, quanto à meta 20, o Inep monitora os seguintes indicadores: gasto público em educação pública em proporção ao PIB (indicador 20A) e gasto público em educação em proporção ao PIB (indicador 20B). Neste último, inclui gastos públicos com o setor educacional privado.

Com base nos dados, identificou-se o aumento no orçamento para a educação, tendo em vista que o gasto municipal foi de R$153 bilhões em 2015 e de R$170 bilhões em 2020. Porém, evidencia a redução do investimento em educação pública quando se compara o período de 2019 a 2020. A redução contraria a meta de ampliação do investimento público em proporção ao PIB. Incluindo os gastos no setor educacional privado, verifica-se também uma tendência de redução.

Ademais, pode-se observar que em todos os anos o gasto dos municípios com a educação sempre foi maior que 50% ao comparar com o gasto feito pelos estados e DF. Novamente, resgata-se a tese de que o ente que menos arrecada no aspecto tributário, gasta mais e possui maior competência no campo da educação, tendo em vista a demanda de estudantes na educação infantil e no ensino fundamental.

No 4º Relatório também foi possível observar o gasto municipal com a educação privada na educação infantil, na educação especial, no ensino técnico profissional e na Educação Superior, totalizando entre o período de 2015 a 2021, a quantia de R$ 24.069.136.262,03 (IBGE, INEP. 2022).

Tabela 8 - Gastos públicos municipais em Educação, em Educação Pública e em Educação Privada - Brasil – 2015-2020 (a preços de 12/2020 – IPCA)[64]

Entidade responsável pela despesa	Educação Pública	Educação Privada	Educação
Gastos Municipais - 2015	149.626.811.718,82	3.380.229.811,77	153.007.041.530,59
Gastos Municipais - 2016	144.200.058.956,83	3.552.200.990,12	147.752.259.946,95
Gastos Municipais - 2017	150.964.413.592,78	3.978.158.031,92	154.942.571.624,70
Gastos Municipais - 2018	155.871.662.138,98	4.397.671.750,87	160.269.333.889,85
Gastos Municipais - 2019	167.104.431.125,19	4.731.606.681,86	171.836.037.807,05
Gastos Municipais - 2020	165.929.449.701,63	4.029.268.995,49	169.958.718.697,12
Total de Gastos	777.825.165.094,85	24.069.136.262,03	801.894.301.356,88

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (2022, p. 424).

Ao comparar o valor gasto dos municípios na educação pública e na educação privada observa-se que em alguns momentos há crescimento e em outros uma queda. Existe a centralidade do valor gasto com a educação pública, mas ao mesmo tempo o contínuo investimento na educação privada. Para complementar:

> A evolução foi similar ao que vem sendo constatado neste Relatório para o governo federal. Houve crescimento em 2016 e depois deste período registrou-se tendência de queda. Em 2016, o crescimento dos gastos privados foi de 11,9%, passando de R$ 33,1 bilhões para R$ 37,1 bilhões. Com as quedas sucessivas ocorridas a partir desse período, quando se compara 2020 com 2015, o decréscimo foi de 32,6%. Em 2020, o gasto privado apurado chegou a R$ 22,3 bilhões. Esse movimento de queda de 2015 para 2020 ocorreu com praticamente todos os gastos privados considerados: gastos parafiscais; tributários; subsídios ao Fies e transferências ao setor privado. A única exceção foram as transferências dos governos municipais ao setor privado não lucrativo. Essas transferências registraram um aumento de 19,2%, passando de

[64] Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do SIAFI/Tesouro Gerencial (Brasil. STN, [s.d.]), Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2019 – Série 2017 a 2022 (RFB, 2022), Orçamento de Subsídios da União 2021: Relatório de Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios de 2003 a 2020 (Brasil. Secap, 2021), Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Finbra/Siconfi (Brasil. STN, [s.d.]), Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (Alagoas. Sefaz, 2015-2020; Distrito Federal. SEEC, 2018- 2020; Minas Gerais. Sefaz, 2015-2020; Rio de Janeiro. Sefaz, 2019-2020; Rio Grande do Sul. Sefaz, 2015-2020; Rio Grande do Norte. Control, 2018-2020) e Relatórios de Acompanhamento da Gratuidade Relatórios de Acompanhamento da Gratuidade Senai (2015-2020), Senac (2015-2020), Sesi (2015-2020) e Sesc (2015-2020). Nota: Nos gastos do governo federal, dos governos estaduais e do DF e dos governos municipais já estão deduzidas as transferências que não correspondem aos seus esforços fiscais. Também foram deduzidos eventuais gastos não educacionais. Os gastos educacionais de receitas parafiscais são os gastos das entidades do Sistema S que possuem acordos de gratuidade com o MEC, provenientes das Receitas de Contribuições Compulsórias arrecadadas por estas entidades. Estão incluídos os gastos tributários das Entidades sem Fins Lucrativos, das Entidades sem Fins Lucrativos - Filantrópicas e do Prouni.

> R$ 3,4 bilhões para R$ 4,0 bilhões. Esse movimento acompanhou a tendência de elevação dos gastos em educação dos governos municipais, como já foi registrado anteriormente (IBGE, INEP. 2022, p. 425).

A revogação, em 2019, do Parecer CNE/CEB 2010, em que o CNE se declara sem competência para estabelecer valores financeiros referentes ao CAQi, exemplifica a tensão que vivenciada no campo educacional. Desde o golpe, a guinada à direita está cada vez mais sólida, bloqueando recursos financeiros que verdadeiramente poderiam contribuir com a educação pública de qualidade, evidenciando, assim, o projeto de privatização e financeirização do que é, ou nesse caso, daquilo que deveria ser público.

Amaral (2017) aponta que, para atingir o percentual de investimento de 10% do PIB em educação em 2024, é necessário estabelecer novos recursos para a educação, tais como: elevar a arrecadação de impostos (ITR, IPTU e IPVA) e percentuais mínimos aplicados pela União, estados, DF e municípios de 18% para 20%, e de 25% para 30%, respectivamente; normatizar o imposto sobre grandes fortunas (IGF); estabelecer imposto sobre heranças (IH), alterar o perfil de pagamento da dívida pública e de execução orçamentária do governo federal.

Ainda, Dourado e Amaral (2019), bem como Abicalil, Pinto e Ferreira (2019) manifestam que a EC nº 95/2016, que congelou as despesas primárias da União por um período de 20 exercícios financeiros nos valores de 2016 corrigidos pelo IPCA, traz impacto negativo ao financiamento da educação.

Assim, relacionar o direito à educação e o eixo financiamento constituem um esforço orgânico do campo político e de gestão para efetivar o federalismo no tocante ao regime de colaboração e concomitantemente à democracia. Contudo, parece existir uma aparência de que a articulação entre os entes federados tem se demonstrado de forma desarticulada, tendo em vista a centralização da União, o desamparo aos municípios ou até a inexistência do SNE. Assim, há necessidade de instrumentos que busquem articular a esfera federal, estadual e municipal, dentre aqueles destacam-se o PNE, PEE e o PME, não como substitutivos do SNE, mas como instrumentos e políticas que contribuem para equacionamento das assimetrias e melhorias educacionais.

Após analisar alguns dados acerca do monitoramento das metas e estratégias do PNE, verifica-se a necessidade de continuar com o trabalho e o seu acompanhamento no sentido de finalizar o cumprimento ou a sua tentativa de maior aproximação até 2024. Entretanto, cabe considerar que tais efeitos se configuram na vigência dos planos educacionais e que ultrapassam os espaços governamentais, discutindo, articulando e

implantando de maneira coletiva nos diversos grupos/blocos de intelectuais e interlocutores na efetivação da política nacional, estadual e municipal de educação.

Para Marques (2014):

> É nessa perspectiva que os Planos Municipais e Estaduais devem se elaborados. Também em uma perspectiva democrática participativa, o PNE devem ser acompanhado pela sociedade, acompanhamento entendido como controle social, que cria uma nova relação entre Estado e sociedade, fortalecendo, assim, a construção de um novo espaço público (MARQUES, 2014, p. 6).

Diante da luta pelo processo de democratização da educação, bem como a atuação da comunidade em face do conjunto de ações articuladas no alcance do PNE, PEEs e PMEs, verifica-se que o aprofundamento orgânico destes planos só se constitui a partir da mobilização da sociedade e da compreensão de que a educação é um bem social e um direito fundamental. Nesse sentido, considerando que o Brasil é uma federação, com assimetrias regionais, estaduais e municipais, a efetivação do PNE e dos planos de educação, em geral, implica lidar com uma organização plural e diversificada, entendendo que o direito à educação, dentro de um sistema jurídico e político, constitui-se a partir de embates, disputas, movimentos e contradições, fazendo com que seja necessária a contextualização desta construção coletiva.

3.4 O MOVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS EM FACE DO ALINHAMENTO AO PNE (2014–2024)

O percurso histórico do PNE (2014-2024) assume distintos movimentos desde a proposição, a promulgação e efetivação na realidade concreta. Essa realidade indica diferentes atores da sociedade política e na civil nesta trajetória. Nesse sentido, deve-se salientar que a sociedade civil, na constituição do PNE, faz-se presente enquanto arena de luta de classe nos diferentes processos de disputas e mediante interesses ideológicos e projetos sociais distintos, os quais são reproduzidos nos PEEs e nos PMEs.

As discussões sobre a organização e a instituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) constitui-se de uma fragilidade no contexto da política educacional, tendo em vista a inexistência de um sistema em que se articulam as ações e propostas em face das assimetrias entre o particular e o geral. E ainda, persiste, em diferentes contextos, enormes dificuldades para assegurar o direito constitucional à educação, tendo em conta

a pluralidade de instituições que normatizam os sistemas de ensino desde a Presidência da República até o Congresso Nacional. Isso também passa pelas secretarias e conselhos de educação. Observa-se que tem sido difícil promover e efetivar uma articulação instrumental no arranjo coordenativo das ações na educação, "especialmente no contexto do federalismo brasileiro, marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional" (OLIVEIRA *et al*, 2016, p. 07). Nessa direção, é que tem se buscado constituir o SNE com instâncias colaborativas.

Para Araújo (2019):

> Conferências, fóruns e conselhos foram criados, na abrangência dos governos petistas, inclusive formalmente, por meio de portarias ou decretos (inclusive sendo considerados dentro do ciclo das políticas públicas), para promover escuta e interação democrática da "sociedade civil" junto ao Estado na definição dos rumos das políticas públicas em geral, e da política educacional em particular. Assim, dois organismos merecem ser realçados para que sejam cotejadas e problematizadas algumas aproximações com conceitos gramscianos, já tratados, e a agenda de instituição do SNE: O Fórum Nacional de Educação (FNE) e as Conferências Nacionais de Educação (CONAEs) (ARAÚJO, 2019, p. 76-77).

Em todas as esferas governamentais, é necessária a presença de agentes institucionais, individuais e representantes dos órgãos governamentais e não governamentais nos eventos de discussão e debate acerca da educação. Isso é importante, pois, tendo em vista as atividades dos Fóruns educacionais, desde a esfera federal até a municipal, no sentido de apresentar formas democráticas, aumenta-se a participação coletiva, desde o nível local até o nível mais ampliado. Assim, a participação popular de forma ativa nestes espaços resgata o movimento contra-hegemônico da atuação social na socialização do poder e contrapondo a ideologia que centraliza a política sob a ação de alguns interlocutores do executivo, judiciário, legislativo ou ainda a esfera privada.

> A participação da sociedade na elaboração e implantação de planos estaduais e municipais, assim como no acompanhamento do PNE, pode significar a construção de um novo contrato social. Além disto, esta participação consolida o PNE enquanto uma política de estado, ultrapassando barreiras dos mandatos governamentais e garantindo o acompanhamento e controle da sociedade na implantação das metas definidas, fruto de extensas negociações, buscando, assim, a construção do Sistema Nacional de Educação articulado, que garanta educação de qualidade a todas as pessoas brasileiras, como um direito constitucional (MARQUES, 2014, p. 6).

A partir deste cenário, Marques (2014) sinaliza que é fundamental favorecer os movimentos da sociedade civil, desde a esfera local até a nacional; na articulação coletiva, enquanto local de participação nas Conferências Educacionais; nos Fóruns Educacionais;

nos Conselhos Educacionais; na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)[65]; na União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME); nos eventos educacionais acadêmicos; na representação participativa da comunidade nas comissões educacionais nos governos. Neste entendimento, o quadro 8, a seguir, sinaliza o processo histórico dos eventos nacionais até o ano de 2022, enquanto referência temporal do atual PNE:

Quadro 8 - Eventos nacionais na área da educação após 1980

Evento	Ano	Cidade
I Conferência brasileira de Educação (CBE)	1980	São Paulo
II CBE	1982	Belo Horizonte
III CBE 1984 Niterói	1984	Niterói
IV CBE 1986 Goiânia	1986	Goiânia
V CBE 1988 Brasília	1988	Brasília
VI CBE	1991	São Paulo
Semana Nacional de Educação para todos (SNET)	1993	Brasília
Conferência Nacional de Educação para todos (CNET)	1994	Brasília
I Congresso Nacional de Educação (CONED)	1996	Belo Horizonte
II CONED	1997	Belo Horizonte
III CONED	1999	Porto Alegre
IV CONED	2003	São Paulo
VCONED	2004	Recife
Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB)	2008	Brasília
I Conferência Nacional de Educação (CONAE)	2010	Brasília
II CONAE	2014	Brasília
III CONAE	2018	Brasília
IV CONAE[66]	2022	Brasília

Fonte: (DUARTE; SANTOS, 2014).

As reflexões e debates, construídos nesses espaços, apontam contradições desde a elaboração até a materialização dos planos educacionais, tendo em vista o movimento de pensadores, intelectuais, educadores, entidades, militantes, dentre outros setores. Cabe considerar que tais fóruns educacionais não se configuram de forma linear e continuísta, já que existem embates e disputas no campo educacional e da política educação nos diversos desdobramentos no PNE, PEE, PMEs. Outrora, para Didonet:

[65] De acordo com o Relatório de Acompanhamento das Atividades do Mec coordenado pela Deputada Tábata Amaral de 2019, apontou problemáticas no cumprimento das metas do PNE, tendo em vista a extinção da Sase e a falta de articulação entre os sistemas e nem recepcionadas pelos outros departamentos do MEC "Por fim, é importante ressaltar que a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) foi extinta em fevereiro de 2019, e apenas uma pequena parte de suas funções foi repassada à SEB (Resposta ao requerimento nº 1179 de 2019). Ademais, a Instância Permanente de Negociação entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios pela Portaria nº 619/2015, tampouco está ativa. Não houve sequer uma reunião, e nenhuma estratégia foi definida ou publicada (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 68"

[66] Neste estudo utilizaremos as informações do Documento Referência que vai aparar a CONAE 2022, a qual realizar-se-á nos dias 22 a 25 de novembro de 2022 sob a temática "Inclusão, Equidade e qualidade: compromisso com o futuro da educação brasileira".

> Entre essas formas, a Conae (Conferência Nacional de Educação) é a mais expressiva e que traz maior contribuição, seja pelo número e pela representatividade dos participantes, seja pela dimensão nacional do debate, iniciado nos municípios e nas microrregiões, estendido a todos os Estados e ao Distrito Federal e, finalmente, culminando no âmbito nacional. Cabe ainda considerar a contribuição das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores em audiências públicas e debates visando especificamente à revisão da LDB, de novos fóruns em universidades, em organizações sociais e do contato pessoal dos parlamentares com pessoas e instituições que vêm debatendo temas educacionais (DIDONET, 2010, p. 16).

A participação popular e a articulação com intelectuais[67] da educação nas Conferências contribuíram para pensar o princípio da gestão democrática em face do processo de elaboração, proposição e materialização das políticas públicas, especialmente as políticas educacionais na finalidade de expandir o espaço público. Portanto, torna-se relevante o movimento e a instituição das Conferências, Fóruns, Conselhos em todas as esferas federativas enquanto espaço social de diálogo, indo além de questões burocráticas, mas também da prática pedagógica, tendo em conta que Cury (2006) apropria a ideia de Gramsci, sendo impreterivelmente necessária para a sociedade civil que os intelectuais orgânicos atuem ativamente nas instituições coletivas, pois "um conselho é, então, o lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos do diálogo público, reconhecendo que todos são intelectuais, ainda que nem todos façam do intelecto uma função permanente (CURY, 2006, p. 50).

O processo histórico destes fóruns é de maneira especial as Conae de 2010 e 2014 direcionaram a discussão do atual PNE, tendo em vista que em 2010 foi enviado um documento norteando o presente plano ao Congresso Nacional permeado por embates entre a sociedade civil e política e posteriormente adaptações no texto mediante emendas. Os debates produzidos no período de 2010 e 2011, por distintas instituições e a proximidade pela proposição do que seria o atual PNE:

> Nesse contexto, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que em duas edições (2010 e 2014) foi precedida pelas conferências municipais e intermunicipais, passando pelas conferências estaduais e chegando às conferências nacionais, discutiu amplamente várias temáticas, cuja incidência visava a impactar o processo de construção do Plano Nacional de Educação (PNE). Da primeira edição originaram-se temáticas, concepções e proposições que foram absorvidas, em parte, pelo projeto de lei do plano encaminhado pelo poder executivo ao Congresso Nacional. Na segunda edição, foi feita uma

[67] A presença de intelectuais orgânicos nesta contextualização se demonstra de forma relevante nos distintos espaços do campo educacional (gestão, formação, eventos), pois a defesa da educação como bem público precisa estar posta enquanto ideologia hegemônica, para configurar o direito à educação, tendo em vista o contraponto de posicionamentos ideológicos neoliberais que atacam e fragilizam aquele direito, como sendo de alguns e não de todos, ou mais ainda, que não deveria existir esse direito.

> análise, meses após a sanção da Lei, ambas fortemente marcadas pela mobilização e participação social (DOURADO, GROSSI JUNIOR, FURTADO, 2016, p. 451).

Considerando tal recorte histórico, construiu-se um documento base, estruturado em seis eixos, tais como:

> I – Papel do Estado a Garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; II – Qualidade da educação, Gestão Democrática e Avaliação; III – Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; IV – Formação e valorização dos trabalhadores em educação e; V – Financiamento da educação e igualdade (CONAE, 2010, p. 8).

A partir destes eixos, discussões e deliberações, os principais encaminhamentos desta Conae 2010 foram:

> **i.** direito do/a estudante à formação integral, por meio da garantia da universalização, da expansão e da democratização, com qualidade, da educação básica, inclusive na modalidade EJA e suas especificidades, sobretudo, educação em prisões – EJA para pessoas privadas de liberdade e superior; **ii.** consolidação da pós-graduação e da pesquisa científica e tecnológica nas diversas regiões do País, de modo a eliminar a assimetria regional; **iii**. estabelecimento de políticas de educação inclusiva visando à superação das desigualdades educacionais vigentes entre as diferentes regiões, contribuindo com o desenvolvimento econômico, social e cultural do País e tendo como objetivo a expansão da escola de tempo integral e a implantação do CAQ; **iv.** reconhecimento e valorização da diversidade, com vistas à superação da segregação das pessoas com deficiência, das desigualdades sociais, étnicoraciais, de gênero e de diversidade sexual, capacitando profissionais para atuarem nas diversidades existentes na educação, garantindo a inserção na organização curricular da educação básica, o ensino em língua brasileira de sinais (libras) e braile; **v.** valorização e garantia da educação do campo, quilombola e escolar indígena a partir de uma visão que as articule ao desenvolvimento sustentável; **vi**. efetivação de uma avaliação educacional emancipatória e diagnóstica, para a melhoria da qualidade dos processos educativos e formativos e políticas públicas que respeitem as peculiaridades regionais e garantam a consolidação de uma educação de qualidade social; **vii.** definição de parâmetros e diretrizes para a valorização dos/as profissionais da educação**; viii.** gestão democrática na educação básica, por meio do estabelecimento de mecanismos que garantam a participação de professores/as, de estudantes, de pais, mães ou responsáveis, de funcionários/as bem como da comunidade local na discussão, na elaboração e na implementação de planos estaduais e municipais de educação, de planos institucionais e de projetos pedagógicos das unidades educacionais; gestão democrática na educação superior com ampla participação dos segmentos que compõem a comunidade universitária e integrantes da sociedade civil organizada, na proposição e efetivação de plano de desenvolvimento institucional. Deve-se assegurar ainda às instituições 15 universitárias o exercício e a efetivação de sua autonomia com compromisso social (CONAE, 2014, p. 14-15, *grifo nosso*).

Diante deste contexto e com a aprovação do atual PNE, a movimentação interfederativa buscou articular para a materialização dos planos decenais e na mediação da SASE/MEC, assessorando por meio de uma rede de assistência técnica de avaliadores

aos estados membros, DF e os municípios. Para amparar a atuação dos avaliadores e as comissões de coordenação "foi disponibilizado no Portal Planejando a Próxima Década o conjunto de materiais, composto por documentos orientativos e fontes de pesquisas, para a construção dos indicadores das metas e estratégias que poderiam compor os planos subnacionais" (DOURADO, GROSSI JUNIOR, FURTADO, 2016, p. 452).

Essa rede de assistência possuía a contribuição do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), da UNDIME[68] por meio de grupos competentes pela SASE/MEC, bem como o auxílio do campo acadêmico. Assim, estruturou-se os presentes documentos norteadores "Alinhando os Planos de Educação; b) Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação e c) O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações" (DOURADO, GROSSI JUNIOR, FURTADO, 2016, p. 453).

No ano de 2014, realizou-se a etapa nacional da II Conae[69], após várias Conferências estaduais e municipais[70], entre os anos de 2012 e 2013, mediante a participação de mais de 1,9 milhões de atores sociais na discussão da educação nacional. A Conae 2014 estabeleceu, enquanto temática, "O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração", buscando articular as relações interfederativas e a responsabilidade destes no campo educacional. Esta Conferência teve como centralidade sete eixos:

> Eixo I - O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação. Eixo II – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos. Eixo III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente. Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem. Eixo V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social. Eixo VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho. Eixo VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos (CONAE, 2014, p. 11).

[68] A CONSED e a UNDIME, são instituições de gestores que atuam no aparelho do Estado, sociedade civil e no Mec, buscando dialogar e definir processos acerca das secretarias educacionais (ARAÚJO, 2019).

[69] Na fase nacional da Conferência, realizada nos dias 19 a 23 de novembro de 2014, foi registrada a participação de 3.958 (três mil e novecentos e cinquenta e oito) pessoas, sendo 2.673 (dois mil, seiscentos e setenta e três) delegados credenciados; 234 (duzentos e trinta e quatro) palestrantes; 297 (duzentos e noventa e sete) observadores credenciados; e 859 (oitocentos e cinquenta e nove) entre organizadores, pessoal de apoio, convidados, imprensa, expositores, visitantes artistas (apresentações culturais) (CONAE, 2014, p. 10).

[70] As conferências preparatórias e livres foram organizadas com ampla participação da sociedade, de forma presencial ou digital, e não tiveram caráter deliberativo. As conferências estaduais e distrital inseriram no sistema de relatoria as emendas (aditivas, supressivas e substitutivas) e novos parágrafos no Documento-Referência. Foram cadastradas no sistema de relatoria, aproximadamente 30.000 propostas (emendas ao texto e novos parágrafos) pelas 27 conferências estaduais e distrital. As conferências municipais e/ou intermunicipais, estaduais e distrital mobilizaram, aproximadamente, 3.6 milhões de pessoas, pensando e discutindo políticas nacionais de educação (CONAE, 2014, p. 9).

Em cada um destes eixos, foram estabelecidas propostas e estratégias para direcionar a educação nacional e, de maneira específica, também foram estabelecidas 37 propostas e estratégias em relação ao PNE, conforme eixo I, mediante à responsabilidade dos entes federados, tais como: assegurar a elaboração e avaliação de planos nacionais, estaduais e municipais da educação; estabelecer padrão de qualidade com base no CAQi e Parecer 8/2010 do CNE; garantir o princípio da autonomia na instituição escolar; garantir serviços de apoio e orientação aos estudantes; garantir a educação em relação aos direitos humanos; confirmar o Plano de Carreira para os profissionais da educação básica pública a partir do Piso Nacional; concretizar a política de financiamento com base nos 10% do PIB; estabelecer instrumentos de acompanhamento das metas em todas as esferas governamentais; viabilizar condições para o SNE; criar os Sistemas de Avaliação; desenvolver ações entre o MEC, o CNE, os conselhos intergovernamentais da educação; assegurar a equidade no atendimento educacional e confirmar o princípio da educação laica (CONAE, 2014).

Por meio da Portaria nº 619 de 2015, o MEC instituiu a Instância Permanente de Negociação Federativa[71] no Ministério da Educação, na intenção de materializar e aproximar ações conjuntas estabelecidas entre o PNE e a instituição do SNE. A presente comissão, conforme artigo 1º, deveria reunir duas vezes por ano, ou quando fosse necessário rever assuntos pertinentes ao desenvolvimento educacional.

No ano de 2018, realizou a III Conae, sob o tema "A Consolidação do SNE e o PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica", que teve como objetivo acompanhar e avaliar os encaminhamentos da Conae 2014, bem como avaliar a implementação do atual PNE e monitorar a materialização dos planos decenais dos estados e municípios de educação. No sentido de organizar o presente evento, foi reestruturado a partir dos seguintes eixos:

> I - O PNE na articulação do SNE: instituição, democratização, cooperação federativa, regime de colaboração, avaliação e regulação da educação; II - Planos decenais e SNE: qualidade, avaliação e regulação das políticas educacionais; III - Planos decenais, SNE e gestão democrática: participação popular e controle social; IV - Planos decenais, SNE e democratização da Educação: acesso, permanência e gestão; V - Planos decenais, SNE, Educação e diversidade: democratização, direitos humanos, justiça social e inclusão; VI - Planos decenais, SNE e políticas intersetoriais de desenvolvimento e Educação: cultura, ciência, trabalho, meio ambiente, saúde, tecnologia e

[71] De acordo com o Relatório de Acompanhamento de 2019, "A Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, Estados o Distrito Federal e os Municípios, existente desde 2015, foi desarticulada com a Medida Provisória nº 870, em janeiro de 2019. Nova portaria para o restabelecimento da Instância somente foi publicada em outubro de 2019." (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 71).

> inovação; VII - Planos decenais, SNE e valorização dos profissionais da Educação: formação, carreira, remuneração e condições de trabalho e saúde; e VIII - Planos decenais, SNE e financiamento da educação: gestão, transparência e controle social (CONAE, 2018, s/n).

Acrescente a estes eixos alguns encaminhamentos desta Conferências, tais como: estabelecer eventos sobre o CAQ e CAQI para as unidades escolares; realizar formação continuada com todos os profissionais da educação; fortalecer os conselhos escolares, grêmios estudantis e associação de pais e mestres, garantir o Fórum Municipal de Educação enquanto instância de acompanhamentos dos planos locais de educação; amparar a política de descentralização de recursos financeiros para as APMs; conforme a estratégia de Busca Ativa; garantir acesso e a permanência dos estudantes da EJA; investir na educação inclusiva para pessoas com deficiência, questões étnico raciais e gênero; continuar com os programas Novo Mais Educação e Brasil Carinhoso; organizar políticas que amparam a população mais vulnerável: refugiados, crianças, jovens e imigrantes; expandir a quantidade de vagas nas escolas para a EJA e educação profissional (CONAE, 2018).

Além disso, o MEC esteve responsável pelos aspectos organizacionais das reuniões, o amparo financeiro, a capacitação dos profissionais compostos pelas coordenações estaduais e municipais que tinham a obrigação de estruturar os seus planos e também deveriam aceitar o assessoramento. O amparo técnico daquele órgão federal foi considerado essencial para a organização dos planos subnacionais, tendo em vista a organização metodológica proposta para a materialização desses planos:

> Da metodologia sugerida constavam cinco passos elementares para o processo de elaboração ou adequação dos planos de educação, pensados para promover a mobilização e ampla participação social, de forma a legitimar os anseios e necessidades da sociedade para uma década, quais sejam: (1) definição e distribuição de responsabilidades; (2) elaboração do documento-base; (3) promoção de um amplo debate; (4) redação do projeto de lei e (5) acompanhamento e monitoramento da tramitação no legislativo (DOURADO, GROSSI JUNIOR, FURTADO, 2016, p. 453).

Tendo como base tais encaminhamentos, o MEC orientou os municípios na construção dos seus planos educacionais, com base em materiais elaborados pela rede de assistência e a SASE, sendo o primeiro denominado de “Planejando a próxima década: alinhando os Planos de Educação”, e o segundo de “O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações”. Para Oliveira:

> O primeiro caderno foi elaborado pela SASE com contribuição da Universidade Federal de Pernambuco e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), que subsidiaram o debate teórico do

> tema, haja vista o envolvimento e as inquietações dos pesquisadores participantes. De modo geral, o caderno estrutura-se nos seguintes tópicos de discussão: Planejamento governamental e política pública; Avanços na legislação e nas políticas educacionais; Construção coletiva de políticas de Estado; PNE e seu alinhamento com os planos locais e; Elaboração ou adequação, aprovação, monitoramento e avaliação. Já o segundo caderno apresenta-se com orientações mais técnicas do que o primeiro. Nele, há premissas importantes para a formulação dos planos municipais bem como a descrição sobre as etapas a serem observadas nesse processo. Enfatiza-se a necessidade do PME estar alinhado ao PEE e ao PNE, recomendando-se a participação de todos os segmentos da sociedade e das três esferas de governo na construção dos planos. Além disso, é fundamental que o PME seja percebido como do município e não apenas da rede ou sistema de educação municipal. Todos os munícipes devem se envolver, visto que o PME não se restringe a uma administração da Prefeitura ou da Secretaria de Educação, haja vista perpassar diferentes mandatos de prefeitos e dirigentes educacionais (OLIVEIRA, 2017, p. 56).

Cabe considerar que, mesmo existindo tal metodologia, os entes federados possuem autonomia constitucional para construir o seu plano em razão das reais particularidades e o princípio da simetria normativa.

Além disso, a utilização do Portal *Planejando a Próxima Década*, para publicizar as pesquisas, resultados e indicadores, foi importante para a análise e atualizações para o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). Ao acessar o presente site, verifica-se mapas ilustrando as unidades estaduais e municipais, bem como a etapa em que o plano está situado. Nesse sentido, observa-se:

Figura 11 - Situação dos Planos nos Estados e DF



Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), em 03/05/2022.

Verifica-se que, atualmente, há 26 planos estaduais já aprovados e 1 plano em situação "com consulta pública em aberto". Em relação a situação dos municípios no SIMEC, verificou-se que na região Norte já possuem lei sancionada, o estado do Amazonas, 65 com munícipio; o Acre possui 22 municípios; em Roraima 15 municípios; em Rondônia, 52 municípios; no Pará, 144 municípios; em Tocantins, 159 municípios; e no Maranhão, 217 municípios. Já na região Nordeste, os municípios que possuem lei sancionada são o Piauí com 224, Ceará com 184; Rio Grande do Norte com 167; Paraíba com 223; Pernambuco com 185; Alagoas com 102; Sergipe com 75 e na Bahia 417. Ainda, observa-se que na região Centro-Oeste, os municípios que possuem lei sancionada são o total de 141 em Mato Grosso; 79 em Mato Grosso do Sul; e em Goiás 246. Na região sul, identificou-se que os municípios que possuem lei sancionado foram 497 no Rio Grande do Sul; 399 no Paraná; e 295 em Santa Catarina. Por último, na região Sudeste, verificou-se que o quantitativo de municípios que possuem lei sancionada são 853 em Minas Gerais, 78 no Rio de Janeiro, 98 no Espírito Santo e 642 em São Paulo, sendo que, neste estado, existem 3 municípios com projeto de lei enviado ao legislativo, tais como as cidades de Ribeirão Preto, Iaras e Vargem.

Diante disso, torna-se relevante ressaltar que no ponto de vista legal há um cumprimento da materialização dos PMEs e dos PEEs pelo Brasil, tendo em vista os aspectos da proposição e do planejamento, já que a maioria dos entes federados estabeleceram os seu planos quanto ao parâmetro da proposição e da política em larga escala no território nacional. Entretanto, resgata a reflexão de pensar se tais planejamentos tem sido ou não cumpridos[72].

Tais indicadores apontam que, no ano de 2022, apenas 01 estado ainda não se encontra na fase de sancionamento e que na esfera municipal 5.559 já estão com os seus planos sancionados. Neste entendimento, mesmo não alcançando 100% das sanções dos PEEs e dos PMEs, verifica-se que os entes federados se mobilizaram para a construção dos seus planos para que pudessem se organizar localmente e, ao mesmo tempo, desenhar caminhos mais sincrônicos para a materialização do PNE, haja vista, que "Em alguns estados e municípios, os planos foram objeto de ampla mobilização e discussão, envolvendo diversos atores, institucionais ou não; em outros, o processo de participação

[72] Os relatórios de monitoramento ajudam a compreender essa análise, conforme destacado no no documento do 4º Ciclo no ponto de vista da garantia do direito à educação, pois ressaltar o acompanhamento e monitoramento dos PMES e PEEs torna-se necessário tendo em vista os entes responsáveis por esta função. O que se observa é que a Undime, enquanto entidade corresponsável centralizou a discussão no aspecto da elaboração até a votação do PNE e que após este período evidenciou a discussão acerca da nova BNCC e se afastando da temática do PNE, PEEs e PMEs.

ocorreu com menor intensidade" (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 453).

Ressalta-se que, com a aprovação dos planos estaduais e municipais, a organicidade destas políticas perpassa na contribuição para uma dinâmica mais democrática em face do planejamento e da gestão educacional e o desenho do PNE como política de Estado. Para Dourado:

> A respeito desse processo, o Documento-Referência da Conae 2014 sinaliza: É fundamental o pacto federativo, construído na colaboração e coordenação entre os entes federados e sistemas de ensino, em prol da garantia do direito à educação de qualidade para todos. Ou seja, a coordenação e a cooperação federativa, fruto da organização territorial e política, caracterizada pela distribuição de responsabilidades e repartição de competências (concorrentes e comuns), bem como das políticas nacionais e da descentralização, como definido pela CF/1988, devem constituir a base do regime de colaboração e, no campo educacional, das diretrizes da União e dos demais entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) (DOURADO, 2013, p. 774).

Diante dos aspectos do regime de colaboração e o pacto federativo, é necessário resgatar que a participação social coletiva, mediante as Conferências e os Fóruns, torna-se essencial no movimento constitutivo e constituinte da proposição e materialização dos planos estaduais e municipais, conforme estratégia 19.1 do PNE. Neste entendimento, Dourado sinaliza:

> Considerando a legislação, bem como as portarias relacionadas ao FNE, deve-se designar o Fórum Nacional de Educação, entre outros, para estimular os estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituir seus fóruns de educação permanente e dar suporte técnico para que coordenem as instâncias municipal, distrital e da educação, realizar o acompanhamento da execução do PNE e seus planos decenais de educação. É tarefa do FNE, ainda, articular os estados, o Distrito Federal e os municípios na organização dos seus fóruns e conferências educativas, preparando diretrizes para a organização dos fóruns estaduais, do Distrito Federal e municipais de educação, conforme determina seu regimento interno. Até o meio do ano 2017, mesmo após a publicação do Decreto de 9 de maio de 2016, que prevê a 3ª Conferência Nacional de Educação, o Ministério da Educação não adotou medidas objetivo, o que suscitou manifestações do FNE e de outras instituições, como o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal. O trabalho de construção do Documento-Referência, historicamente realizado com o apoio do Ministério da Educação, acabou sendo viável apenas com base no esforço do funcionário voluntário. A proposta foi aprovada em 28 de março de 2017 pelo plenária do Fórum Nacional de Educação, após interações com o próprio MEC. se adequa destacar que as negociações foram realizadas anteriormente em torno de um texto consensual, mediada por uma comissão, com a participação de representantes do Governo e sociedade civil. No entanto, o MEC acabou se posicionando contra a aprovação do Documento que ele mesmo havia negociado (DOURADO, 2017, p. 47-48, *tradução nossa*).

A Conae 2018, realizada em abril de 2017, foi desmobilizada quando o MEC revogou, de forma unilateral, a atuação do FNE[73], restringindo-a à supervisão da Secretaria Executiva do MEC, mediante texto da Portaria nº 577, de 27/04/2017. Diante desses aspectos, é necessário ressaltar o movimento de golpe/ruptura/fragmentação do FNE e o movimento em que se dá sequência em alguma medida que estava sendo construído em 2010 e 2014 na CONAPE (DOURADO, SIQUEIRA, 2022).

De antemão, no segundo mandato do governo Dilma sob constrantes embates no Congresso Nacional, resultou o movimento de golpe político vinculado aos interesses do mercado e, consequentemente, o processo de impeachment daquela representante. Este cenário impactou negativamente o campo das políticas, tais como, a política de ajuste fiscal, a reforma trabalhista, a reforma da previdência e outras. Além disso, tais efeitos alcançaram o campo da gestão da educação[74], retrocedendo o movimento em que estava sendo constituído enquanto lócus da democratização.

A partir desses fatos, houve ataques unilaterais diretos do governo federal no FNE e ao CNE[75], necessitando uma mobilização da participação coletiva da sociedade, encaminhando estratégias e propostas na finalidade de contrapor tais ataques. Assim, estruturou-se o Fórum Nacional Popular de Educação:

> Constituído em 2010, no âmbito do movimento em favor da ampliação da democracia nos processos de decisão governamental na área da educação, o FNE é desconfigurado pelo Governo Temer e a agenda proposta pela instância de participação em relação à 3ª Conae é obstruída. Tais decisões, decorrentes de um governo ilegítimo e reprovado pela sociedade brasileira, são compatíveis com a própria matriz do governo que emerge e, portanto, deixam clara a disputa entre campos e projetos distintos para a educação [...] em decorrência das medidas unilaterais e arbitrárias adotadas pelo Governo, na

[73] O MEC institucionalizou o FNE em 2010, conforme Portaria nº 1.407, de 14/12/2010, na finalidade de ampliar a construção de diálogos entre o Estado e a sociedade civil.

[74] Notas que o campo da política educacional sofreu impactos com a Reforma do Ensino Médio; a BNCC; o lapso temporal acerca das diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial; recorrentes cortes de verbas; ataques à autonomia das Instituições de Ensino Superior públicas e a EC 95/2016.

[75] De acordo com Siqueira e Dourado (2022, p. 875): "Um destaque a ser ressaltado refere-se aos ataques frontais desferidos contra o FNE. A Portaria n. 1.407,de 2010, que instituiu o FNE, dispõe, em seu artigo 1º, o seguinte: Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação, o Fórum Nacional de Educação-FNE, de caráter permanente, com a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2010). Todavia, o governo golpista de Michel Temer, ao publicar dois importantes atos normativos, fragilizou e desconstruiu toda uma estrutura democrática e popular que vinha se erigindo em torno da construção das Conferências Nacionais de Educação e dos próprios Planos Nacionais de Educação. Em tese, o Decreto de 26 de abril de 2017 revogou a convocação para a III Conferência Nacional de Educação (Conae/2018) e retirou, de forma ilegal, a coordenação do FNE como promotor da Conae, ferindo, assim, o artigo 6º do PNE. Essas decisões chamaram para o MEC a responsabilidade da coordenação e orientação das Conferências, conforme consta no artigo 1º, § 1º, do referido Decreto § 1º A União, sob a orientação do Ministério da Educação MEC e observado o disposto no art. 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, promoverá a realização da CONAE, a ser precedida de conferências municipais, distrital e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação-FNE, nos termos do art. 6º da Lei nº 13.005, de 2014 (BRASIL, 2017)"

> Gestão de Mendonça/Temer, registramos o contexto em que mais de 30 (trinta) entidades se articularam e conformaram o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) como espaço de resistência e alternativo àquele Governo. (DOURADO; ARAÚJO, 2018, p. 209).

Com FNPE foi encaminhada a I CONAPE em 2018, como estratégia de resistência aos ataques ao FNE, bem como as ações neoliberais, privatizantes e neoconservadores que iriam estruturar o governo Bolsonaro. O FNPE está integrado pluralmente por diversos coletivos articulados ao campo educacional e à participação popular, desde os discentes até os movimentos sociais na intenção de defender os princípios da democratização, o PNE e o SNE.

De acordo com Dourado, Araújo e Araújo (2022), o FNPE constava 45 entidades educacionais, atuando de maneira profícua nas conferências preparatórias para a CONAPE 2022[76]. O movimento destas instituições foi essencial na construção e mobilização coletiva no enfrentamento aos impactos unilaterais da atuação do governo federal no período político de Temer e Bolsonaro em retomar a centralidade dos movimentos sociais na defesa da educação pública e tudo aquilo que a constituí, tendo em vista o afastamento destas e outras instituições buscaram se afastar da atuação unilateral do MEC.

A segunda Conape foi realizada na cidade de Natal nos dias 15 a 17 de julho de 2022, buscando reafirmar a educação pública, a institucionalização do SNE, bem como o monitoramento e acompanhamento do atual PNE. Dentre os encaminhamentos dessa conferência foi a construção da Carta de Natal Conape Esperança 2022[77], a qual apresentou propostas alinhadas na perspectiva da garantia dos direitos sociais e humanos, os princípios republicanos e de direito.

Ao avançar em tais processos, verifica-se que as discussões, no campo da educação, tem se caminhado na direção da concepção de um Sistema Nacional de Educação assemelhado ao Sistema Único de Saúde, uma reforma tributária associada ao sistema nacional de educação: com mais redistribuição de recursos; formas de

---

[76] A temática da CONAPE 2022 foi: Reconstruir o país: a retomada do Estado Democrático de Direito e a defesa da educação pública e popular, com gestão pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social para todos/as/es" E ainda, o documento referência esteve estruturado nos seguintes eixos: "Eixo I - Décadas de lutas e conquistas sociais e políticas em xeque: o golpe, a pandemia e os retrocessos na agenda brasileira; Eixo II - PNE, planos decenais, SNE, políticas setoriais e direito à educação; Eixo III - Educação, direitos humanos e diversidade: justiça social e inclusão; Eixo IV - Valorização dos/as profissionais da educação: formação, carreira, remuneração e condições de trabalho e saúde; Eixo V - Gestão democrática e financiamento da educação: participação, transparência e controle social e Eixo VI - Construção de um projeto de nação soberana e de estado democrático em defesa da democracia, da vida, dos direitos sociais (CONAPE 2022)

[77] O teor deste documento pode ser encontrado no site https://fnpe.com.br/carta-de-natal-conape-da-esperanca/

interferência na gestão dos sistemas educacionais, por meio de parâmetros curriculares, cumprimento de metas; cooperação intermunicipal; cooperação entre estados-membros e municípios; criação de consórcios municipais, associações municipais e outras formas de arranjos territoriais; fortalecimento de fóruns federativos já existentes (Consead, Undime) entre outras.

Todos estes mecanismos buscam garantir o direito à educação, sintonizando as diretrizes nacionais e subnacionais e a materialização do SNE almejando a redução das desigualdades sociais. Contudo, cabe considerar, ao concretizar políticas públicas, a concepção da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade precisam aparecer na simetria normativa, mediante regulação e regulamentação dos entes federados, mediante o regime de colaboração, bem como na educação privada pelos órgãos de Estado (DOURADO, 2013).

As continuidades e descontinuidades que constituem a concepção do PNE expressam tensionamentos nos PMEs enquanto políticas educacionais locais. Assim, não se pode distanciar ou desvincular os efeitos destas políticas marcadas pelo Estado, a sociedade, a educação em determinado momento histórico. Esses persistentes embates demonstram não ser pacífico a correlação do direito à educação entre os planos educacionais nas suas distintas esferas governamentais.

Essa realidade indica a necessidade de adentrar nos textos constituintes dos PMEs, no sentido de verificar a complexidade em torno do direito à educação, mediante o sentido ideológico retratado nas categorias da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade e, paralelamente, às disputas de determinados grupos ou concepções acerca da hegemonia.

CAPÍTULO 4. O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE CAPITAIS DE ESTADOS BRASILEIROS: UNIVERSALIDADE, OBRIGATORIEDADE E GRATUIDADE

> *Ao longo do texto assumimos como eixo a educação, entendida como espaço de disputa, onde as políticas educacionais, como políticas públicas, traduzem, historicamente, os embates sociais mais amplos, entre as classes sociais, os diferentes atores, as conjunturas políticas, entre outros agentes. Destacamos, ainda, alguns limites dessas políticas, em especial no que se refere ao atual PNE, no que concerne a sua tramitação, concepção e secundarização no campo das políticas educacionais, em detrimento das políticas governamentais (DOURADO, 2010, p. 688).*

Os desafios que se colocam para a materialização do PNE (2014-2024) e a sua centralidade como política de Estado para a educação brasileira devem estar amalgamados com a luta social em prol da consubstanciação do Estado democrático de direito. Isso contribuirá decisivamente para o combate à realidade excludente que degrada os direitos sociais, os quais são objeto de luta histórica no Brasil. Portanto, há tensionamentos mediante a complexificação do Estado e da sociedade, assim como de constituição e consolidação da democracia e dos movimentos sociais na tessitura política e ideológica, a qual é plural nas contradições ao redesenho do papel do Estado nas políticas de governo e na gestão dos programas, projetos e ações.

Ao compreender historicamente como a dinâmica sociopolítica da sociedade brasileira vai sendo constituinte e constituída no movimento desigual e combinado das políticas públicas, verifica-se que, para assegurar o direito à educação com qualidade social para todos, é preciso articular as políticas e ações com planos educacionais dos diferentes entes que integram a federação, avançando no regime de colaboração previsto na CF/1988. Entende-se, ainda, que o direito e a garantia da educação só podem ser alcançados por meio do entrecruzamento do PNE com os planos estaduais e municipais de educação. Todavia, é preciso compreender que esses planos resultam e estão imersos em contextos e práticas sociais diversas, com múltiplas determinações históricas, políticas, econômicas e ideológicas, assim como com expressões concretas dos movimentos em defesa do público e do privado na educação.

Neste capítulo, em especial, buscamos apresentar e analisar criticamente o direito à educação nos PMEs a partir da amostra de 15 capitais de alguns estados brasileiros, sendo 3(três) de cada região do país. Nosso intuito é examinar, inicialmente, o contexto da competência municipal acerca da educação na CF/1988, na LDB/1996 e em outros

instrumentos legais para, em seguida, analisar as leis, metas e estratégias dos PMEs das capitais brasileiras.

Para tanto, em seguida, consideramos essencialmente identificar o direito à educação, especialmente na pré-escola (4 e 5 anos) e no ensino fundamental (6 a 14 anos), destacando o seu aspecto ideológico, os possíveis avanços e recuos acerca das dimensões da **universalidade**, **obrigatoriedade** e da **gratuidade** na letra da lei, bem como nas metas e estratégias dos PMEs.

4.1 O CONTEXTO DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL ACERCA DA EDUCAÇÃO NA CF/1988, NA LDB/1996 E EM OUTROS INSTRUMENTOS LEGAIS

Conforme já sinalizado, a educação é configurada como direito social e constituinte e constituída nas ações políticas de forma direta e indireta na relação da sociedade civil e sociedade política, bem como na organização estrutural envolvendo os entes federados nos diversos níveis e modalidades e enseja certas competências no sistema educacional. No tocante à competência municipal em face da educação, a CF/1988, no art. 30, estabelece a competência privativa do município:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)
> 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)

Verifica-se que os municípios, frente à competência legislativa, configuram-se de maneira restrita e remanescente, tendo em vista os assuntos de interesse local, conforme ratificado no inciso III do art. 11 da LDB. Contudo, ele não está autorizado a suplementação normativa do município em face da matéria educacional conforme demonstrado no art. 24. Nesse sentido, há um distanciamento entre competência legislativa e de execução, a qual se configura apenas para o ente federal, conforme quadro a seguir:

Quadro 9 - Competências materiais e legislativas dos entes federados no Brasil.

Entes federado	**Materiais**		**Legislativas**	
	Privativas art. 211	Concorrentes arts. 23 e 214	Privativas	Concorrentes

União	Função retributiva e supletiva	Colaboração	Art. 22, XXIV diretrizes e bases	Art. 24, IX normas gerais Art. 214 - PNE
Estados e DF	Fundamental e médio, prioritariamente	Colaboração	Art. 25, § - residual	Art. 24 normas suplementares PEE
Municípios	Infantil e fundamental, prioritariamente	Colaboração	Art. 30, I interesse local	Art. 30, II normas suplementares PME

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

É explícito que os municípios e os estados-membros possuem a atribuição de executar e não de legislar sobre a Educação Básica, excetuando as particularidades de seus próprios sistemas de ensino a partir de questões administrativas e funcional em consonância aos artigos 19, 23, V e 30, VI da CF/1988. Cabe considerar que a responsabilidade educacional do município é determinada pela legislação da União e, a partir desta situação, algumas dificuldades podem ser definidas, dentre elas, o financiamento e a capacidade de assegurar essa obrigação.

O inciso VI segue paralelamente ao exposto no art. 211: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil". A competência municipal possui o alcance da Educação Infantil desde as creches (0 a 3 anos) até a pré-escola (4 e 5 anos), bem como o Ensino Fundamental (6 a 14 anos). Quando o texto constitucional demonstra que o município deve cooperar de maneira técnica e financeira para estes níveis de educação/ensino, apresenta-se o sentido de que o regime de colaboração vai além da divisão econômica, mas também a repartição de responsabilidades que envolvem a escolarização, especialmente tendo em vista garantir o direito à educação por meio da universalidade, a obrigatoriedade e a gratuidade da educação pública.

Além do texto constitucional, para aprofundar a reflexão da competência municipal a LDB detalha no art. 11:

> Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:
> I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
> II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
> III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
> IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
> V - oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

> VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)
> Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de Educação Básica.

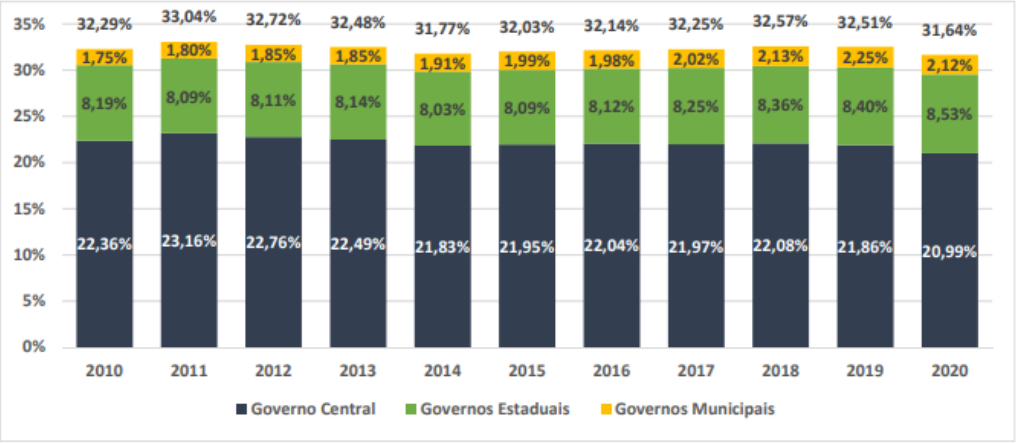
Primeiro, a LDB/1996 ratifica a competência municipal de forma privativa em face da Educação Infantil e de forma concorrente para o Ensino Fundamental, conforme inciso V. Nesse entendimento, acentua a responsabilidade para a esfera municipal, atribuindo de maneira subsidiária, o atendimento educacional enquanto necessidade básica da população à menor esfera de governo. Contudo, tal situação não exime a responsabilidade da União e dos estados-membros no exercício da ação supletiva, redistributiva, o padrão mínimo de oportunidades para o Ensino Fundamental, conforme artigos 74 e 75 da LDB/1996. Assim, configura-se uma concorrência cumulativa dos entes em todos os níveis, exceto na Educação Infantil, a qual é exclusiva dos municípios e da educação superior que não está liberada aos municípios, salvo em casos de comprovação de pleno atendimento da Educação Infantil e Ensino Fundamental, bem como o cumprimento dos critérios do art. 212.

No cenário atual da educação brasileira e da política da Educação Infantil, mediante a competência prioritária dos municípios, vem se colocando de maneira desafiadora, tendo em vista o quantitativo de 5.570 unidades federativas (IBGE, 2022) nos aspectos da interdependência com os demais entes federados, bem como na limitação dos recursos financeiros e nos distintos interesses que consubstanciam as fragilidades políticas, administrativas e econômicas municipais.

Ao analisar a divisão obrigacional disposta nos artigos supracitados, verifica-se que existe uma incoerência com relação à competência material dos entes em face da arrecadação tributária, tendo em vista que o ente federal possui a competência de manter as instituições de ensino federal e exercer uma função redistributiva e supletiva no tocante a responsabilidade dos demais entes federados.

A figura 12 demonstra a divisão da arrecadação tributária entre o período de 2010 a 2020. De maneira inicial, observa-se que a arrecadação municipal é a menor quando se compara com os outros entes federados:

Figura 12 - Carga tributária por esfera de governo – 2010/2020

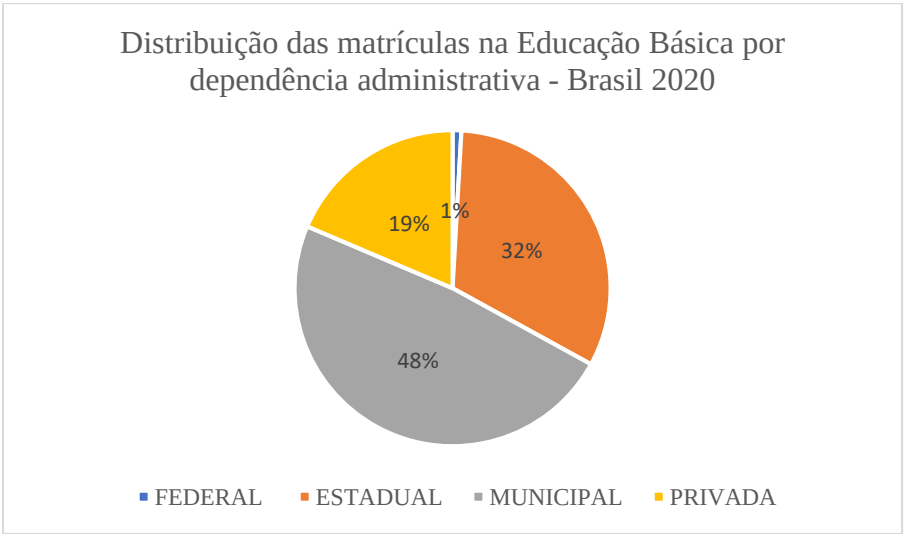


Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (2021)[78].

Considerando, os dados de 2021, a capacidade arrecadatória e, consequentemente, a divisão do bolo tributário, não há correlação adequada com a fragmentação obrigacional para disponibilidade das políticas públicas, especialmente nas ações educacionais. Quando se observa o menor percentual de arrecadação dos municípios entre 2010 a 2020 há necessidade de problematizar a maneira de aplicação destes tributos, tendo em vista o planejamento local e quando se aproxima do campo educacional deve-se atentar que a maior parte de atendimento fica sob a competência desse ente federado.

Para se ter uma noção desta limitação, os dados do Censo Escolar de 2020 demonstram que a esfera municipal é responsável por 48% das matrículas na Educação Básica, a esfera estadual possui 32%, a privada 19% e a federal 1% (BRASIL. INEP, 2021). Assim, há uma disparidade, tendo em conta que o ente com menor arrecadação tributária mantém o maior quantitativo de matriculados.

Gráfico 2 - Distribuição de matrículas na Educação Básica – 2020



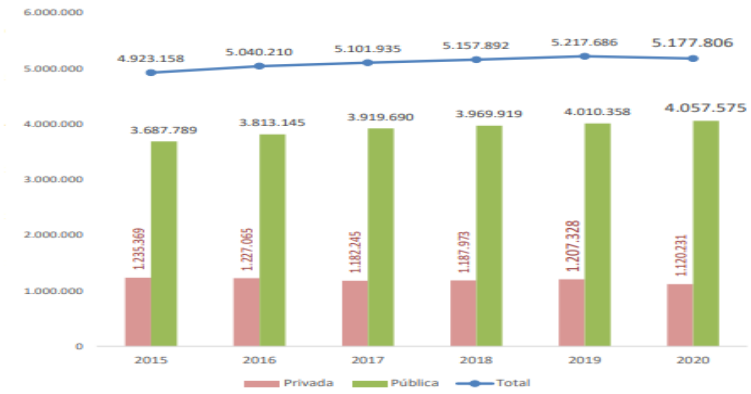
Fonte: BRASIL. Inep/Censo Escolar (2021)

[78] Link de acesso: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2020/114

Esta disparidade está relacionada ao cumprimento de oferta do processo de municipalização da primeira e segunda etapa da Educação Básica. Quando se analisa os indicadores da oferta das creches entre o período de 2015 a 2020, identifica-se que em 2020 o Censo Escolar contabilizou 70,9 mil creches registradas e em funcionamento no Brasil, e um aumento de matrículas entre 2015 a 2020, crescendo 19,8% e tendo uma queda de 2,7% no período de 2020, sendo 6,9% na rede privada e 0,5% na rede pública, o que pode ter sido influenciado pelos efeitos causados pela pandemia da Covid-19. Contudo, verifica-se que o percentual de matrícula nas creches públicas é maior que nas instituições particulares, tendo em vista que, em 2020, a rede municipal correspondia a 66,9% das matrículas e a privada ofertava 33,1%.

De maneira similar, o Censo Escolar registrou 101 mil instituições brasileiras que ofertam a educação pré-escolar, atendendo 5,2 milhões de estudantes, sendo que no ano de 2020, 21,6% das crianças na pré-escola encontravam-se na rede privada e 79,4% estavam matriculadas na rede pública (Figura 13)

Figura 13 - Evolução das matrículas em pré-escola por rede de ensino - Brasil 2015-2020.



Fonte: BRASIL. Inep – Censo Escolar (2021)

Utilizando tais dados, identifica-se que na Educação Infantil, da creche (3.651.989) até a pré-escola (5.177.806) há um total de 8,8 milhões de crianças matriculadas.

Nesta direção, o estudo de Amaral, no ano de 2016, sinalizou que a perspectiva para a matrícula por faixa etária de 4-5 anos:

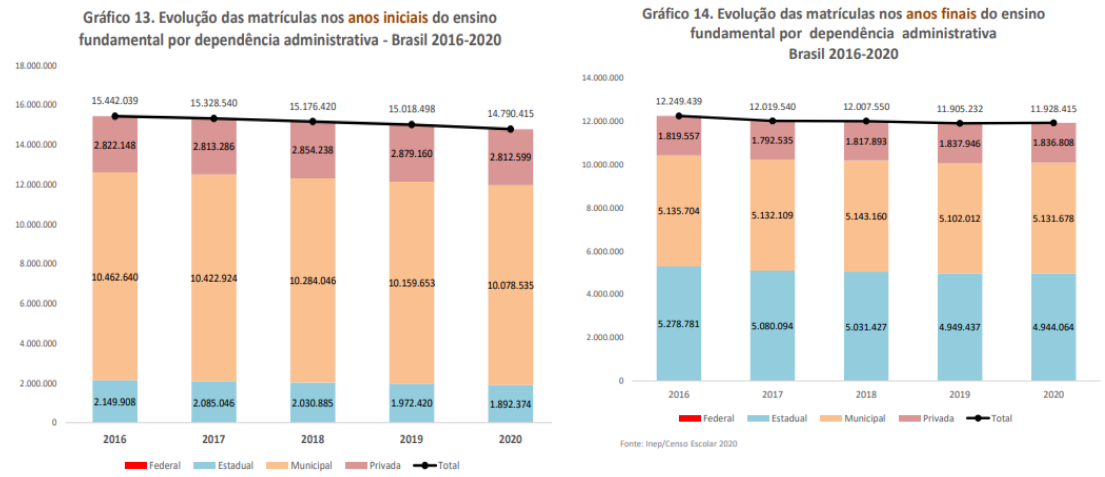
> Em 2020, deveríamos ter, observando as considerações deste estudo, 4.048.980 possibilidades de matrículas no setor público (78% do total) e 1.142.020 no setor privado (22% no total), o que significaria a necessidade de

> 30 bilhões (custo-aluno-ano de R$ 7.360,81). Em 2050, o setor público deveria oferecer a oportunidade de matrícula para 3.660.000 pessoas, o que exigiria a aplicação de R$36,0 bilhões (custo-aluno-ano de R$ 9.716,26) (AMARAL, 2016, p. 147).

Diante disso, verifica-se que o percentual de matrículas dentro desta faixa etária foi superior ao que Amaral tinha como direção em 2016. Assim, identifica-se que o valor de R$30 bilhões foi inferior.

Além dos dados da primeira etapa da Educação Básica, necessário se faz aprofundar nos dados sobre o Ensino Fundamental, conforme figura abaixo:

Figura 14 - Evolução de matrículas no Ensino Fundamental (2016-2020).



Fonte: BRASIL. Inep – Censo Escolar (2021)

O Censo Escolar de 2020 (BRASIL. Inep, 2021) apresenta, para o Ensino Fundamental anos iniciais, que a esfera municipal possui 68,1% de matriculados, a esfera estadual possui 33,4%, e a rede privada 12,4% de matriculados do total, de 14.790.415. Nesse sentido, o município possui a maior capacidade de oferta, tendo em conta a proporcionalidade superior ao encargo dos estados-membros e das escolas particulares.

Paralelamente, para o Ensino Fundamental anos finais, verifica-se que o município possui 43%, os estados membros apresentam 41,4% e as intuições particulares correspondem a 15,4% de matriculados do total de 11.928.415. Assim, como se constata, os municípios continuam sendo o maior ente responsável pela oferta deste ensino.

Nesta direção, o estudo de Amaral (2016), sinalizou a projeção para a matrícula no Ensino Fundamental na faixa etária de 6-14 anos:

> No ano de 2020, teremos 26.238.000 pessoas com idade entre 6 e 14 anos. Considerando as premissas deste estudo, deveríamos ter 23.351.820 (89%) possibilidades de matrículas no setor público, o que implicaria a aplicação de recursos financeiros no montante de R$ 111,0 bilhões, considerando o custo-aluno-ano de R$ 7.744,88. Em 2050 teremos, conforme projeções do IBGE, um total de 17.557.000 pessoas na idade de 6 a 14 anos, o que implicaria, nas considerações deste estudo, o setor público oferecer a possibilidade de matrículas para esta quantidade de pessoas. Os recursos requeridos para este oferecimento, em 2050, seriam de R$ 110,0 bilhões, considerando o custo-aluno-ano de R$ 6.263,24 (AMARAL, 2016, p.148).

Compreender a municipalização enquanto forma organizativa operacional e de planejamento no campo da política, possibilita ou impossibilita a disponibilidade de certos bens sociais dependendo do cenário histórico, político, econômico e social que estão inseridos. O repasse da ação política, mediante os aspectos da desconcentração, a transferência de poder e até a privatização se configura enquanto descentralização (ARRETCHE, 1996)..

Estes aspectos, durante a década de 1980, tiveram como narrativa o princípio da eficiência e da eficácia na oferta do bem público:

> Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disto, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nesta direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado (ARRETCHE, 1996, s/n).

Por outro lado, para Zampiri:

> o deslocamento da operação de ações políticas pode advir da desresponsablização ou desobrigação de uma esfera de governo, geralmente as mais abrangentes, na disponibilização de certo bem social, imputando para a localidade tanto a implementação como a execução das políticas sociais. Em tais contextos, ao poder central cabe, muitas vezes de forma insuficiente e inadequada, a normatização, fiscalização e o financiamento. Mesmo sem espaço político para participar e influenciar no desenho de determinada política social, há certa autonomia nas formas de implementação e execução. Neste caso, não se pode afirmar que a municipalização é apenas desconcentração das atribuições, mas também certa responsabilização da gestão da ação política (ZAMPIRI, 2014, p. 54).

Todavia, mesmo com a existência das diferenças geográficas, territoriais e financeiras e as ações supletivas particulares dos municípios, as políticas educacionais prosseguem delineamentos comuns ao que está proposto no cenário mais amplo e,

portanto, as políticas locais, de certa forma, não se configuram de maneira completa, já que precisam reproduzir aquelas políticas. Desta maneira, configura-se uma materialidade local, mas verticalizada pelo governo central, não considerando as assimetrias específicas municipais e, consequentemente, a lacuna na equidade educacional.

Dessa forma, compreende-se que:

> No processo de municipalização, a descentralização dos serviços educativos se caracteriza mais pela desconcentração, na medida em que a localidade não tem poder de interferência ou influência na proposição de políticas educativas. Sem contar que as estratégias de transferências de encargos para a localidade, ao passar ao largo dos níveis locais de governo e dialogar diretamente com as unidades educacionais, as escolas, públicas ou privadas, contribuíram para o aumento nefasto da privatização da oferta educacional, ou seja, quando a prestação de serviços sociais é transferida para organizações privadas. Dessa forma, o município como o organismo com maior capacidade de ampliar a cidadania, contrariamente, revela-se em mais um dificultador na medida em que apenas executa as decisões do governo central, reproduzindo e produzindo ainda mais desigualdades sociais (ZAMPIRI, 2014, p. 54).

Estes aspectos se ampliam, assim, não há um movimento de colaboração e cooperação com os outros entes federativos ou o que Dourado (2018) aponta que há mais uma descentralização competitiva do que cooperativa. Como vimos, o contexto da competência municipal, estabelecido na CF/1988 e na LDB/1996, assim como em outros instrumentos legais, trouxe grandes desafios, sobretudo, porque as obrigações e competências são várias, visto que as condições efetivas dos municípios são frágeis e também o regime de colaboração avançou pouco, de forma que a União e os estados pudessem complementar adequadamente os recursos para a garantia da oferta de ensino com qualidade social na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Além da CF/1988, da LDB e de outros instrumentos legais, os municípios buscaram elaborar seus Planos de Educação, em geral, de modo alinhado, ao PNE (2014-2024).

A seguir, buscar-se-á examinar, a partir das categorias centrais desta pesquisa, como os PMEs de capitais brasileiras instituíram suas metas e estratégias para avançar no direito à educação sob sua competência e atribuições legais.

4.2 PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE CAPITAIS BRASILEIRAS: UM EXAME DAS LEIS, METAS E ESTRATÉGIAS

A esfera municipal é obrigada a elaborar o seu plano para a educação em acordo com a lei, metas e estratégias do PNE, planejando de forma decenal as diretrizes específicas que promovam a educação neste período, tendo em conta a necessidade de delimitar as estratégias particulares dentro dos prazos de maneira geral. Não apenas isso, como também adequadas mediante a participação da sociedade civil e a política, almejando uma educação de qualidade.

Nesse sentido, Santos e Cury (2021) apontam que os sistemas e departamentos municipais de educação são responsáveis em articular com outros profissionais acerca do trato educacional de forma mais adequada possuindo como base as singularidades locais:

> Dirigentes públicos municipais de Educação devem estar atentos a essa dimensão de sua responsabilidade. Muitas vezes, tomados pelas urgências e emergências que se manifestam diariamente nas suas redes de ensino, esses profissionais não encontram o tempo e o espaço mental e político para quatro movimentos fundamentais de gestão: (1) mapear, compreender e sistematizar um conjunto estratégico de informações sobre os padrões de qualidade educativa e as dinâmicas de desigualdade que se manifestam na sua rede de ensino; (2) construir uma visão objetiva e integrada das capacidades institucionais capazes de enfrentar os fatores críticos que impedem o avanço da qualidade e da equidade educacional na rede e que já estão instaladas no sistema de ensino; (3) identificar e compreender onde estão as oportunidades para avançar na maturidade institucional da rede, desenvolvendo aspectos frágeis das capacidades institucionais presentes e provocando a emergência de novas capacidades; (4) modelar processos intencionais para gerar essa transformação (SANTOS; CURY, 2021, p. 59).

No sentido de sequenciar e efetivar tais aspectos, é necessária a construção do PME, o qual possui como base os elementos legais, dentre eles, apontam-se: a CF/1988 em seu artigo 214, a Lei nº. 9.394/1996, a Lei 13.005/2014, os PEEs e as leis orgânicas municipais. O PME configura-se como um instrumento que direciona as metas, diretrizes e particularidades do ensino municipal, objetivando a qualidade e as perspectivas do Sistema Municipal de Ensino (SME), relacionando de maneira singular em face das relações amplas nacionais da educação.

É possível, ainda, visualizar crianças fora do espaço escolar ou adolescentes e adultos que foram excluídos durante a sua vida, sendo obstruído o direito à educação tendo em vista as condições objetivas de vida para a sua sobrevivência ou falta de espaço escolar ou inadequações à administração do ensino. Todas essas possibilidades se materializam distintamente durante o contexto histórico-social e no campo pedagógico.

Segundo a LDB, em seu artigo 11, o município deve organizar o sistema educacional local, em consonância com o aparato jurídico estadual e constitucional, bem como, é responsável privativo pela Educação Infantil. Em razão do aparato jurídico, das políticas educacionais e do regime de colaboração, cada município possui a

obrigatoriedade em construir um plano municipal de educação, conforme definido no PNE, adequando ao princípio da simetria. Segundo a introdução do PNE:

> É preciso completar o processo de planejamento tendo em vista a organização federativa do Estado brasileiro, com a elaboração e o alinhamento dos planos de educação decenais dos estados e municípios. Da mesma forma, cabe atenção para alinhar e harmonizar os planos plurianuais (PPAs) e demais peças do ciclo orçamentário com o PNE, de forma a garantir que aqueles assegurem a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias que dispõe o art. 10 do PNE (BRASIL, 2014, p. 23).

Nessa perspectiva, os municípios devem organizar seu sistema educacional, buscando alinhar as particularidades locais em consonância e respeito à educação nacional. O PNE, com prazo de 2014 a 2024, estipulou um prazo para que os municípios pudessem construir os seus planos, estabelecendo o período de até 2015, conforme estabelecido no artigo 8º da lei 13.005/2014:

> Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei.
> § 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:
> I − assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;
> II − considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;
> III − garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;
> IV − promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.
> § 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de que trata o *caput* deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

De acordo com tais informações, os entes federados deverão seguir necessidades basilares educacionais, como o planejamento, organização, estrutura, gestão, procedimentos, métodos e instrumentos que viabilizam a materialidade da educação. O PME é uma política pública de competência do poder público municipal, por meio do SME, o qual deve estruturar as políticas, diretrizes, objetivos e as metas educacionais do município para um período decenal. A construção do plano municipal deve acontecer de maneira horizontal entre o governo do município e a comunidade civil, em razão da realidade concreta da educação local do município, o qual constituirá projeto de minuta de lei e, por fim, direcionado à Câmara Municipal para aprovação e futura publicação.

Diante destes aspectos, o quadro 10, a seguir sinaliza a organização dos PMEs analisados nesta pesquisa, bem como, o período de sua publicação:

Quadro 10 - Informações sobre ano de aprovação dos Planos Municipais de Educação das 15 capitais brasileiras

CAPITAL	ESTADO	REGIÃO	LEI	ANO
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	Centro Oeste	Lei nº 5.565 de 23 de junho de 2015	2015
Cuiabá	Mato Grosso	Centro Oeste	Lei nº 5.949 de 24 junho de 2015	2015
Goiânia	Goiás	Centro Oeste	Lei nº 9.606 de 24 de junho de 2015	2015
Fortaleza	Ceará	Nordeste	Lei nº 10.371 de 24 de junho de 2015	2015
Recife	Pernambuco	Nordeste	Lei 18.147 de 23 de junho 2015	2015
Salvador	Bahia	Nordeste	Lei nº 9.105 de 30 de julho e 2016	2016
Belém	Pará	Norte	Lei nº 9.129 de 24 junho de 2015	2015
Macapá	Amapá	Norte	Lei nº 2.178 de 22 junho de 2015	2015
Manaus	Amazonas	Norte	Lei nº 2.000 de 24 de junho de 2015	2015
Curitiba	Paraná	Sul	Lei nº 14.681 de 24 junho de 2015	2015
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Sul	Lei nº 11.858 de 25 de junho de 2015	2015
Florianópolis	Santa Catarina	Sul	Lei nº 546 de 12 de janeiro de 2016	2016
São Paulo	São Paulo	Sudeste	Lei nº 16.271 de 17 de setembro de 2015	2015
Belo Horizonte	Minas Gerais	Sudeste	Lei nº 10.917 de 14 de março de 2016	2016
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Sudeste	Lei nº 6.362 de 28 de maio de 2018	2018

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Com base nesses dados, verifica-se que, dos 15 planos municipais analisados, 11 foram publicados no ano de 2015, 3 (três) no ano de 2016, e 1(um) em 2018. De maneira inicial, identifica-se que 4 (quatro) planos municipais, das cidades de Florianópolis, Salvador, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, não foram publicados no período estabelecido no PNE, conforme artigo 8º da lei nº 13.005/2014. A aprovação dos atuais PMEs, com vigência a partir de 2015, precisam ser analisados no contexto hegemônico governamental naquele período, tendo em vista que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso do âmbito local e federal. Para Dourado:

> Na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado (DOURADO, 2010, p. 681).

É importante considerar que, dentro desta temporalidade, há elementos que influenciam os aspectos ideológicos, dentre eles destacam-se os partidos políticos atuantes nestes períodos, tendo em vista que os agentes políticos e o partidarismo se

baseiam em agregações e articulações de interesses que buscam privilegiar as bases e os princípios que regem os seus partidos em face da agenda social. Assim, a articulação dos partidos políticos na elaboração e construção das políticas públicas e, de maneira específica a política educacional, (re)desenham e (re)significam caminhos nos projetos político-pedagógicos dentro e fora da escola.

Para Gracindo (1994), os partidos políticos não podem ser analisados de maneira unívoca e original a partir de seus documentos normativos e institucionais, observado os seus movimentos concretos, decisórios e organizacionais. De maneira inicial, apresenta uma tipologia para os partidos em três grandes grupos, tais como *invariantes*, *mudancistas* e *transformadores*.

O primeiro grupo, chamado de *invariantes*, constitui-se de partidos que se aproximam "à manutenção do capitalismo e da democracia vigentes, cuja ideologia acena para os direitos sociais não atendidos e na não-distribuição de renda justa de bens" (GRACINDO, 1994, 86). O segundo grupo, identificado como *mudancistas*, possui como centralidade as "mudanças no capitalismo vigente, defendendo um capitalismo mais civilizado; também acena para um modelo de Estado e de sociedade que se aproxima do Estado do bem-estar social ou *Welfare State*. Propõem mudanças de estratégias, mas não de estruturas" (GRACINDO, 1994, p. 86). O terceiro grupo, o dos *transformadores*, possui, enquanto proposta:

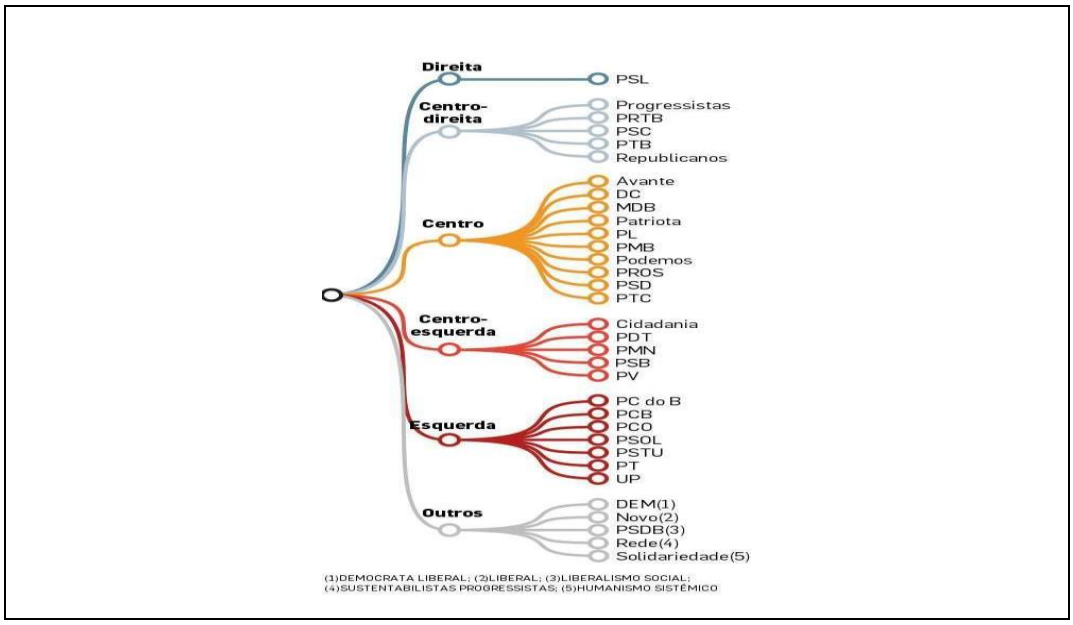
> transformações mais radicais acenam para um capitalismo mais avançado e tendo no seu interior, partidos que apontam para um futuro socialismo, que para alguns, também se aproxima da concepção de Estado do bem-estar social. Propõem reformas estruturais no modelo de Estado e sociedade e transformação das relações de produção e sociais (GRACINDO, 1994, p. 87).

Nesse contexto, pensando no movimento histórico e na existência dos partidos políticos no cenário brasileiro, verifica-se que o sentido apresentado por Gracindo (1994) aparece na pluralidade partidária contemporânea brasileira. Nesse contexto, tendo em vista o pluripartidarismo[79] contemporâneo, o esquema abaixo demonstra a relação

[79] Ao historicizar a constituição dos partidos políticos brasileiro, verifica-se que, inicialmente, existiu um bipartidarismo entre o Partido Conservado (PC) e o Partido Liberal (PL) entre o período de 1840-1889. Já na primeira república (1889-1930), surgiram os partidos republicanos estaduais mediantes cisões do PL e entre 1930 a 1945, os partidos se organizaram em âmbito nacional, os grandes eram: o Partido Social Democrata (PDS), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN). Entre 1964-1980, foi caracterizado pelo sistema bipartidário pelo partido Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e, mais tarde, o PDS e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Ainda, entre 1980-1985, houve o primeiro movimento frente ao pluripartidarismo, com o PDS, o PMDB, o PP, o PTB; o PT e o PDS com base no ordenamento dos direitos sociais e políticos. E a segunda fase do novo pluripartidarismo (1985-2007), houve a liberação para criar novos partidos e assim registrou-se PC do B, PCB, PFL, PSB, PDC e PL. Entre esses onze novos partidos, o PFL, juntamente com o PMDB, forma a base de sustentação ao Governo Sarney. Esse quadro mudou significativamente, em 1989, com a presença de 22 partidos para

divisória dos partidos políticos enquanto parâmetro organizacional:

Figura 15 - Identificação ideológica dos partidos políticos brasileiros.



Fonte: (PASSARELLI, BERALDO, 2019)

Assim, cabe questionar e identificar em qual gestão partidária os PMEs foram aprovados, implantados e dado sequência, já que a presente organização pode impactar na garantia do direito à educação em cada momento no tocante a ideologia daquele partido, bem como da gestão municipal. O quadro 19, a seguir, sinaliza tais informações:

Quadro 11 - Identificação dos partidos políticos no período de vigência dos PMES: 2015-2019 e 2020-2024

UF	Município	Cargo	Partido 2015-2019	Partido 2020-2024
GO	GOIÂNIA	Prefeito	PT	MDB
MT	CUIABÁ	Prefeito	PSB	MDB
MS	CAMPO GRANDE	Prefeito	PP	PSD
CE	FORTALEZA	Prefeito	PSB	PDT
PE	RECIFE	Prefeito	PSB	PSB
PA	BELÉM	Prefeito	PSDB	PSOL
AP	MACAPÁ	Prefeito	PSOL	CIDADANIA
AM	MANAUS	Prefeito	PSDB	AVANTE
RS	PORTO ALEGRE	Prefeito	PDT	MDB
SP	SÃO PAULO	Prefeito	PT	PSDB
PR	CURITIBA	Prefeito	PDT	DEM
MG	BELO HORIZONTE	Prefeito	PSB	PSD
SC	FLORIANÓPOLIS	Prefeito	PSD	DEM
BA	SALVADOR	Prefeito	DEM	DEM
RJ	RIO DE JANEIRO	Prefeito	PRB	DEM

disputar a presidência da República, pelo voto direto (GRACINDO, 1994).

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Cabe considerar que, no período de 2015, 2 (dois) partidos enquadraram-se na ideologia de centro direita, 1 (um) partido de centro, 6 (seis) partidos de centro-esquerda, 3 (três) partidos de esquerda e 3 (três) partidos colocados nos itens outros. Destes, 1 (um) democratas liberais e 2 (dois) enquadrados como liberalistas sociais. Em contrapartida, no ano de 2020, observou-se uma diminuição no grupo da esquerda com 1 (um) partido e, no grupo de centro esquerda, com 3 (três) partidos. Observou-se também um aumento no grupo do centro, totalizando 6 (seis) partidos e, no grupo de outros, contabilizou-se 5 (cinco) partidos, sendo 4 (quatro) considerados democratas liberais e 1 (um) liberalista social.

Assim, observa-se um avanço dos partidos conservadores nas prefeituras das capitais, ressaltando e enfatizando aspectos que se desdobram da ideologia neoliberal e da modernização conservadora em face do campo da privatização e a pauta dos costumes[80]. Tendo como base tais informações, verificou-se, a partir de alguns dos programas de governo e os projetos políticos destes partidos, que a concepção de educação, possui como direção posicionamentos ideológicos os quais seus partidos possuem enquanto interesses, segundo Gramsci, ou até inversão de realidade, conforme defendido por Marx.

A partir do plano de governo[81] do prefeito Fernando Haddad na cidade de São Paulo pelo PT, considerado um partido de esquerda, verificou-se a presença da educação nas suas propostas, demonstrando uma visibilidade ampla e tendo em vista a instalação da educação integral, bem como a retomada da rede CEU[82], a centralidade na Educação Infantil[83], o combate ao analfabetismo, a alfabetização na idade certa, a interação família

[80] Cabe destacar que a pauta dos costumes foi sendo debatida, construída e disputada pelos interesses dos partidos, de maneira precípua nos partido conservadores e neoconservadores no campo da política educacional e, especificamente no Plano Nacional de Educação (2014-2024). Existem autores que denominam o termo de guerra cultural, após o período de 2016 com o governo Temer e posteriormente o governo Bolsonaro. Nesse sentido, ressaltar os aspectos da educação domiciliar, os impactos da relação público-privado nas creches, pré-escola e no ensino fundamental, bem como os encaminhamentos de determinadas temáticas conservadores no campo da curricularização, mediante o movimento da militarização das escolas, as escolas militares e da nova BNCC de 2015.

[81] Para ter acesso a todas as propostas deste governo, acesse o site: https://conteudo.imguol.com.br/blogs/52/files/2016/07/programa-haddad-2012.pdf. (PLANO DE GOVERNO UM TEMPO NOVO SÃO PAULO, 2015, p. 57).

[82] Os Centros Educacionais Unificados (CEU) são equipamentos públicos voltados à educação criados pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e localizados nas áreas periféricas da Grande São Paulo, no Brasil (PLANO DE GOVERNO UM TEMPO NOVO SÃO PAULO, 2015).

[83] Dentre as propostas para a Educação Infantil verificou-se: A) Universalizar o atendimento de crianças na faixa etária de 4 e 5 anos; B) Unificação progressiva do Centro de Educação Infatil(CEI) com a Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) (da creche com a pré-escola), que passará a atender crianças de zero a cinco anos em um único local; C) Construção de pelo menos 172 CEIs, por meio de adesão ao

– escola, o retorno da divisão dos ciclos de aprendizagem, a reorientação curricular, a valorização e formação dos profissionais da educação, a presença da rede federal de educação superior e profissional na cidade de São Paulo, a implantação do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC) na cidade de São Paulo, a ratificação da gestão democrática, a educação especial, a rede de proteção social, a educação indígena e a educação digital (PLANO DE GOVERNO UM TEMPO NOVO SÃO PAULO, 2015).

No programa de governo de Clécio Luis Vilhena Vieira na cidade de Macapá, pelo partido PSOL, considerado um partido de esquerda, observou-se que o campo da educação esteve articulado a reformas estruturais nas escolas e à compra de insumos de equipamentos educacionais: lousas digitais, mobílias, kits de cozinha, mesas, cadeiras, eletrodomésticos e aparelhos de ar condicionado (PROGRAMA DE GOVERNO PREFEITO CLÉCIO ALVES E VICE TELMA NERY, 2016). Do mesmo modo, também esteve articulado à realização das matrículas informatizadas, mediante o Sistema Informatizado de Matrículas, ao incentivo para a formação de leitores, o projeto mais educação e à educação especial, já que "houve um salto no número de salas de atendimento e profissionais especializados para atender a clientela fim" (PROGRAMA DE GOVERNO PREFEITO CLÉCIO ALVES E VICE TELMA NERY, 2016, p. 13). Diante dessas informações, ressalta-se a apropriação da linguagem empresarial quando se utiliza o termo clientela para os destinatários da educação especial. Essa reflexão contrapõe com alguns princípios que o próprio partido defende acerca da interpenetração do privado no público.

Já no plano de governo de Márcio Araújo Lacerda, pelo partido PSB na cidade de Belo Horizonte, considerado de centro esquerda, observou-se inicialmente o *slogan* defendido para a educação: "Uma escola municipal comparada às melhores do mundo" (PROGRAMA DE GOVERNO DE BH SEGUE EM FRENTE 2013-2016, 2013, p. 33) e, assim, sinaliza-se o processo de internacionalização em que a educação está imersa. Além disso, apresentou alguns tópicos: a) *Melhoria da Qualidade*: Manter as políticas de sucesso já implementadas; Avançar nas parcerias entre PBH e Governo Estadual (territórios educativos); Implantar o Ensino de Música nas Escolas da RME; Ampliar os cursos de língua inglesa; Criar o Projeto Arte na Escola; Fornecer atendimento educacional para crianças vulneráveis, sujeitas à longa permanência hospitalar; b)

Programa Pró-Infância do Governo Federal; D) Atender 150 mil novas matrículas na Educação Infantil em rede própria e por meio de parcerias com o Governo Federal, Estadual e entidades comunitárias conveniadas (PLANO DE GOVERNO UM TEMPO NOVO SÃO PAULO, 2015, p. 57).

Prevenção à Violência: Implantar o Plano Municipal de Segurança Escola; Avançar na implantação do Projeto de Justiça Restaurativa; c) *Valorização de Professores*: Prosseguir com a valorização do educador infantil através de aumentos remuneratórios acima da inflação; d) *Educação e Qualificação Profissional:* Criar escola polo de educação profissionalizante, em locais estratégicos, incluindo pelo menos uma na área central, para oferta de cursos de qualificação profissional e técnicos; e) *Escola Integrada*: Ampliar o Programa Escola Aberta; f) *Educação Infantil*: Estabelecer o Jornal Família Escola para a Educação Infantil com temática específica; Universalizar o atendimento na Educação Infantil para crianças de 4 a 5 anos. Ainda, demonstrou em um dos tópicos a articulação entre o público e o privado mediante parcerias:

> Parceria Público Privada para Educação – PPP da Educação Em 2011 foi autorizada a delegação, por meio de Parceria Público-Privada (PPP), de obras e serviços relacionados à Rede Municipal de Educação. Em 25 de julho de 2012 foi assinado o contrato da PPP, no valor de R$ 190 milhões. A parceria visa concessão administrativa, que envolve a realização de obras e serviços de engenharia e prestação de serviços de apoio, não pedagógicos, das Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica do Município. O contrato envolve a construção de 30 novas Umeis, reforma de outras 2 e a construção de 5 escolas de Ensino Fundamental, visando a oferta de 14 mil vagas na Educação Infantil e 3.840 no Ensino Fundamental. As 5 novas escolas irão compor a matriz de atendimento do Programa Escola Integrada. Está prevista, ainda nesta ação, a aquisição de mobiliários e equipamentos destinados às unidades escolares construídas e/ou reformadas (PROGRAMA DE GOVERNO DE BH SEGUE EM FRENTE 2013-2016, 2013, p. 40).

A partir destes aspectos, cabe resgatar a reflexão de Adrião (2018) acerca da naturalização da utilização terminológica da parceria público-privada, que vai além do campo jurídico, adentrando, também, o cotidiano social. Essa naturalização representa aspectos de acobertamento em uma aparente relação de horizontalidade ou relação colaborativa entre o público e o privado. Assim, cada vez mais, é perceptível a inserção privatizante no setor público, de maneira especial, no campo educacional.

Para finalizar a leitura de alguns dos planos de governos, observa-se que no município do Rio de Janeiro, o sentido de educação, apresentado pelo PRB, partido de Marcelo Bezerra Crivella, considerado de centro direita, configurou-se no plano estratégico a dimensão social, centralizando a formação dos cidadãos na perspectiva do capital humano[84] (PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO,

[84] As diretrizes presentes no plano, no sentido de garantir o capital humano e a formação do carioca: Garantir um Sistema Educacional inclusivo, com qualidade e equidade em todas as regiões da cidade. Desenvolver uma educação voltada para a promoção da cultura de paz, da justiça social e da sustentabilidade. Garantir o acesso e a permanência de todas as crianças e jovens no Sistema Público de Educação, evitando a evasão e reduzindo o índice de repetência, com a redução da distorção idade/série. Combater o analfabetismo funcional, nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, bem como da

2017). Além disso, observou-se o processo de internacionalização enquanto estratégia no campo da educação na cidade do Rio de Janeiro:

> No âmbito da Cooperação Internacional, o Rio de Janeiro tem histórico de cooperação em educação com a China, a Finlândia e a Holanda, por exemplo. A Cooperação com instituições como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), redes de cidades como a União de Cidades Capitais Ibero-americanas (UCCI) ou bilateralmente com outros países ou governos subnacionais, podem trazer conhecimentos técnicos para fortalecer projetos da Prefeitura (PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 52).

É comum observar o discurso da mundialização, internacionalização e globalização como projeto a seguir, afirmando a narrativa de boa qualidade. Entretanto, cabe destacar que a utilização verticalizada de determinados modelos ou projeto no campo educacional brasileiro depara-se nas assimetrias sociais, culturais, políticas e pedagógicas.

Outro aspecto observado foi a interpenetração do privado no público, na Educação Infantil, mediante o projeto "Carioquinhas nas Creches e Pré-Escolas":

> consiste na criação de 40 mil novas vagas em creche e 15 mil novas vagas em pré-escola, por meio de parceria público-privada e otimização da infraestrutura existente. Para a definição de demanda por vagas em Educação Infantil nas diferentes regiões da cidade, será realizado um estudo, em parceria com o Instituto Pereira Passos[85]. A parceria público-privada contemplará investimentos para a construção e manutenção das unidades escolares (PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 92).

No presente documento, não foram identificadas instituições em que se realizaram tais parcerias. Entretanto, observa-se que o processo de privatização na educação é claro, ratificando os princípios do neoliberalismo nos ideais de partidos considerados de centro direita.

---

população em geral. Garantir proteção integral à Primeira Infância. Difundir o esporte amador e a atividade física nas Vilas Olímpicas e nos espaços públicos por uma vida saudável. Garantir o fomento do esporte profissional como vocação da cidade e promover o treinamento e a capacitação de alto rendimento. Incorporar o legado olímpico e fortalecer a vocação esportiva do turismo na cidade. Garantir a democratização e a disseminação da oferta de bens e serviços culturais, e valorizar a rede de equipamentos culturais já existente. Zelar pela preservação da memória coletiva da cidade e da cidadania ativa, estimulando o patrimônio histórico, as identidades e as diversidades locais. Estimular as atividades culturais criativas, especialmente o teatro amador, nas escolas. Fortalecer o polo audiovisual e o festival internacional de cinema (FEST RIO) como evento internacional do calendário cultural da cidade. Fortalecer a agenda cultural dentro do calendário de turismo (PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017, p. 90).

[85] O Instituto Pereira Passos (IPP) é o instituto de pesquisa do Governo da Cidade do Rio de Janeiro. É referência nacional e internacional em dados e conhecimentos de gestão para o planejamento estratégico e integração de políticas públicas, mapeamento, produção cartográfica e aplicação de geotecnologias. (Fonte: https://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/who-we-are)

Após identificação da concepção da educação dentro na base ideológica partidária e sua correlação com as políticas públicas educacionais, bem como a maneira como elas vão se aglomerando com ou sem planejamento, vai demonstrando que as decisões políticas e econômicas nelas podem pôr em descumprimento o PNE (2014-2024).

Além disso, é preciso lembrar que a lei do PNE foi aprovada no último ano do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014) e que o país já enfrentava forte crise política, assim como várias manifestações que indicavam o crescimento e a organização da extrema direita no Brasil. As disputas ocorridas na elaboração e aprovação dos PMEs já evidenciaram esses embates, sobretudo em relação às questões de gênero, educação sexual, diversidade cultural etc. Ou seja, os elementos da chamada guerra cultural já estavam sendo fortemente colocados por entidades como Escola sem Partido.

Nesse contexto, de qualquer forma, cabe considerar que a existência dos PMEs se torna um mecanismo de avanço no conjunto de ações articuladas no âmbito local e sendo condição necessária para a democratização do PNE e dos Planos de Educação nos estados, DF e municípios e o que se desenha para garantir o direito à educação. Nesse sentido, a tabela, a seguir, sinaliza a organização da lei, metas e estratégias em cada um dos PMEs que serão analisados nesta pesquisa:

Tabela 9 - Indicadores do quantitativo de artigos, metas e estratégias em 15 Planos Municipais de Educação de 15 capitais brasileiras

Capitais	Artigos da lei aprovação do plano	Meta	Estratégias
PNE	14	20	254
PME - Campo Grande	14	20	427
PME - Cuiabá	6	20	133
PME - Goiânia	10	20	250
PME - Fortaleza	9	23	250
PME - Recife	13	20/45*	233
PME - Salvador	10	20	246
PME - Belém	11	20	272
PME - Macapá	12	20	267
PME - Manaus	12	20	218
PME - Belo Horizonte	9	20	274
PME - Rio de Janeiro	13	20	273
PME - São Paulo	10	13	146
PME - Curitiba	6	26	333
PME - Florianópolis	10	20	265
PME - Porto Alegre	11	23	376

Fonte: Criado pelo autor (2022)
*No PME de Recife existem submetas.

Diante destes dados dos PMEs, verificou-se a existência de 156 artigos, 307 metas e 3.963 estratégias. Entre as legislações que mais apresentaram dispositivos (artigo, metas e estratégias), foram dos municípios de Campo Grande (461), Porto Alegre (410) e Rio de Janeiro (306); e os que menos apresentaram dispositivos foram Cuiabá (159), São Paulo (169) e Manaus (250). Entre a região que mais apresentaram dispositivos, foi a Sul (970), e a que menos apresentou dispositivos foi a Sudeste (778).

De forma geral, observa-se que todos os PMEs, seguem a estrutura do PNE (2014-2024), especificamente quanto às metas, tendo em vista que a maioria dos PMEs que possuem 20 metas constitui quase uma reprodução integral do texto do PNE. Em contrapartida, verificou-se a existência de estratégias que apresentaram distinções ao PNE (2014-2024) no tocante à aproximação e às particularidades de cada território local com base na sua necessidade educacional.

Diante deste fato, os próximos tópicos buscarão analisar os conteúdos de tais dispositivos em face das categorias de **universalidade**, **gratuidade** e **obrigatoriedade**, tendo em vista que, primeiro, serão apresentados o quantitativo geral de categorias encontradas e, posteriormente, realizar-se-á um recorte em face da competência municipal.

4.3 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A DIMENSÃO DA UNIVERSALIDADE NAS METAS E ESTRATÉGIAS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Os caminhos percorridos até aqui demonstraram que o direito à educação se efetiva em alguns princípios, dentre eles, destaca-se a **universalidade**. Entender a educação enquanto direito de todos, indica um percurso que se alinha entre o campo jurídico e o campo político, mas também o PNE e os PMEs. Nesse sentido, o presente tópico buscará demonstrar o que foi identificado na concepção de direito à educação, principalmente, no que tange a **universalidade**.

Tabela 10 - Indicadores gerais acerca da categoria universalidade em 15 Planos Municipais de educação das capitais brasileiras

A universalidade nos PMEs			
Cidade	**Lei**	**Meta**	**Estratégia**
Goiânia	1	4	3
Campo Grande	1	4	5

Cuiabá	0	2	0
Fortaleza	1	5	3
Recife	0	7	2
Salvador	0	4	1
Belém	1	4	8
Macapá	1	5	3
Manaus	1	4	4
Belo Horizonte	1	4	2
Rio de Janeiro	2	3	5
São Paulo	1	4	1
Curitiba	1	4	11
Florianópolis	1	4	5
Porto Alegre	1	3	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Diante destes dados dos PMEs, no tocante a categoria **universalidade** verificou-se a existência de 13 artigos, 61 metas e 56 estratégias. Entre as legislações que mais apresentaram dispositivos (artigo, metas e estratégias) foram dos municípios de Curitiba (16), Belém (13) e Campo Grande, Florianópolis e Rio de Janeiro (10), e os que menos apresentaram dispositivos foram Cuiabá (2), Salvador (5) e São Paulo (6). Entre as regiões que mais apresentaram dispositivos foi a Sul (33) e a que menos apresentou dispositivos foi a Centro Oeste (20).

Com base nestes dados, avancemos nas análises gerais.

A categoria da universalidade dentro do PME de Campo Grande esteve direcionada ao atendimento escolar, bem como a universalização da Educação Básica estabelecendo metas para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e a educação especial. E ainda, observou-se aspectos da universalização em face do sistema avaliativo da Educação Básica a partir do ENEM e a utilização desses resultados para a melhora dos processos pedagógicos. Outro aspecto presente, foi a sinalização de universalizar dentro dos espaços escolares as bibliotecas e as redes digitais de computadores mediante a constituição das bibliotecas digitais.

No PME de Cuiabá, foi identificado que o princípio da universalização esteve relacionado à realização de matrículas na Educação Infantil, no Ensino Fundamental, na educação no campo, bem como no Ensino Médio e sua articulação com o PEE.

No PME de Goiânia foi identificado o princípio da universalidade escolar a partir das metas em universalizar a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e o atendimento educacional especializado. Ademais, verificou-se que entre as estratégias a universalização do ENEM, a universalização ao acesso à internet, a universalização das bibliotecas e redes digitais e a universalização da saúde e da educação no atendimento escolar a partir da promoção e atenção à saúde.

No PME de Belém observou-se o princípio da universalidade em face do atendimento escolar na Educação Infantil, no Ensino Fundamental, no Ensino Médio, e para a população com deficiência, transtorno global de desenvolvimento e o espectro autista. Além disso, observou-se a universalização das bibliotecas em face das redes digitais de computadores, inclusive a internet a universalização do atendimento escolar mediante ações de atenção à saúde e a ideia de monitoramento para crianças de 6 a 14 anos no sentido de diagnosticar a demanda e a universalização de matrícula para o Ensino Fundamental com parceria de assistência social e a saúde.

No PME de Manaus foi observada a universalização do atendimento escolar em face da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, do atendimento especializado e da colaboração em universalizar o Ensino Médio com o estado do Amazonas. Além do mais, foi identificado a universalização em face das bibliotecas das instituições escolares, o acesso à rede mundial de internet, computadores e novas tecnologias de informação, e articulação com órgãos responsáveis pela área da saúde no atendimento da rede pública Municipal de Educação. E ainda, observou-se princípio da universalização no sentido de dar acesso e acompanhamento estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação para crianças de 0 a 5 anos.

No PME de Macapá observou-se a universalização do atendimento escolar na Educação Infantil, no Ensino Fundamental, no Ensino Médio e na oferta da educação especializada. Para complementar, observou-se a universalização da Educação Básica por meio de políticas públicas afirmativas, compensatórias e inclusivas no sentido de contribuir para que os historicamente excluídos da sociedade, tenham acesso, permanência e formação para o trabalho, a vida e a diversidade. Para finalizar observou-se o princípio da universalidade em face do atendimento aos estudantes acerca do acompanhamento da atenção à saúde, a universalização do atendimento da educação especial e o acompanhamento das famílias desses estudantes, bem como a universalização das bibliotecas e redes digitais.

No PME de Fortaleza observou-se o princípio da universalidade em face do atendimento escolar à Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, o atendimento educacional especializado, bem como a universalização da Educação Básica em todos os níveis e modalidades para os adolescentes que estão em medida socioeducativa. Para mais, identificou-se o princípio da universalidade em face da construção de bibliotecas digitais e o acesso às tecnologias, o atendimento de órgãos públicos de assistência social, à saúde e a proteção da infância e juventude dentro das escolas, bem como a universalização gradual das escolas de tempo integral até 200 horas.

No PME de Recife observou-se o princípio da universalidade em face da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. No tocante ao Ensino Médio e o atendimento à educação especial, destacou-se que o princípio da universalização esteve presente, mas estando vinculado ao regime de colaboração e articulação com a União e os estados membros. Nas estratégias, foi observado o princípio da universalização em face das bibliotecas nas unidades escolares e o acesso às redes digitais de computadores e internet.

No PME de Salvador foi sinalizado o princípio da universalidade nas metas em universalizar a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e o atendimento educacional especializado. E ainda, observou-se princípio da universalidade na oferta do Ensino Médio e do Ensino Fundamental buscando articular de maneira cooperativa entre o município, o estado e as organizações não governamentais

No PME de Belo Horizonte, foi possível observar o princípio da universalidade, mediante o atendimento escolar da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e em regime de colaboração com o governo estadual a Educação Básica no tocante ao atendimento especializado. E ainda, a universalização das bibliotecas e redes digitais, bem como o atendimento aos estudantes pela atenção básica à saúde dentro das unidades escolares.

No PME do Rio de Janeiro, identificou-se na lei dois aspectos sobre a universalidade, o primeiro retratando a universalização da alfabetização e a segunda a universalização do atendimento escolar com base nas metas que buscam ampliar a Educação Infantil na pré-escola, o Ensino Fundamental, e a educação especial. Além disso, nas estratégias foi identificado a universalização da biblioteca digital, os equipamentos digitais e a internet; a universalização das atividades de saúde a partir do programa saúde na escola carioca; a universalização do atendimento pré-escolar mediante o Índice de Desenvolvimento Humano e a garantia de recursos financeiros para esse alcance.

No PME de São Paulo foi possível observar o princípio da universalidade em face restritamente ao atendimento escolar, o qual buscou universalizar a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, a educação especial e a universalização do Ensino Médio.

No PME de Curitiba foi possível observar o princípio da universalidade a partir do atendimento escolar em face da Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e a educação especial. No tocante ao Ensino Médio, foi identificada a necessidade de articular em regime de colaboração com os outros entes federados. Ademais a universalização foi utilizada para fundamentar o ENEM e o Sistema Nacional de

avaliação da Educação Básica, os quais deverão ser universalizados em todas as escolas como instrumento de avaliação sistêmica e critérios de acesso à educação superior. E ainda, a universalidade foi identificada a partir da estratégia de possibilitar o acesso à biblioteca digital, a utilização pedagógica dos materiais tecnológicos e o acesso aos equipamentos como computadores e internet. Outra estratégia encontrada foi universalizar o atendimento dos estudantes na Educação Básica mediante programas de prevenção, promoção e atenção à saúde. Por fim, a universalidade esteve prevista enquanto estratégia em universalizar a implementação de grêmios e conselhos estudantis nas escolas privadas e públicas.

No PME de Florianópolis identificou o princípio da universalidade no atendimento escolar na universalização da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e da educação especial. Em relação a universalização do Ensino Fundamental verificou-se a relação entre a formação continuada dos profissionais de educação na pós-graduação, núcleos de pesquisa no sentido de garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas daquela etapa de ensino. Além disso, verificou a universalização do ENEM e do Saeb como instrumentos estatísticos, comparativo e aferição de resultado, conhecimento, habilidade e critério de acesso à educação superior. E ainda, foi sinalizado a universalização do acesso às redes digitais de computadores e a internet nas bibliotecas digitais.

No PME de Porto Alegre foi identificado o princípio da universalidade em face do atendimento escolar no Ensino Fundamental, no Ensino Médio e a alfabetização da população com 15 anos ou mais no sentido de diminuir a taxa de analfabetismo funcional. A universalização também esteve presente no Ensino Fundamental e relacionado com a previsão de orçamento e transparência de verba pela Secretaria da Educação. Além disso, esteve presente a universalização no que tange a educação especial e acompanhamento juntamente com as famílias de crianças de 0 a 3 anos. E a universalização do acesso à rede mundial de computadores e banda larga e o acesso a tecnologia de informação e comunicação.

Analisando de forma mais geral acerca da universalidade, alguns pontos podem ser destacados de maneira mais similar nos planos, tais como, o atendimento ampliado desde a as creches até a educação superior, a efetivação da universalidade da educação especial mediante o regime colaboração, a presença do Enem enquanto ferramenta que pode contribuir para a universalização da educação superior, a ampliação das tecnologias assistivas das redes informatizadas como mecanismo contemporâneo, a presença do ensino de tempo integral enquanto possibilidade de expansionista educacional.

4.4 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A DIMENSÃO DA OBRIGATORIEDADE NAS METAS E ESTRATÉGIAS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Nesta parte, dedicou-se a analisar o direito à educação tratando-o sob a dimensão da **obrigatoriedade** da educação escolar no fluxo dos PMEs. Com este objetivo reconhece as relações técnicas, jurídicas, políticas e pedagógicas que contribuem com a presença do estudante no processo de escolarização. A tabela, a seguir revela algumas destas questões:

Tabela 11 - Indicadores gerais acerca da categoria obrigatoriedade em 15 Planos Municipais de educação das capitais brasileiras

A obrigatoriedade nos PMEs			
Cidade	**Lei**	**Meta**	**Estratégia**
Goiânia	0	0	7
Campo Grande	0	0	5
Cuiabá	0	0	2
Fortaleza	0	0	4
Recife	0	1	3
Salvador	0	0	2
Belém	0	0	4
Macapá	0	0	3
Manaus	0	0	2
Belo Horizonte	0	0	1
Rio de Janeiro	0	0	5
São Paulo	0	0	1
Curitiba	0	0	5
Florianópolis	0	0	2
Porto Alegre	0	1	2

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Diante destes dados dos PMEs, no tocante a categoria **obrigatoriedade** verificou-se a inexistência de artigos, em contrapartida, foram identificadas 2 metas e 51 estratégias. Entre as legislações que mais apresentaram dispositivos (artigo, metas e estratégias) foram dos municípios de Goiânia (7) e Campo Grande, Fortaleza, Rio de Janeiro e Curitiba (5), e os que menos apresentaram dispositivos foram Belo Horizonte e São Paulo (1) e Cuiabá, Florianópolis, Salvador e Manaus (2). Entre as regiões que mais apresentaram dispositivos foi a região Centro Oeste (14) e a que menos apresentou dispositivos foi a Sudeste (7).

Cabe destacar, que a categoria **obrigatoriedade** foi identificada em dois aspectos, sendo o primeiro retratado no sentido dado ao princípio da obrigatoriedade escolar, ou seja, a Educação Básica é obrigatória conforme preconizada no texto constitucional e, a

segunda configura-se outros sentidos em que foi dado a palavra obrigatoriedade vinculando-a em contextos que distanciam do princípio constitucional em que se reafirma o direito à educação. Nesse sentido, será enfatizado o primeiro aspecto, mas também será sinalizado o segundo na intenção de demonstrar as relações que estiveram presentes nos termos encontrados.

No PME de Campo Grande foi possível observar a obrigatoriedade a partir de quatro estratégias, tais como, realizar chamada pública para estudantes com deficiência transtornos globais de desenvolvimento para o ensino obrigatório na educação regular ou no atendimento educacional especializado; construir modelos de atendimento que mantém o estudante dentro da escola a partir de políticas públicas de saúde, assistência social e direitos humanos, em parceria com as famílias, no sentido de confirmar a atenção integral ao longo da vida para estudantes da educação de jovens e adultos com deficiência, e transtornos globais de desenvolvimento com idade superior a faixa etária de 0 a 17 anos; garantir o transporte público para todos os estudantes que se encontram na educação escolar obrigatória e EJA. Em relação ao segundo aspecto foi possível identificar a palavra obrigatório em face de parcerias de instituições públicas e privadas no sentido de ofertar o estágio obrigatório como momento essencial na formação da educação superior.

Já no PME de Cuiabá foi possível identificar o princípio da obrigatoriedade em uma estratégia no sentido de confirmar aos estudantes do campo o ensino obrigatório na faixa etária de 4 a 17 anos. E sobre o segundo aspecto a palavra obrigatoriedade esteve relacionada às atividades pedagógicas a partir do campo da organização do currículo colocando como obrigatório o conteúdo de História e cultura afro-brasileira e indígena.

No PME de Goiânia foi observado o princípio da obrigatoriedade a partir da promoção e articulação entre entidades e a constituição de políticas públicas na saúde, na assistência social e nos direitos humanos, buscando aproximar e garantir a assistência e a continuidade dos estudantes no espaço escolar na EJA e também os estudantes com deficiência transtornos globais, altas habilidades ou superdotação com idade superior a faixa etária de escolarização obrigatória. Em relação ao segundo aspecto, foi possível identificar seis estratégias apresentando o sentido da obrigatoriedade a partir do campo do currículo sendo obrigatório que as práticas pedagógicas sejam constituídas de maneira interdisciplinar a partir das áreas de ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte; a obrigatoriedade em discutir sobre a EJA nos cursos de licenciatura do ensino superior; firmar parcerias com instituições de ensino superior no sentido de garantir

campo de estágio curricular obrigatório; garantir o estágio enquanto componente curricular obrigatório nos cursos de licenciatura.

Já no PME de Belém foi possível observar três estratégias contemplando o princípio da obrigatoriedade tais como, a escolarização obrigatória na ampliação e fortalecimento de entidades e políticas públicas na área da saúde, assistência social e direitos humanos com fim de desenvolver modelos de atendimento para a EJA, as pessoas com deficiência TGD, TEA com idade superior a faixa de escolarização; a garantia do transporte gratuito aos estudantes do Campo na faixa etária da escolarização obrigatória; e a destinação de recursos financeiros para Educação Infantil no sentido de parar e finalizar convênios privados de qualquer modalidade de parceria até serem extintos e assegurar a escolarização obrigatória na rede pública. Sobre o segundo aspecto foi possível observar a consolidação de bases de políticas de financiamento como forma de acompanhar o controle da educação pública nos diversos níveis e modalidades no que tange o investimento público na educação pública em relação ao PIB com incrementos obrigatórios a cada ano para que seja atingido os percentuais de investimento até 2024.

No PME de Macapá observou-se o princípio da obrigatoriedade em face da promoção e articulação entre entidades e políticas públicas na área da saúde, assistência social e direitos humanos no sentido de garantir a escolarização obrigatória àqueles que possuem idade superior na EJA, para pessoas com deficiências e transtornos globais de desenvolvimento. No tocante ao segundo aspecto observou-se que a palavra obrigatoriedade esteve relacionado ao campo do currículo, sendo obrigatório a articulação das dimensões teóricas e práticas na área da ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte, bem como a manutenção de disciplinas pedagógicas nos cursos da licenciatura em instituições de ensino superior mediante componentes curriculares a partir da didática, legislação educacional psicologia da educação, história da educação, planejamento, currículo e avaliação.

Já no PME de Manaus o princípio da obrigatoriedade esteve articulado na garantia de atenção integral aos estudantes da EJA, estudantes com deficiência e transtornos globais de desenvolvimento com idade superior a faixa etária de escolarização e, ainda apresentou a obrigatoriedade do transporte gratuito para todos estudantes da educação urbana e do campo que estejam na faixa etária da educação escolar obrigatória.

No PME de Fortaleza, o princípio da obrigatoriedade esteve presente na estratégia de realizar a chamada escolar no sentido de confirmar, monitorar e acompanhar a presença dos estudantes dentro da escola em parceria com os órgãos públicos da assistência social, saúde, e proteção da infância e adolescência, ratificando o ensino

obrigatório. Acerca do segundo aspecto foi finalizado a manutenção da rede física e aquisição de novos equipamentos necessários para a integridade dos serviços educacionais sendo de forma obrigatória a qualidade e a proximidade das escolas a residência dos destinatários; a obrigatoriedade da disciplina de libras nas na Educação Básica e no ensino superior; a obrigatoriedade de processos seletivos quando existir vacância dentro das escolas, quando apresentar ausência de concursos públicos para suprir qualquer necessidade pedagógica do estudante.

Já no PME de Recife, o princípio da obrigatoriedade relacionou a presença compulsória dos estudantes com idade superior à faixa etária de escolarização na EJA e para as pessoas com deficiência ou transtornos globais de desenvolvimento. No tocante ao segundo aspecto foi possível observar a obrigatoriedade de aplicar o mínimo o percentual de 25% da receita dos municípios na esfera pública educacional; a obrigatoriedade do Censo Escolar; a obrigatoriedade de abordagens interdisciplinares teóricas e práticas nas áreas da ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura, esportes e, ainda, a garantia de equipamentos, laboratórios e materiais didáticos.

No PME de Salvador, foi possível identificar o princípio da obrigatoriedade na presença compulsória de escolarização de estudantes na EJA no período diurno ou noturno, bem como a presença de alunos com deficiências e transtornos globais de desenvolvimento. Além disso, a obrigatoriedade do transporte gratuito para todos os estudantes do campo que se encontram dentro da faixa etária da escolarização obrigatória.

Já no PME de Belo Horizonte o princípio da obrigatoriedade esteve presente ao relacionar o processo de inclusão e articulação para o atendimento de estudantes com deficiência na EJA com base na compra de equipamentos adequados para a sua necessidade.

No PME do Rio de Janeiro o princípio da obrigatoriedade esteve presente na criação de fóruns de discussão na perspectiva da educação inclusiva no sentido de contribuir e construir modelos de atendimento mais assertivos em virtude da escolarização obrigatória de estudantes com deficiência e transtornos do espectro autista. Em relação ao segundo aspecto, foi citado a obrigatoriedade da disciplina de educação física em todos os dias de letivos; a obrigatoriedade da autorização dos responsáveis para que estudantes com deficiência possam se matricular na EJA; a obrigatoriedade de inserir alimentos orgânicos ou de base agroecológica na merenda escolar; a obrigatoriedade em criar grêmios estudantis e, bem como a participação da coordenação pedagógica e equipe técnico-pedagógica em todas as unidades escolares.

Já no PME de São Paulo o princípio da obrigatoriedade esteve presente na escolarização compulsória de estudantes na EJA, com deficiência transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação, no sentido de contribuir com a atenção integral ao longo da vida.

No PME de Curitiba foi sinalizado o princípio da obrigatoriedade a partir da oferta do atendimento escolar da EJA nos períodos diurno/noturno e também para pessoas com deficiência e transtornos globais de desenvolvimento que se encontram na faixa etária superior à da escolarização obrigatória; a garantia do atendimento prioritário à Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental ratificando Educação Básica obrigatória dos 4 aos 17 anos; a obrigatoriedade em realizar levantamentos de dados, censo escolares e documentações dos estudantes na intenção fiscalizar a frequência, o abandono e a evasão escolar. Em relação ao segundo aspecto, a obrigatoriedade foi citada nos conteúdos e no currículo no campo das linguagens, ciências naturais e matemáticas, bem como a obrigatoriedade do estágio obrigatório e não obrigatório balizado na normatização nacional e municipal.

Já no PME de Florianópolis, o princípio da obrigatoriedade esteve presente na escolarização compulsória de estudantes que se encontram na faixa etária superior ao que o texto constitucional e a LDB confirmam, vinculando as políticas de educação profissional e a inserção do mercado de trabalho. Sobre o segundo aspecto foi possível observar a obrigatoriedade de conteúdos articulando as dimensões da ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte.

No PME de Porto Alegre foi possível identificar o princípio da obrigatoriedade devido a articulação intersetorial entre instituições públicas nas áreas de educação, esporte, saúde, cultura, assistência social e direitos humanos no sentido de ampliar a inserção dos estudantes na Educação Especial, na educação continuada, no mundo do trabalho e lazer para aqueles que se encontram fora da faixa etária de escolarização obrigatória; o fortalecimento de ações e programas conjuntamente com a Seduc e a Smed para o recenseamento e a chamada pública como instrumento de garantir a educação obrigatória. E ainda, configurou o segundo aspecto na vinculação obrigatória anualmente do orçamento e financiamento público na educação com base no PIB e nos reajustes do PNE e do pré-sal.

De forma geral, cabe considerar que o princípio da **obrigatoriedade** nos planos pôde ser identificado no tocante a frequência dos discentes na Educação Básica até a educação superior, a obrigatoriedade de instrumentos de controle e mapeamento dos alunos nos espaços escolares; a disponibilidade de transporte para ratificar o acesso do

estudante nas escolas, a obrigatoriedade de temáticas de história, cultura afro-brasileira e indígena na Educação Básica. Desta forma, destaca-se que o princípio da obrigatoriedade possui enquanto sentido uma obrigatoriedade restrita.

No tocante à educação superior, identificou-se a compulsoriedade dos estágios obrigatórios, a presença de disciplinas obrigatórias, tais, como a disciplina de libras no campo curricular nos cursos da licenciatura e bacharelado. E ainda, observou-se a obrigatoriedade em face dos aspectos privatizantes em face das parcerias público/privadas para os estágios obrigatórios na educação superior e o acesso a recursos financeiros.

Ademais, verificou-se nos PMEs a sinalização da EJA enquanto obrigatoriedade para a escolarização daqueles que não tiveram acesso à idade correta. Diante disso, cabe refletir, que os processos de exclusão social têm se avançado retirando os discentes do campo escolar, tendo em vista que durante o processo histórico educacional brasileiro a evasão escolar tem crescido mediante a inexistência de subsídios e políticas que configurem o acesso à permanência do estudante na escola.

4.5 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A DIMENSÃO DA GRATUIDADE NAS METAS E ESTRATÉGIAS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

O propósito deste tópico é, portanto, analisar o direito à educação ao situar especificamente o princípio da **gratuidade**. Tudo isso se dá, do ponto de vista do investimento econômico público no campo educacional. Isso significa adentrar nos textos dos PMEs, conforme destacado na tabela, a seguir:

Tabela 12 - Indicadores gerais acerca da categoria gratuidade em 15 Planos Municipais de Educação das capitais brasileiras

A gratuidade nos PMEs			
Cidade	**Lei**	**Meta**	**Estratégia**
Goiânia	0	0	11
Campo Grande	0	0	11
Cuiabá	0	0	0
Fortaleza	0	0	7
Recife	0	0	6
Salvador	0	0	14
Belém	1	0	7
Macapá	0	0	6
Manaus	0	0	8
Belo Horizonte	0	0	5
Rio de Janeiro	0	0	8
São Paulo	0	1	2

Curitiba	0	0	11
Florianópolis	0	1	9
Porto Alegre	0	0	3

Fonte: Elaborado pelo autor (2022)

Diante destes dados dos PMEs, no tocante a categoria **gratuidade** verificou-se a existência de 1 artigo, 02 metas e 108 estratégias. Entre as legislações que mais apresentaram dispositivos (artigos, metas e estratégias) foram os municípios de Salvador com 14 dispositivos, Campo Grande. Curitiba e Goiânia com 11 dispositivos e Florianópolis com 10 dispositivos, e os que menos demonstraram dispositivos foram Cuiabá o qual não apresentou nenhum dispositivo, Porto Alegre e São Paulo com 03 dispositivos. Entre as regiões que mais apresentaram dispositivos foi a região Nordeste com 28 dispositivos e a que menos apresentou dispositivos foi a Sudeste com 16.

No PME de Campo Grande o princípio da gratuidade esteve presente a partir de algumas estratégias, dentre as quais destacaram-se a garantia do atendimento gratuito à Educação Infantil, a diminuição e fiscalização dos convênios privados na Educação Infantil; o transporte gratuito para a educação do campo, quilombola e indígena em toda a Educação Básica e a educação de jovens e adultos; a participação gratuita de certificação de conclusão do Ensino Fundamental e Ensino Médio; ampliar gratuitamente as matrículas do Ensino Médio integrado à educação profissional para todas as pessoas inclusive do campo, indígenas quilombolas, negras e pessoas com deficiência; a gratuidade em cursos profissionalizantes; a gratuidade na educação de jovens e adultos. gratuidade na educação profissional técnica de nível médio na modalidade a distância; diagnosticar a demanda dos profissionais da educação para formação continuada e a oferta da educação superior pública e gratuita.

No PME de Cuiabá não foi identificado o princípio da gratuidade.

No PME de Goiânia foi possível observar o princípio da gratuidade a partir dos seguintes aspectos: a oferta de matrículas gratuitas em creche certificadas como beneficente de assistência social; a expansão de matrículas gratuitas no Ensino Médio integrado à educação profissional para educação do Campo, indígena, quilombola e para pessoas com deficiência; matrículas gratuitas para educação de jovens e adultos; o fornecimento gratuito de óculos para os estudantes; a oferta gratuita de educação profissional técnica em entidades públicas e privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical; a oferta gratuita da educação profissional técnica de nível médio na modalidade a distância; a oferta da educação superior gratuita para a formação de professores da Educação Básica nas áreas da ciência da natureza e

matemática; e orientar a aplicação da gratuidade com base no art. 13 da Lei Federal nº 12.101/2009, podendo disponibilizar bolsas de estudos para certos grupos populacionais.

No PME de Belém o princípio da gratuidade teve como encaminhamentos: o transporte gratuito para os estudantes do campo rural; a gratuidade na participação de exame de certificação do Ensino Fundamental e médio; a gratuidade para os profissionais de educação (professores, técnicos e gestores da rede municipal) em cursos da pós-graduação *lato* e *stricto sensu*, com garantia de bolsa de estudos; matrículas gratuitas no Ensino Médio integrado à educação profissional para estudantes do campo, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência; a gratuidade na oferta da EJA; expandir de maneira gratuita a oferta da educação profissional técnica de nível médio; realizar parcerias com entidades privadas e públicas no sentido de expandir gratuitamente a educação profissional na rede escolar pública.

No PME de Macapá, o princípio da gratuidade esteve relacionado com o transporte gratuito para a população do campo; a oferta gratuita de óculos para estudante da EJA; a gratuidade de matrícula na EJA; a gratuidade de matrículas em creches certificadas como entidades beneficentes assistente social; a gratuidade na educação superior para os profissionais da educação na rede pública; a expansão de matrículas gratuitas para Ensino Médio integrado à educação profissional para pessoas com deficiência e a população de classe baixa.

No PME de Manaus foi possível observar a gratuidade no que tange à participação dos estudantes nos exames de certificação de conclusão do Ensino Fundamental; a disponibilização do transporte gratuito a todos os estudantes da educação urbana e do campo (população ribeirinha); o fornecimento gratuito de óculos; a gratuidade em creche certificadas; a oferta gratuita de educação profissional técnica; a oferta gratuita da EJA; a gratuidade de materiais didáticos e pedagógicos para os professores de Educação Básica.

No PME de Fortaleza foi possível identificar a gratuidade a partir da oferta de transporte para estudantes com deficiência para ir tanto a escola como em instituição de atendimento educacional especializado; a oferta gratuita de óculos para estudante da EJA; a oferta de matrículas gratuitas para educação profissional por parte de entidades privadas de serviço social, oferta de matrículas gratuitas ao Ensino Médio integrado à educação profissional; criar sistemas eletrônicos para disponibilizar gratuitamente materiais didáticos aos professores; ofertar a educação superior de forma gratuita para a formação continuada de professores nas áreas de língua estrangeira, matemática, e língua portuguesa.

No PME de Recife foi sinalizado em relação à gratuidade as seguintes estratégias: a oferta gratuita de matrículas nas creches certificadas; colaborar com o estado de Pernambuco na expansão das matrículas gratuitas ao Ensino Médio integrado à educação profissional para a população indígena, quilombola e pessoas com deficiência; ofertar gratuitamente a educação profissional técnica de nível médio na modalidade a distância; ofertar matrículas gratuitas na educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional; ofertar educação pública superior de forma gratuita para professores da Educação Básica nas áreas de ciências matemática; ampliar sistemas eletrônicos que disponibilizam gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos.

No PME de Salvador o princípio da gratuidade está relacionado com a criação de cotas gratuita e meia entrada em eventos culturais para os professores; transporte gratuito para estudantes da educação do Campo; fornecimento gratuito de óculos para os alunos da EJA; oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas; e fomentar as matrículas gratuitas no Ensino Médio para populações rurais, indígenas, quilombolas e com deficiência.

No PME de Belo Horizonte observou o princípio da gratuidade a partir da ampliação de matrículas gratuitas do Ensino Médio integrado à educação profissional; a oferta gratuita de matrícula para EJA; a promoção de acesso e permanência a estudantes da EJA e a possibilidade do acesso destes estudantes na universidade pública gratuita; a expansão em regime de colaboração no atendimento do Ensino Médio gratuito; a oferta da educação pública gratuita na formação de professores da Educação Básica.

No PME do Rio de Janeiro identificou-se a gratuidade a partir do fornecimento gratuito de óculos para estudantes da EJA; o transporte gratuito para todos os estudantes; a oferta de matrículas gratuitas em creches vinculadas à instituições sem fins lucrativos e autorizadas pela Secretaria Municipal de Educação; a oferta de matrícula gratuita para estudantes da EJA; a disponibilização gratuita de materiais didáticos e pedagógicos para professores; a gratuidade de exames de certificação da conclusão do Ensino Fundamental e médio; fomentar a participação da comunidade com base na gestão democrática em eventos acadêmicos, seminários e palestras gratuitos.

No PME de São Paulo foi identificado o princípio da gratuidade na meta em que referencia a educação pública e gratuita no Ensino Fundamental; a oferta da educação pública superior e gratuita para a formação continuada de professores da Educação Básica e a oferta gratuita da EJA mediante regime de colaboração com o estado de São Paulo e a União.

No PME de educação de Curitiba foi observado que o princípio da gratuidade está relacionado a Educação Básica gratuita; o investimento público na educação especial e à sua oferta gratuita para população; a oferta gratuita da educação profissional técnica por entidades privadas de serviço social; a oferta gratuita da EJA; a oferta gratuita de educação profissional técnica na modalidade a distância; a oferta de matrículas gratuitas na educação profissional técnica de nível médio; a disponibilização gratuita de materiais didáticos e paradidáticos suplementares; o acesso gratuito a exame de certificação do Ensino Médio e fundamental; a oferta gratuita de óculos para estudantes da EJA; o atendimento gratuito ao Ensino Médio para estudantes do campo, indígenas e quilombolas.

No PME de Florianópolis identificou-se o princípio da gratuidade na Educação Básica ao contemplar o ensino público e gratuito a estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista, altas habilidades ou superdotação; na oferta de matrículas gratuitas em instituições privadas sem fins lucrativos; a expansão de matrículas no Ensino Médio integrado à educação profissional para estudante do campo, indígena, quilombola e educação especial; assegurar o atendimento educacional especializado de maneira gratuita, sendo disponibilizada toda infraestrutura e transportes adequados às necessidades dos estudantes; confirmar o PNE no sentido de ratificar a rede pública de ensino de forma gratuita em todas as modalidades e etapas de ensino; o atendimento educacional especializado nas escolas regulares forma gratuita; definir os indicadores de qualidade e políticas de avaliação acerca do funcionamento das unidades escolares na oferta da educação pública, gratuita e privada; ofertar a matrícula de forma gratuita tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio no período matutino, vespertino e noturno; ampliar o atendimento do Ensino Médio integrado à formação profissional.

No PME de Porto Alegre, o princípio da gratuidade foi observado na garantia de curso de especialização em universidades públicas de forma gratuita para professores que atuam na EJA; a expansão de matrículas gratuitas para Ensino Médio integrado à educação profissional para estudante indígenas, quilombolas e com deficiência; a oferta de matrículas gratuitas para educação profissional técnica de nível médio para estudante com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; a educação pública gratuita para crianças e jovens oriundos de famílias com pais ou mães detentos.

De forma geral, cabe considerar que o princípio da gratuidade nos PMEs pôde ser identificado desde a Educação Básica até a educação superior, bem como, nas modalidades que envolvem a educação profissional, a educação de jovens e adultos, a

educação do campo, a educação indígena e quilombola. Além disso, observou-se a gratuidade em face dos recursos didáticos, o transporte dos estudantes para as escolas e a oferta de óculos para estudantes da EJA com limitações visuais. E ainda, observou-se aspectos da privatização no PME de Belém apresentando enquanto estratégia buscar as parcerias privadas apresentando o discurso de expandir a oferta gratuita. Tal narrativa de afirma o enraizamento ideológico do privado no público contradizendo a oferta gratuita e os princípios que correlacionam o direito à educação, tais como a gestão democrática participativa, tendo em vista que quando os entes privados são estabelecidos nas entidades públicas, o processo de gestão tem se direcionado pelo olhar privatista e não a coletividade.

4.6 O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS: AVANÇOS E PERSPECTIVAS

No sentido de identificar de forma mais específica o direito à educação mediante as categorias da **universalidade**, **gratuidade** e **obrigatoriedade** nos PMEs das capitais, realizou-se um recorte com base na competência municipal em face da Educação Infantil (pré-escola) e Ensino Fundamental. Nesta direção, a sequência metodológica foi filtrar o quantitativo de dispositivos na lei/metas/estratégias encontrados na análise geral das categorias principais conforme exposto na subseção anterior e, sucessivamente, selecionou-se as palavras Educação Infantil e Ensino Fundamental presentes nestes dispositivos para análise mais particular, conforme tabelas de cada região do Brasil, a seguir:

Tabela 13 - A competência municipal na regional Nordeste

SALVADOR						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	2	1	3	-
Gratuidade	-	-	1	-	1	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	2	3	1	4	0
FORTALEZA						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	-	1	1	-
Gratuidade	-	-	-	-	-	-
Obrigatoriedade	-	1	-	-	1	-
Total Geral	0	3	0	1	2	0
RECIFE						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	4	1	3	2	-

Gratuidade	-	-	-	-	-	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	4	1	3	2	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Diante dos dados verificou-se que na região Nordeste, nenhum dos PMEs apresentaram os princípios nos dispositivos legais, mas nas metas e nas estratégias foram identificadas tais categorias, sendo 9 metas e 5 estratégias. O princípio da universalidade foi o mais destacado com 11 dispositivos, a gratuidade e a obrigatoriedade com 1 dispositivo cada. E ainda, identificou-se que o PME de Salvador apresentou o maior número de princípios, totalizando 6, enquanto Recife apresentou 5, seguindo Fortaleza com 3. Cabe considerar que o princípio da obrigatoriedade não foi identificado no PME de Recife e o princípio da gratuidade não foi identificado nos PMEs de Recife e Fortaleza.

Além disso, identificou-se que os princípios nas metas e estratégias a Educação Infantil foi sinalizada em 5 textos e o Ensino Fundamental em 8 textos.

Continuando com a análise, segue os dados do Sudeste:

Tabela 14 - A competência municipal na regional Sudeste

BELO HORIZONTE						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	-	1	1	-
Gratuidade	-	-	-	-	-	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	2	0	1	1	0
RIO DE JANEIRO						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	2	3	1	-
Gratuidade	-	-	1	-	1	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	2	3	3	2	0
SÃO PAULO						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	-	1	1	-
Gratuidade	-	1	-	-	1	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-		-
Total Geral	0	3	0	1	2	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Considerando as categorias adotadas como referenciais de análise, aferiu-se que na região Sudeste, em nenhum dos PMEs foram assinalados os princípios na parte dos dispositivos legais, sendo identificados apenas nas metas e nas estratégias, totalizando 7 metas e 3 estratégias.

O princípio da universalidade foi o mais destacado com 8 itens e a gratuidade em 1 item. E ainda, identificou-se que o PME de Rio de Janeiro apresentou o maior número de princípios, totalizando 5, enquanto São Paulo apresentou 3 e Belo Horizonte 2. É preciso atentar que o princípio da obrigatoriedade não foi identificado em nenhum dos planos e que o princípio da gratuidade esteve presente somente no PME de São Paulo.

Além disso, identificou-se que os princípios nas metas e estratégias a Educação Infantil foi sinalizada em 5 textos e o Ensino Fundamental em 4 textos.

Ao prosseguir a análise, segue os dados do Sul:

Tabela 15 - A competência municipal na regional Sul

CURITIBA						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	2	1	2	1
Gratuidade	-	-	2	-	1	1
Obrigatoriedade	-	-	2	-	-	2
Total Geral	0	2	6	1	3	4
FLORIANÓPOLIS						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	2	1	3	-
Gratuidade	-	-	1	-	1	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	2	3	1	4	0
PORTO ALEGRE						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	1	1	-	2	-
Gratuidade	-	-	-	-	-	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	1	1	0	2	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A partir destas informações nota-se que na região Sul não foram sinalizados os princípios nos dispositivos legais, contudo, nas metas e nas estratégias foi possível localizar, sendo 5 metas e 9 estratégias.

O princípio da universalização foi o mais destacado com 10 itens e a gratuidade e obrigatoriedade com 1 item cada. E ainda, identificou-se que o PME de Curitiba apresentou 7 princípios, sendo o maior quantitativo, em contrapartida, os menores foram Florianópolis com 5 e Porto Alegre com 2.

Ressalta-se que o princípio da obrigatoriedade não foi identificado nos planos de Florianópolis e Porto Alegre e o princípio da gratuidade não foi constatado no plano de Porto Alegre.

Além disso, identificou-se que os princípios nas metas e estratégias a Educação Infantil foi sinalizada em 2 textos e o Ensino Fundamental em 9 textos.

Para dar sequência na análise, segue os dados do Centro Oeste:

Tabela 16 - A competência municipal na regional Centro Oeste

CUIABÁ						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	1	-	-	-	1
Gratuidade	-	-	-	-	-	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	1	0	0	0	1
CAMPO GRANDE						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	1	1	2	-
Gratuidade	-	-	3	1	2	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	2	4	2	4	0
GOIÂNIA						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	1	1	2	-
Gratuidade	-	-	1	-	1	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	2	2	1	3	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Os dados da região Centro Oeste retratam que os princípios estão presentes nas metas, sendo 5 e nas estratégias com 6, mas ausentes na lei dos PMEs. O princípio da universalidade foi o mais destacado com 7 itens e a gratuidade em 4 itens. E ainda, identificou-se que o PME de Campo Grande apresentou o maior número de princípios, totalizando 6, seguido por Goiânia com 4 e Cuiabá com 1. No que se refere especificamente ao princípio da obrigatoriedade, o mesmo não foi identificado em nenhum dos planos e, ainda, o princípio da gratuidade não está constatado no PME de Cuiabá.

Além disso, identificou-se que os princípios nas metas e estratégias a Educação Infantil foi sinalizada em 3 textos e o Ensino Fundamental em 7 textos.

Para finalizar esta parte, segue os dados da região Norte:

Tabela 17 - A competência municipal na regional Norte

BELÉM						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	2	1	3	-
Gratuidade	-	-	1	-	1	-
Obrigatoriedade	-	-	1	1	-	-
Total Geral	0	2	4	2	4	0
MACAPÁ						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF

Universalidade	-	2	-	1	1	-
Gratuidade	-	-	-	-	-	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	2	0	1	1	0
MANAUS						
Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	-	1	1	-
Gratuidade	-	-	1	-	1	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	2	1	1	2	0

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Na tabela acima, os dados da região Norte sinalizam que os princípios estão presentes nas metas, sendo 6 e nas estratégias com 5, mas ausentes nas leis dos PMEs. O princípio da universalidade foi o mais destacado com 8 itens, a gratuidade em 2 itens e a obrigatoriedade em 1 item. E ainda, identificou-se que o PME de Belém apresentou o maior número de princípios, totalizando 6, seguido por Manaus com 3 e Macapá com 2. No que se refere especificamente ao princípio da obrigatoriedade, o mesmo foi identificado no PME de Belém e o princípio da gratuidade esteve ausente no PME de Macapá.

Além disso, identificou-se que os princípios nas metas e estratégias a Educação Infantil foi sinalizada em 4 textos e o Ensino Fundamental em 6 textos. No sentido de avançar de forma mais qualitativa, a próxima subseção tratará os conteúdos presentes nas informações selecionadas.

4.7 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL: CONTORNOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL UNIVERSAL, GRATUITA E OBRIGATÓRIA NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Retratar o direito à Educação Infantil, possuindo como parâmetro o atual PNE (2014-2024), demonstra que esta lei se diferencia de outras legislações em decorrência da previsão de prazos e estratégias, o que aparentemente seria mais fácil de realizar devido ao monitoramento, mas não tem ocorrido ou sofrido fragilidades em diferentes contextos. A presente análise será subdividida com base nos três princípios que norteiam este estudo enquanto sinalizadores ao direito à educação.

O princípio da **universalidade** na Educação Infantil pôde ser identificado em duas partes, a primeira baseada nas metas em que 14 PMEs indicaram o processo de universalizar a pré-escola na Educação Infantil, estabelecendo prazos ao tentar dialogar

com a meta 1 do PNE. E a segunda apresenta outras relações deste princípio em outros temas educacionais.

A partir disso, destaca-se a presença de contradição no tocante ao lapso para a universalização pré-escolar cristalizado na EC nº 59/2009 e no atual PNE. E ainda, em alguns planos o texto demonstrou referências menores que 100% ou prazos superiores ao de 2016, configurando algumas assimetrias normativas conforme quadro 12:

Quadro 12 - Comparação entre metas 1 – PNE e PMEs – pré-escola - 4 e 5 anos – Capitais brasileiras

PRÉ ESCOLA – 4 a 5 anos	META 1 – PMEs	CAPITAIS
META 1 – PNE 2014/2024: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.	100% até 2016	Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Macapá, Manaus, Recife*, Salvador, São Paulo
	100% até 2018	Rio de Janeiro
	100% até 2025	Cuiabá

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).
*Cabe lembrar que o PME de Recife possui submetas.

Inicialmente, ressalta-se que a maioria dos PMEs demonstram cópias literais do PNE (2024-2024) e que o PME de Porto Alegre foi o único em que não apresentou o princípio da universalização para a Educação Infantil. No entanto, estabeleceu em seu texto o atendimento de 100% do processo de matrícula na pré-escola para 2016. Além disso, o PME do Rio de Janeiro estabeleceu o prazo para universalizar até 2018, tendo em vista o prazo de dois anos após o prazo do PNE e no mesmo ano de sua vigência em 2018 e o PME de Cuiabá não apontou prazo de 2016, mas que busca universalizar até o final da vigência do plano, o qual findará em 2025.

Cabe considerar que todos os PMEs em que estão contidos a meta 1 configuraram de maneira concordante ao ordenamento constitucional e o atual PNE no tocante ao percentual estabelecido para a universalização local. No entanto, é necessário verificar que tal proposição não representa de maneira automática o cumprimento e materialidade desta política. Diante destas informações buscou-se verificar o último dado disponibilizado no site do MEC mediante o relatório de monitoramento, cabe considerar que as informações acerca da capital Goiânia, não foram constatadas no site, mas obtidas pelo relatório disponibilizado pelo Departamento de Ações Articuladas da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia.

Tabela 18 - Meta 1 – Percentual de atendimento a Educação Infantil no ano de 2018

Capitais	Região	Percentual	Ano
Manaus	Norte	74,6%*	2018
Macapá	Norte	64,5%*	2018
Belém	Norte	83.7%*	2018
Salvador	Nordeste	88,5%*	2018
Fortaleza	Nordeste	90,9%*	2018
Recife	Nordeste	90,4%*	2018
Campo Grande	Centro Oeste	80,8%*	2018
Cuiabá	Centro Oeste	79,2%*	2018
Goiânia	Centro Oeste	96,7%**	2020
Belo Horizonte	Sudeste	85,2%*	2018
Rio de Janeiro	Sudeste	88,0%*	2018
São Paulo	Sudeste	86,3%*	2018
Curitiba	Sul	83,6%*	2018
Florianópolis	Sul	87,3%*	2018
Porto Alegre	Sul	60,2%*	2018

Fonte: elaborado pelo autor (2022).
*As informações foram retiradas no site: PNE - Plano Nacional de Educação (mec.gov.br)
** Este dado foi extraído do 1º Relatório de Monitoramento do PME de Goiânia - 2021

Com base nestes dados, a única capital que ainda não está atrasada em relação a sua meta foi Cuiabá, todas as outras não alcançaram a meta proposta, com bases nos percentuais e prazos estipulados em seus textos.

Além disso, todas as capitais estão abaixo dos 100% de atendimento no prazo de 2016 de acordo com a meta 1 do PNE (2014-2024). Portanto, é necessário ressaltar que a universalização da educação é um dos primeiros aspectos que buscam amparar o direito à educação, pois tal direito, não é particular e específico, é geral e universal, ou seja, para todos os grupos e classes sociais, reafirmado enquanto direito subjetivo, social e humano.

Considerando os relatórios mais atuais de 2020, as capitais Campo Grande e Goiânia demonstraram o percentual de 87,95% e 96,72% em 2021, respectivamente. Diante disso, após 4 anos do prazo de 2016, nenhuma destas capitais alcançou a meta 1.

Quando se observa, que o cumprimento desta meta está distante, novamente ressalta-se que no Brasil a desigualdade estrutural perpassa o campo educacional e está relacionado com outros marcadores sociais de forma implícita e explícita, tais como, classe social, raça, idade e gênero, tendo em vista que estruturam a sociedade em diferentes estados, municípios e até dentro do mesmo município.

Ao analisar o alcance da meta 1 em 2019, a universalização da pré-escola para o ano de 2016 não foi alcançada. De acordo com Clímaco (2017), Coutinho e Alves (2019) a principal política que contribui para o alcance desta meta é o Proinfância[86].

[86] Política que contempla infraestrutura e equipamento.

Ainda no contexto do princípio da universalidade da Educação Infantil, identificou-se em dois PMEs a referência da pré-escola enquanto direito à educação (Quadro 13)

Quadro 13 - Eixo o princípio da universalidade na Educação Infantil

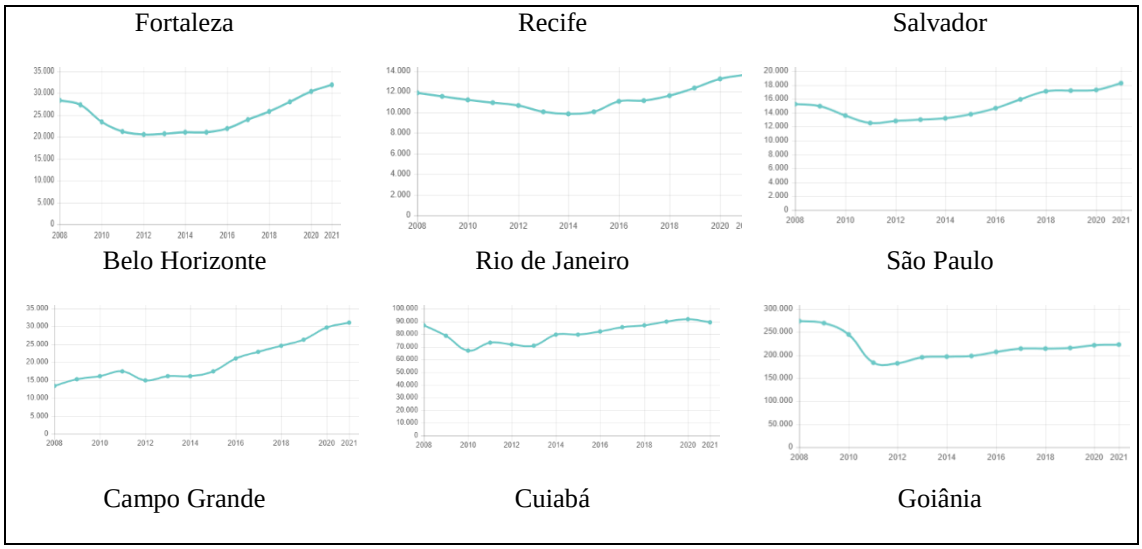
CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Recife	1.2	Garantir novas matrículas na Educação Infantil, contribuindo para universalização, até 2016, do atendimento à população de 4 e 5 anos residente no Recife, e oferecer novas vagas, para, no mínimo, 70% (setenta por cento) da demanda das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME.
Curitiba	24.6	Garantir atendimento prioritário de Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino e dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Sistema Estadual de Ensino, nas diferentes modalidades, viabilizando a universalização da Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, conforme legislação vigente.

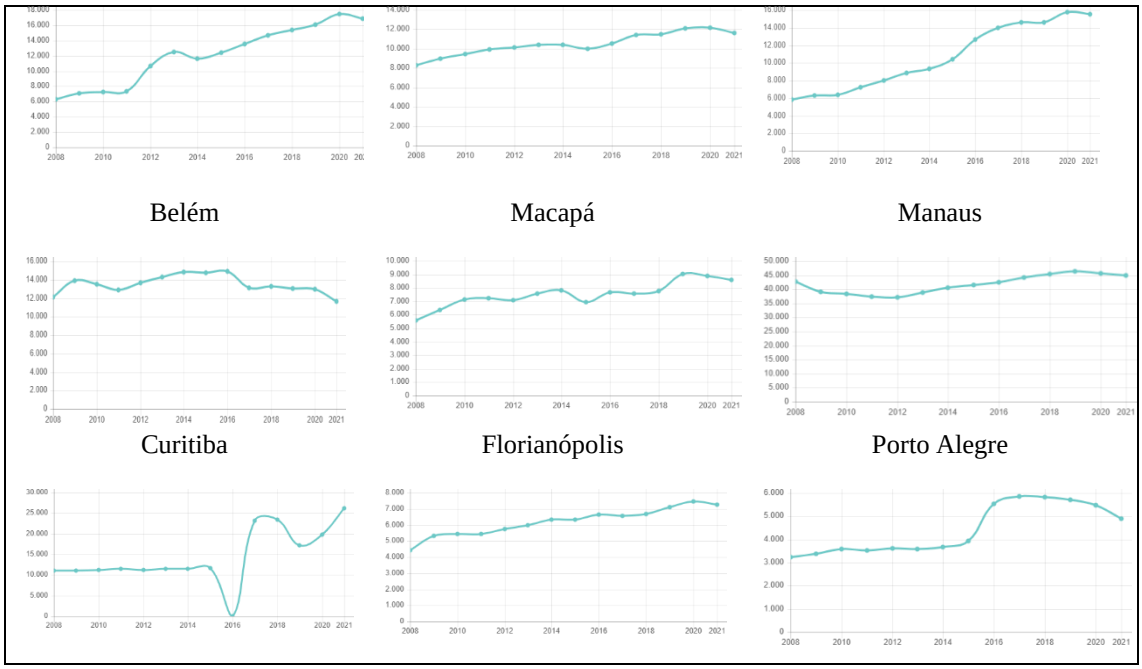
Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Pensar o campo da Educação Infantil via defesa do PNE, enquanto plano de estado fundamental, o qual assegura o cumprimento do direito à educação enquanto direito à qualidade da educação, nos faz perceber que esta política tem buscado mitigar a desigualdade social e educacional. Entretanto, um país como o Brasil, com as características que têm, sobretudo em extensão e assimetrias regionais, quando busca refletir acerca da desigualdade educacional, o campo acadêmico tem demonstrado dados em que a desigualdade está cada vez maior.

A figura e a tabela, a seguir, demonstram a taxa de atendimento na pré-escola nas capitais:

Figura 16 - Gráficos sobre a taxa de atendimento pré-escolar nas Capitais





Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborados pelo autor (2022).

Tabela 19 - Taxa de matrícula na Educação Infantil nas escolas municipais nos anos de 2015/2018/2021

Capitais	2015	2018	2021
Manaus	41.619	45.407	44.859
Macapá	6.933	7.744	8.570
Belém	14.740	13.270	11.659
Salvador	13.747	17.106	18.214
Fortaleza	21.079	25.889	31.890
Recife	10.048	11.635	13.692
Campo Grande	12.444	15.346	16.891
Cuiabá	9.987	11.486	11.622
Goiânia	10.415	14.572	15.947
Belo Horizonte	17.558	24.618	31.016
Rio de Janeiro	79.641	87.087	89.554
São Paulo	197.374	213.964	222.109
Curitiba	11.696	23.376	26.284
Florianópolis	6.349	6.663	7.261
Porto Alegre	3.944	5.831	4.893

Fonte: Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborado pelo autor (2022).

Nota-se entre o período de 2015 a 2018 que 14 capitais apresentaram um crescimento na taxa de matrícula, tais como: Manaus, Macapá, Salvador, Fortaleza, Recife, Campo Grande, Cuiabá, Goiânia, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. Entre 2018 a 2021 foram 12 capitais, sendo a cidade de Macapá, Salvador, Fortaleza, Recife, Campo Grande, Cuiabá, Goiânia, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Florianópolis. E entre o período de 2015 a 2021, a única capital que apresentou uma variação negativa foi Belém, totalizando uma queda de 3.081 matrículas.

A partir destes dados verifica-se que as presentes capitais Recife e Curitiba têm ampliado a taxa de matrícula, buscando expandir o atendimento na Educação Infantil para as crianças em idade pré-escolar e, consequentemente, o princípio da universalização.

Além disso, foi possível identificar o princípio da universalidade em face da educação inclusiva para as crianças na pré-escola no PME do Rio de Janeiro mediante estratégia 4.2:

Quadro 14 - Eixo o princípio da universalidade na Educação Infantil e inclusão

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Rio de Janeiro	4.2	Promover, no prazo de vigência deste PME, a universalização do atendimento escolar à demanda manifesta pelas famílias de crianças de zero a três anos com deficiência, Transtorno do Espectro Autista e altas habilidades ou superdotação, observado o que dispõe a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e pela adesão do Município do Rio de Janeiro, através da SME, ao Projeto "Inclusão na Educação Infantil: Acesso, Permanência e Qualidade"- Educação Infantil cem por cento Inclusiva – MEC.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A instituição do projeto "Inclusão na Educação Infantil: Acesso, Permanência e Qualidade" (RIO DE JANEIRO, 2018). O presente projeto tem como sentido o ensino e aprendizagem possibilitando que os estudantes com deficiência tenham autonomia e o direito em adentrar, permanecer e sair dos espaços mediante as dimensões da acessibilidade[87] estrutural, programática, instrumental, metodológica, atitudinal e arquitetônica, pois "É necessário considerar que o atendimento aos estudantes com deficiência não se restringe ao cumprimento de determinações legais e/ou normativas, mas sim, que é imprescindível um conjunto de ações tomadas institucionalmente e que

[87] Todas as dimensões da acessibilidade tornam-se necessárias no processo histórico da inclusão de pessoas com deficiência e reiteradamente percebemos as barreiras limitando a vida destes sujeitos. Podemos observar cotidianamente na prática social/educacional e, especialmente o direito à educação, com base em dados na realidade ou mediante estudos acadêmicos, conforme a tese de Gobete "Os termos dos convênios firmados entre a SEME/CFAEE e a APAE/Vitória evidenciam essa incipiência. Embora os discursos presentes nos documentos apontem para a concepção, de que a política pública deva garantir processos formativos, recursos de acessibilidade (não só arquitetônicos, mas também pedagógicos e de comunicação) e atendimento educacional especializado, durante o período de 2005 a 2012, houve um esforço pela manutenção de 161 convênios para prestação desses mesmos serviços, por uma instituição especializada exclusivamente em educação especial, a APAE/Vitória. Este fato marca uma opção política da SEME, em manter uma determinada interdependência com essa instituição, delegando a esta o que poderia ser assumido efetivamente pelo município. Percebemos um esforço em justificar a parceria com a APAE/Vitória, com argumentos que deveriam justificar a ampliação de ações políticas, de competência do município, para o direito à educação do grupo de alunos público alvo da modalidade educação especial (GOBETE, 2014, p. 161).

almejem o exercício da plena cidadania desses alunos e da coletividade" (PERINI, 2017, p. 200).

O programa torna-se importante no processo de atendimento das crianças, tendo em vista que este grupo historicamente se constitui em realidade de exclusão e desigualdade. A tabela 20 demonstra o quantitativo de matrículas no Brasil na Educação Infantil, mediante a crescente inserção destes sujeitos no processo de escolarização formal.

Tabela 20 - Matrículas Número de alunos com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades ou superdotação, em classes comuns e classes especiais – Brasil – 2010 e 2020

Etapa	Classes comuns		Classes especiais + classes especializadas		Total	
	2010	2020	2010	2020	2010	2020
Educação Infantil	34.044	102.996	35.397	7.742	69.441	110.738

Fonte: Dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021. Elaborado pelo autor (2022).

É perceptível o aumento de matrículas no intervalo de 10 anos nas classes comuns e uma diminuição no atendimento nas classes especiais. A variação de atendimento nas classes comuns em 2020, foi de 68.952 matrículas, superior ao período de 2010 e nas classes especiais a queda foi de 27.655 matrículas.

No sentido de verificar o andamento desta estratégia na cidade do Rio de Janeiro e comparar com outras capitais, a tabela a seguir demonstra os percentuais no tocante a educação inclusiva:

Tabela 21 - Meta 4 – Percentual de atendimento a educação inclusiva na Educação Infantil no ano de 2018

Capitais	Região	Percentual	Ano
Manaus	Norte	82,1%*	2018
Macapá	Norte	87,4%*	2018
Belém	Norte	86,7%*	2018
Salvador	Nordeste	87,1%*	2018
Fortaleza	Nordeste	87,3%*	2018
Recife	Nordeste	88,9%*	2018
Campo Grande	Centro Oeste	89,0%*	2018
Cuiabá	Centro Oeste	86,6%*	2018
Goiânia	Centro Oeste	84.3%**	2020
Belo Horizonte	Sudeste	89,8%*	2018
Rio de Janeiro	Sudeste	88,7%*	2018
São Paulo	Sudeste	87,4%*	2018
Curitiba	Sul	90,0%*	2018
Florianópolis	Sul	91,6%*	2018
Porto Alegre	Sul	84,2%*	2018

Fonte: Dados extraídos do Observatório do PNE. Elaborado pelo autor (2022)

*As informações foram retiradas no site: PNE - Plano Nacional de Educação (mec.gov.br)
** Este dado foi extraído do 1º Relatório de Monitoramento do PME de Goiânia - 2021

Ao correlacionar estes dados com a meta 4 do PNE (2014-2024) referenciando acerca da educação inclusiva, nenhum município apresentou 100% da sua universalização. A cidade de Manaus obteve o menor percentual (82,1%), enquanto Florianópolis apresentou o maior (91,6%). Entretanto neste período o percentual brasileiro no ano de 2018 foi 92,0% e no 4º Relatório de Monitoramento do PNE, está constatado que em 2019 (92,7%), em 2020 (93,2%) e em 2021 (93,5%) dos estudantes estiveram frequentando a escola, sendo neste último ano 93,5% no Norte, 99,2% no Nordeste, 91,6% no Sudeste, 85,5% no Sul e 94,1% no Centro Oeste (BRASIL, 2022, p. 118-119).

Ao correlacionar os presentes indicadores, o Rio de Janeiro encontra-se na 6ª posição entre as capitais com maior percentual referente ao atendimento da educação inclusiva. Para complementar, os dados a seguir foram extraídos do site https://educacao.prefeitura.rio/educacao-em-numeros/, referenciando informações sobre a educação especial:

Tabela 22 - Informações acerca da educação especial na capital Rio de Janeiro

Total	**Quantitativo**
De alunos por classe especial	4.188
De Unidades – Classe especial	4
De Agente de Apoio Pedagógico a educação especial	1.146

Fonte: Dados da Secretaria Municipal de Educação da cidade do Rio de Janeiro (2022)

Nota-se que os presentes dados referenciam o período de 2022 da educação especial no que tange a etapa da Educação Básica. Nesse sentido, observa-se que o presente município tem buscado amparar os estudantes com deficiências, tanto no ensino comum quanto no atendimento especializado. De forma geral e com base nos dados, observa-se que a cidade do Rio de Janeiro tem colocado em pauta a educação inclusiva nas suas políticas e que vem aumentando o devido atendimento. Contudo, há que considerar que o processo de universalização vai além da ampliação do atendimento, tendo em vista as condicionalidades estruturais, o trabalho docente, o trabalho dos profissionais da educação de apoio ao estudante, dentre outras[88].

[88] Sabemos a relevância de se aprofundar na materialidade do direito à educação na prática social. No entanto, no presente estudo não foi possível avançar nesses aspectos. Entretanto, podemos correlacionar com a tese de Piloto (2018) em que buscou refletir o direito à educação e a inclusão no município de Vitória no estado do Espírito Santo em que "Após análises dos dados, concluímos que as professoras apresentam

E para finalizar a dimensão da universalidade na Educação Infantil, foi possível identificar em apenas um PME, o aspecto do financiamento enquanto estratégia para a universalização da educação pré-escolar, conforme quadro 15:

Quadro 15 - Eixo o princípio da universalidade na Educação Infantil e financiamento

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Rio de Janeiro	19.8	Garantir recursos financeiros necessários à universalização do atendimento da demanda de pré-escola e o crescimento de oferta de vagas em creches na Rede Pública, acompanhando o crescimento populacional, priorizando-se as áreas de Índice de Desenvolvimento Humano - IDH mais baixo e o atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Primeiramente, cabe considerar que pela ausência do Relatório de monitoramentos do PME da cidade do Rio de Janeiro não foi possível identificar a situação desta estratégia atualmente.

De acordo com o site Programa Cidades Sustentáveis[89], o Índice de Desenvolvimento Humano da cidade do Rio de Janeiro é de 0,799, sendo a 6ª cidade com maior índice, tendo como base que o Brasil aparece na 87ª posição com 0.84.

De acordo com informações coletadas no site[90] da Secretaria Municipal de Educação da cidade do Rio de Janeiro e na Lei Orçamentária Anual de 2022 , o orçamento disponibilizado para a Educação Infantil será de R$464.616.468 e que existem convênios privatizantes que desenham a educação nesta cidade, referentes a alguns programas que norteiam a dimensão econômica e a sua aplicabilidade, conforme Plano Estratégico da Cidade do ano de 2019, tais como, os programas privados “Abrace uma escola, Economia

fragilidades, ou seja, tensões na compreensão crítica das concepções de direito à educação e inclusão escolar investigados, ao debaterem as temáticas apresentadas. Não demonstram melhores condições de compreensão crítica dos conceitos investigados, apesar das políticas municipais parecerem ter investimentos nas aprovações das legislações e normas que, em nível nacional, também avançaram nos últimos anos. Necessitam aprofundar o debate da qualidade do direito à educação especial no município (insumos necessários à qualidade da educação, trabalho docente, formação coletiva, currículo). Destacamos que o município parece ter investimentos nos processos de formação continuada intensamente, porém desenvolvida, majoritariamente, com os professores especializados. As professoras narram sobre as dificuldades delas e principalmente dos demais professores e profissionais na escola, na compreensão do sentido e significado sobre o direito à educação, com impacto na compreensão de inclusão escolar. Mesmo com avanço na matrícula na modalidade, existe a fragilidade na especificidade da modalidade, ou seja, a política de educação especial na perspectiva inclusiva, principalmente o AEE, ainda luta pelo reconhecimento das crianças público-alvo da educação especial no espaço e tempo da escola e, em nosso caso, na Educação Infantil. A compreensão de inclusão escolar, aliada ao reconhecimento do trabalho docente da educação especial, é observada em sua fragilidade, a partir das concepções analisadas. Crianças e professoras têm sido invisibilizadas nos espaços e tempos escolares, nos projetos pedagógicos e nas ações pedagógicas” (PILOTO, 2018, p. 179).

[89] https://www.cidadessustentaveis.org.br/visualizarindicador/3985

[90] https://educacao.prefeitura.rio/educacao-em-numeros/

do Futuro, Rio vocação global, Capacita Rio, Empreendedorismo social carioca, Rio de Janeiro a Janeiro e o Inova Rio" (RIO DE JANEIRO, 2019, 42). Na intenção de exemplificar este contexto:

> Nesta segunda (14/03/2022), foi um dia de comemoração com a entrega de uma das maiores parcerias celebradas pela Secretaria Municipal de Educação do Rio com o setor privado. A Escola Municipal Adalgisa Nery, em Santa Cruz, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, foi reinaugurada após um investimento de mais de R$3 milhões da siderúrgica Ternium, de um dos maiores grupos empresariais da América Latina, que aderiu, no ano passado, ao Programa Abrace uma Escola. E a parceria da Secretaria Municipal de Educação com a Ternium não para por aqui. Durante o evento de reinauguração, que contou com a presença do Secretário Municipal de Educação, Renan Ferreirinha, da Gerente de Relações com a Comunidade da Ternium, Fernanda Candeias, executivos da empresa e a comunidade escolar, foram anunciados novos investimentos na ordem de R$ 1,5 milhão.
> O programa Abrace uma Escola foi lançado em maio de 2021 e permite que a sociedade civil e a iniciativa privada apoiem unidades escolares em três áreas: doação de insumos, melhorias de infraestrutura e conectividade. Entre as organizações parceiras comprometidas com o projeto Abrace uma Escola estão O Grupo Multiplan, Parceiros da Educação, MoveRio, Escola Conectada, EducAção Rio, Junior Achievement, Instituto Apontar, entre outros (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, o*nline*, 2022).

De acordo com Inep, na Sinopse de Estatística da Educação Básica 2021 (BRASIL. Inep, 2021), a cidade do Rio de Janeiro, possui 2.086 escolas atendendo crianças de 4 a 5 anos, sendo 6 federais, 2 estaduais, 478 municipais e 1329 privadas no espaço urbano e 1 escola privada na zona rural. Cabe destacar, que a responsabilidade municipal em face da Educação Infantil torna-se superior aos outros entes federados, mas ao comparar com o quantitativo das escolas particulares, o município possui menos de unidades. Nesse sentido, verifica-se que a maior quantidade de unidades está na esfera privada. Para Pinto (2019)

> Outra forma de avaliar se o Brasil gasta um valor adequado por aluno é comparar as escolas públicas com as escolas privadas, correto? Afinal, o setor privado é sempre apresentado como mais eficiente que o público na utilização dos recursos financeiros. A vantagem dessa comparação é que utilizamos valores em reais, com os quais estamos mais familiarizados. Pois bem, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2014 o Brasil gastou cerca de R$ 495 por mês por aluno da Educação Básica. Esses números estão claramente inflados, mas ainda assim representam menos da metade da mensalidade de uma escola privada considerada de qualidade, correspondendo a cerca de 10% da mensalidade de uma escola de elite. com detalhe: é muito mais fácil e barato, ensinar uma criança ou jovem de classe média do que estudantes que frequentam rede pública cujos pais, em sua maioria possuem baixa escolaridade, condição que impacta muito na aprendizagem (PINTO, 2019, p. 60).

A educação deixa de ser vista como direito social e passa a ser produto ao ser comercializado. É uma resposta que vai sendo assimilada pelo senso comum, entre naturalizações e inversões, transmutando o direito à educação para modelo do serviço de educação, a defesa do individualismo absoluto, configurando um modelo de serviço de acordo com o interesse do indivíduo em face da ideologia neoliberal, neoconservadora e neoeconomicista (SIQUEIRA, 2020).

No ponto de vista da distribuição de insumos e conectividade, o investimento é distinto e não há o princípio da equidade, acontecendo o inverso quando se percebe escolas em regiões periféricas. Para Siqueira (2019) diante da ideologia neoliberal existe um paralelo entre a exclusão e a inclusão, o qual apresenta que ambas se constituem no mesmo campo real, tendo em vista que não há uma preocupação em que uns tenham méritos os outros não, fragilizando a princípio da justiça equânime.

O processo de financiamento a partir da materialidade da meta 20, bem como, as metas e estratégias que representam o investimento de recursos financeiros nos PMEs torna-se necessário. Considerando tais aspectos, Pinto (2019):

> Já o CAQI e o CAQ têm como objetivo central fazer com que a ampliação no gasto chegue efetivamente às escolas públicas do país, com a garantia de prédios e equipamentos adequados e de condições de trabalho dignas a todos os profissionais de educação (PINTO, 2019, p. 65).

É necessário alertar que o poder público municipal é menor em comparação aos outros entes federados, mas possui um custo maior quando se reafirma a questão da qualidade na Educação Infantil. Nesse sentido, parece que há uma tendência crescente em relação aos convênios do privado no público, para amparar o CAQI e o CAQ, na intenção de alcançar a universalização e as dimensões da qualidade. No entanto, esta realidade se afirma enquanto ideologia no argumento de confirmar os aspectos privatizantes em face das diversas parcerias público privadas, tendo em vista que na prática a educação privada custa mais caro.

Continuando com a presente análise, verificou-se o princípio da **obrigatoriedade** na Educação Infantil em duas estratégias, sendo a primeira demonstrando a escolarização obrigatória no PME de Curitiba e a segunda apresentando aspectos do enraizamento privado na educação pública no PME de Belém:

Quadro 16 - Eixo o princípio da obrigatoriedade na Educação Infantil

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Curitiba	24.6	Garantir atendimento prioritário de Educação Infantil e anos

		iniciais do Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino e dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Sistema Estadual de Ensino, nas diferentes modalidades, viabilizando a universalização da Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, conforme legislação vigente.
Belém	20.6	Destinar recursos com exclusividade para a Educação Infantil pública, congelando os convênios privados dessa modalidade de parceria até serem extintos, sendo obrigatoriamente assegurado o atendimento da demanda diretamente na rede pública, na vigência do PME.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

O ensino público[91] para as crianças é essencial no processo de desenvolvimento infantil, mas é necessário possuir parâmetros objetivos que contribuem no acesso e permanência delas no espaço escolar, tendo em vista que ao tornar obrigatória a educação o poder público deve oportunizar condições para a devida concretização. A presença deste conteúdo nos PMEs demonstra a intencionalidade em cumprir umas das condições que relacionam o plano enquanto um mecanismo e instrumento legal de acompanhamento na reivindicação do direito à educação e o acesso à educação.

Diante destas estratégias, verifica-se que o município Belém sinaliza um dos fatores principais para confirmar a obrigatoriedade escolar, estabelecendo o investimento econômico enquanto objeto essencial para o ensino público. E, ainda, sinaliza a diminuição da privatização no campo educacional na tentativa de viabilizar a educação pública e o distanciamento ideológico da esfera privada, mediante a gestão empresarial, a aplicação de dinheiro particular na esfera pública e apropriação do fundo público, os princípios e valores que amparam o individualismo sobressaindo aos interesses coletivos.

Esta estratégia vai ao encontro da tese de Pires (2015), conforme levantamento bibliográfico:

> A relação público-privada na educação é parte constitutiva do movimento estruturante do Estado Nacional e da Constituição da esfera pública, no qual historicamente estiveram aliados aos interesses dos grupos sociais de germânicos e o desenvolvimento econômico do capitalismo, com predomínio da lógica do patrimonialismo e do clientelismo. Uma alteração nessa conjuntura somente acontecerá por intermédio de uma maior conscientização e organização da coletividade, que deverá exercer o seu papel, não assumindo funções estatais, mas fornecendo a pauta para elaboração das políticas educacionais, que deverá primar pelo todo e não apenas para uma parte historicamente privilegiada (PIRES, 2015, p. 248).

Nesse sentido, a relação do privado no público na educação brasileira tem se constituído historicamente desde a visão financeira até a visão doutrinária, bem como na

[91] Podemos confirmar que o ensino público e obrigatório precisam estar reafirmados na escola enquanto espaço de conhecimento e socialização, mediante a estruturação das escolas de tempo integral e disponibilizar todas as condicionalidade objetivas para a permanência dos estudantes e auxílio das famílias.

sua presença no campo jurídico e político. Porém, as organizações coletivas da sociedade civil nas Conferências Nacionais e nos Fóruns Municipais de Educação contribuíram e contribuem para o debate e o embate na elaboração dos de seus planos ao refletir os efeitos negativos da interpenetração privada no público, tendo em vista a disputa do fundo público.

Para finalizar, o princípio da **gratuidade** foi identificado em duas estratégias, sendo a primeira demonstrando a ratificação do ensino gratuito na Educação Infantil e a segunda articulando o ensino público e a interpenetração com a relação privada. O Quadro 17 confirma o texto de forma mais clara:

Quadro 17 - Eixo o princípio da gratuidade na Educação Infantil

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Curitiba	24.6	Garantir atendimento prioritário de Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino e dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Sistema Estadual de Ensino, nas diferentes modalidades, viabilizando a universalização da Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, conforme legislação vigente.
Campo Grande	20.6	Destinar recursos para Educação Infantil pública, fiscalizando os convênios privados dessa modalidade de parceria, garantindo a gratuidade do atendimento, buscando gradativamente extinguir os convênios, de acordo com absorção pela rede pública, na vigência do PME.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

As duas estratégias reafirmam o ensino público para as crianças conforme cristalizado na CF/1988 e dispositivos do PNE (2014-2024). A estratégia no PME de Curitiba demonstra que a Educação Infantil deve ser gratuita para as crianças e a estratégia no PME de Campo Grande retrata a ideologia privatista no campo educacional a qual deve ser regulada pelos órgãos públicos até que sejam retirados integralmente os convênios municipais com a esfera privada.

Para Siqueira (2022), o que se tem observado na prática é que na maioria das cidades, o gestor do município continua contratando e realizando convênios com a iniciativa privada e não usa o plano como referência. Nesse entendimento, a estratégia de Campo Grande demonstra um movimento inverso na tentativa de distanciar o enraizamento privado na esfera pública. O Relatório de Monitoramento do PME de Campo Grande de 2020 sinaliza que a estratégia 20.6 está em desenvolvimento, haja vista que “Atualmente são conveniadas 34 Ongs, que atendem cerca de 4.367 alunos. Gradativamente as unidades municipais de Educação Infantil vem absorvendo essa demanda” (CAMPO GRANDE, 2020, p. 168). Entretanto, o presente documento, bem

como o relatório de monitoramento do PME de 2018, não apontam nenhuma informação que possibilite interpretar se está havendo diminuição nesta articulação.

Contudo, cabe destacar que, existem disputas e contradições acerca dos aspectos privatizantes que vão sendo configurados no sistema educacional de forma naturalizada. Isto não quer dizer que não existe um movimento contrário, conforme sinalizado no PME de Campo Grande, ou ainda, perceber que o mesmo se estabelece na aparência da lei, quando a realidade demonstra inversamente ao resgatar o conceito de ideologia de Marx e Apple. Entretanto, torna-se necessário a constituição do novo Fundeb como relevante política para diminuir as assimetrias e melhorar a qualidade da educação, haja vista que quando uma política já não apresenta o campo do financiamento enquanto base, a sua potencialidade de não ser eficaz é grande.

4.8 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL: CONTORNOS DO ENSINO FUNDAMENTAL UNIVERSAL, GRATUITO E OBRIGATÓRIO NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Continuando com a presente análise, os princípios da **universalidade**, **obrigatoriedade**, **gratuidade** e a competência municipal no Ensino Fundamental contribuem na formalização do direito à educação na letra da lei, mas cabe considerar que para a sua materialização é necessário instrumentalizar processos que efetivem o plano.

A partir, deste cenário verificou-se que o princípio da **universalidade** pôde ser identificado em duas partes, a primeira baseada nas metas e a segunda direcionada pelas estratégias, em que os PMEs indicaram o processo de universalizar a Ensino Fundamental, estabelecendo prazos ao tentar dialogar com a meta 2 do PNE. O quadro a seguir sinaliza estes dados encontrados:

Quadro 18 - Comparação entre metas 2 – PNE e PMEs – Ensino Fundamental nas capitais brasileiras

Ensino Fundamental – 6 a 14 anos	Meta 2 – PMEs	Cidade
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.	100% até 2025	Cuiabá
	95% até 2025	Belém, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, São Paulo
	80% até 2025	Macapá
	95% até 2024	Campo Grande, Belo Horizonte

	99% até 2026	Florianópolis
	95%¨até 2028	Rio de Janeiro
	85% até 2026	Salvador

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Todos os PMEs demonstraram em seus planos a meta de universalizar 100% o Ensino Fundamental. Contudo, o que se observou foi que a segunda parte da meta no tocante ao percentual e o prazo para a conclusão do Ensino Fundamental, a existência de PMEs que assemelham e diferenciam do texto do atual PNE (2014-2024).

Nesse sentido, 08 planos estabeleceram o prazo de 10 anos para alcançar 95% até 2025 referente a conclusão dos estudantes no Ensino Fundamental, conforme PMEs de Belém, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e São Paulo. Já os outros PMEs estipularam percentuais e prazos distintos.

O PME de Cuiabá destacou um percentual superior para a conclusão do Ensino Fundamental, estabelecendo a meta de 100% no período de 10 anos de vigência do seu plano. Além disso, nos planos de Campo Grande e Belo Horizonte foi constatado o prazo de 9 anos e um percentual menor ao estabelecido no atual PNE (2014-2024). O PME de Macapá apresentou o menor percentual enquanto meta, estabelecendo a conclusão dos estudantes no Ensino Fundamental até 80% em 2026.

Os planos de Florianópolis, Rio de Janeiro e Salvador apresentaram os percentuais de 99%, 95% e 85%, respectivamente, e o prazo de 10 anos contados da sua publicação. Cabe considerar que os prazos estipulados para o cumprimento ultrapassam o período estabelecido no atual PNE (2014-2024), tendo em conta que o prazo deveria ser até 2025.

Não se pode negar que estes PMEs indicam avanço ao campo das políticas educacionais e de maneira específica as políticas municipais mediante o contexto do regime de colaboração. O desafio da implementação destes planos é complexo quando possui como referência o cumprimento das metas e estratégias. Neste entendimento, segue os dados acerca da meta 2, conforme informações disponibilizadas no relatório de monitoramento de 2018 e 2020 destas capitais:

Tabela 23 - Meta 2 – Percentual de atendimento ao Ensino Fundamental no ano de 2018 e 2020

Capitais	Região	Percentual	Ano
Manaus	Norte	94,2%*	2018
Macapá	Norte	94,8%*	2018
Belém	Norte	96,1%*	2018

Salvador	Nordeste	95,9%*	2018
Fortaleza	Nordeste	96,1%*	2018
Recife	Nordeste	97,1%*	2018
Campo Grande	Centro Oeste	98,0%*	2018
Cuiabá	Centro Oeste	95,8%*	2018
Goiânia	Centro Oeste	91,85%**	2020
Belo Horizonte	Sudeste	97,6%*	2018
Rio de Janeiro	Sudeste	96,9%*	2018
São Paulo	Sudeste	96,0%*	2018
Curitiba	Sul	97,6%*	2018
Florianópolis	Sul	98,4%*	2018
Porto Alegre	Sul	96,6%*	2018

Fonte: Dados extraídos do Observatório do PNE. Elaborado pelo autor (2022).
*As informações foram retiradas no site: PNE - Plano Nacional de Educação (mec.gov.br)
** Este dado foi extraído do 1º Relatório de Monitoramento do PME de Goiânia - 2021

Nota-se que o percentual de 14 capitais se encontra superior a 94% e que a capital Goiânia está abaixo deste percentual, muito atrás das outras, haja vista que este percentual representa um dado de 2020 ao se comparar com os de 2018 das outras cidades. E ainda, destaca-se que nenhum dos PMEs alcançou o percentual de 100% de atendimento.

De acordo com Dourado (2017):

> Os desafios relativos à universalização e 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 das relações entre escola, família e comunidade também são centrais para que os estudantes concluam a etapa com êxito (DOURADO, 2017, p. 83).

Essa meta contempla o direito à educação ao estabelecer aspectos quantitativos para o atendimento e matrícula dos estudantes na expansão do Ensino Fundamental, mas para tal cumprimento é necessário mobilizar diferentes grupos sociais e atores escolares, diagnosticar as problemáticas extraescolares e intraescolares e propor medidas que solucionem a dificuldade de ter o acesso ao presente direito.

Ao mesmo tempo, foram identificados em alguns planos outras estratégias que buscam ratificar o princípio da universalidade, conforme quadro a seguir:

Quadro 19 - Eixo universalidade no Ensino Fundamental e sua reafirmação enquanto princípio

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Florianópolis	2.2.1.1	Assegurar a universalização do Ensino Fundamental de 9 anos, nas escolas do município.
Curitiba	24.6	Garantir atendimento prioritário de Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino e dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Sistema Estadual de Ensino, nas diferentes modalidades, viabilizando a universalização da Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, conforme

		legislação vigente.
Belém	2.22	Ampliar a rede pública de ensino com novas unidades escolares, garantindo a universalização do Ensino Fundamental, no município de Belém, até 2016.
Belém	2.4	Promover, anualmente, a chamada e monitoramento escolar das crianças de 6 a 14 anos que estão fora da escola, visando localizar a demanda e universalizar a oferta de matrícula para o Ensino Fundamental, em parceria com as áreas de assistência social e saúde;

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

De acordo com tais informações verifica-se que duas estratégias ratificam o contexto da universalização do Ensino Fundamental, mas não demonstram mecanismos que pudessem avançar para o devido cumprimento, conforme sinalizado nos PMEs de Florianópolis e Curitiba. Em contrapartida, no PME de Belém, observou-se duas propostas para alcançar a universalização, sendo a construção dos espaços escolares e a utilização do monitoramento da frequência dos estudantes dentro e fora das instituições de ensino.

No sentido de complementar a presente discussão os dados do censo escolar de 2021 demonstram o número da taxa de matrículas no Ensino Fundamental mediante a competência municipal, como pode ser evidenciado nas tabelas a seguir:

Tabela 24 - Taxa de matrícula no Ensino Fundamental nas escolas municipais nos anos de 2015/2018/2021

Capitais	2015	2018	2021
Manaus	186.977	193.493	206.305
Macapá	23.084	23.192	22.350
Belém	35.130	42.348	46.179
Salvador	241.914	97.247	107.319
Fortaleza	140.194	154.331	176.173
Recife	62.336	65.180	67.007
Campo Grande	77.671	73.225	79.266
Cuiabá	29.129	29.283	32.536
Goiânia	68.082	66.149	68.501
Belo Horizonte	116.155	112.872	103.911
Rio de Janeiro	483.568	471.361	458.572
São Paulo	420.844	429.465	416.336
Curitiba	93.159	90.571	78.979
Florianópolis	23.072	29.990	26.109
Porto Alegre	34.432	33.778	35.689

Fonte: Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborados pelo autor (2022).

Tabela 25 - Taxa de matrícula no Ensino Fundamental nas escolas municipais. Anos iniciais e finais. Período: 2015/2018/2021

Capitais	Matrícula AI* 2015	Matrícula AI* 2021	Matrícula AF** 2015	Matrícula AF** 2021

Manaus	114.473	125.788	72.504	80.517
Macapá	23.084	22.350	-	-
Belém	23.960	31.581	11.170	14.598
Salvador	224.417	80.602	17.497	26.717
Fortaleza	84.775	93.364	55.419	82.809
Recife	49.865	53.473	12.471	13.534
Campo Grande	46.601	50.329	31.070	28.937
Cuiabá	23.695	27.413	5.434	5.123
Goiânia	42.819	50.566	25.263	17.635
Belo Horizonte	63.879	59.860	52.276	44.051
Rio de Janeiro	257.720	266.397	225.848	192.175
São Paulo	244.227	219.754	176.116	196.582
Curitiba	86.292	74.019	6.867	4.960
Florianópolis	15.668	18.209	7.404	7.900
Porto Alegre	19.890	20.593	14.542	15.096

Fonte: Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborados pelo autor (2022).
*AI - Anos Iniciais
**AF - Anos finais

Os dados indicam que entre o período de 2015 a 2018, as cidades de Manaus, Macapá, Salvador, Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Curitiba tiveram aumento na taxa de matrícula, conquanto, os municípios de Belém, Campo Grande, Goiânia, Belo Horizonte, São Paulo, Florianópolis e Porto Alegre apresentaram uma diminuição na taxa de matrículas. E entre 2018 a 2021, Macapá, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Florianópolis as matrículas caíram, enquanto Manaus, Belém, Salvador, Fortaleza, Recife, Campo Grande, Cuiabá, Goiânia e Porto Alegre tiveram aumento.

Reforçando a análise com base no período mais atual, 6 municípios apresentaram queda na taxa de matrículas entre 2018-2021, sendo 100% na região sudeste, 67% na região sul e 33% na região norte e 9 apresentaram crescimento. Cabe considerar que o princípio da universalidade está além do processo de matrícula, pois correlacionam com outros princípios constitucionais e educacionais, bem como, a expansão e permanência destes sujeitos no espaço escolar.

No município de Florianópolis, com base na estratégia 2.2.2.1, observa-se o atendimento aos estudantes tem sido distribuído da seguinte forma:

Tabela 26 - Taxa de matrícula no Ensino Fundamental na cidade de Florianópolis – 2015/2018/2021

Anos	2015	2018	2021
1º	1.676	1.866	2.148
2º	5.224	5.581	6.101
3º	1.845	1.880	2.230
4º	5.132	5.650	5.721
5º	1.791	1.762	2.015
6º	1.824	1.874	2.051
7º	1.902	1.891	2.005

8º	1.843	1..785	1.935
9º	1.835	1.780	1.909
Total	**23.072**	**29.990**	**26.109**

Fonte: Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborados pelo autor (2022)

Verifica-se que em 2021 os anos iniciais possuem mais estudantes em comparação aos anos finais. E ainda, houve um crescimento de 3.037 matrículas entre 2015 a 2021, demonstrando que um dos critérios que podem auxiliar na contribuição reflexiva ao princípio da universalidade tem sido positivo.

Já no município de Curitiba, conforme estratégia 24.6, observou-se que a taxa de matrícula da seguinte maneira:

Tabela 27 - Taxa de matrícula no Ensino Fundamental na cidade de Curitiba – 2015/2018/2021

Anos	**2015**	**2018**	**2021**
1º	17.391	17.137	8.960
2º	17.009	16.352	15.189
3º	18.502	17.683	15.865
4º	16.564	16.296	17.067
5º	16.826	16.648	16.938
6º	1.978	1.659	1.170
7º	1.856	1.810	1.175
8º	1.650	1.712	1.238
9º	1.383	1.574	1.377
Total	**93.159**	**90.571**	**78.979**

Fonte: Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborados pelo autor (2022).

Com base nos dados, houve uma queda de 19.180 matrículas entre 2015 a 2021. A estratégia aponta sobre a universalização nos anos iniciais tendo em vista a responsabilidade do município no atendimento, enquanto os anos finais ficam sob a responsabilidade estadual. Entretanto, ainda existem matrículas de estudantes nos anos finais sob a competência municipal.

A diferença de matrículas entre 1º ano ao 5º ano se destaca em 12.273, sendo que em 2015 foram 86.292 matrículas, em 2018 foram 84.116 matrículas e em 2021 foram 74.019 matrículas. Este resultado demonstra uma expressiva diminuição na taxa de matrículas, cabendo problematizar os efeitos da pandemia da Covid-19, a evasão escolar, bem como, a quantidade demográfica populacional. Mas, ao mesmo tempo, quando se observa que o 1º ano em 2018 possuía 17.137 matrículas e o 5º ano em 2021 tinham 16.932 matrículas, existe uma diferença de 205 matrículas, sendo este um quantitativo proporcional e que afeta negativamente o princípio da universalidade.

Além disso, o acompanhamento das estratégias no PME de Belém torna-se necessário, tendo em vista as propostas de sua materialização em face do aumento das

unidades escolares, bem como os instrumentos de controle e monitoramento. No tocante aos dados de unidades escolares nas capitais, o censo escolar demonstra:

Tabela 28 - Número de unidades escolares no Ensino Fundamental nas capitais brasileiras – Anos iniciais – 2013/2018/2021

Capitais	Região	2015	2018	2021
Manaus	Norte	342	328	329
Macapá	Norte	60	60	68
Belém	Norte	69	74	78
Salvador	Nordeste	794	955	955
Fortaleza	Nordeste	229	226	225
Recife	Nordeste	212	209	202
Campo Grande	Centro Oeste	94	94	97
Cuiabá	Centro Oeste	81	83	82
Goiânia	Centro Oeste	168	167	168
Belo Horizonte	Sudeste	168	170	171
Rio de Janeiro	Sudeste	800	771	762
São Paulo	Sudeste	559	561	562
Curitiba	Sul	183	184	185
Florianópolis	Sul	36	36	37
Porto Alegre	Sul	53	54	54

Fonte: Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborados pelo autor (2022).

Entre 2015 a 2021 as cidades de Manaus, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, diminuíram o quantitativo de unidades escolares, o município de Goiânia manteve a mesma quantidade e Macapá, Belém, Salvador, Campo Grande, Cuiabá, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre tiveram um aumento.

Em consonância com estes dados, o quantitativo de unidades escolares por região brasileira foi: na região Norte em 2015 (471); 2018 (459) e 2021 (475); na região Nordeste em 2015 (1.235); 2018 (1390) e 2021 (1.382); na região Centro Oeste em 2015 (353); 2018 (344) e 2021 (347); na região Sul em 2015 (272); 2018 (274) e 2021 (276) e na região Sudeste em 2015 (1.874); 2018 (1.501) e 2021 (1.495). Os dados indicam um total de 4.205 unidades em 2015; de 3.968 unidades em 2018 e 3.978 unidades em 2021 e que entre de 2015 a 2018 as regiões Norte, Centro Oeste e Sudeste tiveram uma queda e entre 2018 a 2021 a região nordeste também.

Há ainda, o quantitativo das unidades escolares nos anos finais do Ensino Fundamental (Tabela 29):

Tabela 29 - Número de unidades escolares no Ensino Fundamental nas capitais brasileiras – Anos finais – 2013/2018/2021

Capitais	Região	2015	2018	2021
Manaus	Norte	131	130	138
Macapá	Norte	-	-	-
Belém	Norte	309	305	313

Salvador	Nordeste	51	57	64
Fortaleza	Nordeste	134	135	143
Recife	Nordeste	37	36	37
Campo Grande	Centro Oeste	86	85	84
Cuiabá	Centro Oeste	47	49	46
Goiânia	Centro Oeste	156	154	83
Belo Horizonte	Sudeste	166	137	117
Rio de Janeiro	Sudeste	558	673	607
São Paulo	Sudeste	549	551	553
Curitiba	Sul	11	11	11
Florianópolis	Sul	25	25	26
Porto Alegre	Sul	350	338	336

Fonte: Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborados pelo autor (2022).

Cabe considerar que no período de 2015 a 2021 as cidades de Campo Grande, Cuiabá, Goiânia, Belo Horizonte e Porto Alegre diminuíram o quantitativo de unidades escolares, os municípios de Recife e Curitiba mantiveram a mesma quantidade e Manaus, Belém, Salvador, Fortaleza, Rio de Janeiro e São Paulo tiveram um aumento e a cidade Macapá não possui dados tendo em vista que neste município os anos finais não são ofertados pela esfera local.

Já o quantitativo de unidades nos anos finais do Ensino Fundamental por região foi: na região Norte em 2015 (440); 2018 (435) e 2021 (589); na região Nordeste em 2015 (222); 2018 (228) e 2021 (244); na região Centro Oeste em 2015 (289); 2018 (288) e 2021 (213); na região Sudeste em 2015 (1273); 2018 (1.361) e 2021 (1.277); na região Sul em 2015 (386); 2018 (374) e 2021 (373), totalizando em 2015 (2.410); 2018 (2.686) e em 2021 (2.696) instituições escolares. Nesta perspectiva, observou-se um aumento nas regiões Norte, Nordeste, Sudeste e uma queda nas regiões Centro Oeste e Sul.

Quando se observa o aumento, a estagnação ou a diminuição dos espaços escolares entre 2015 a 2021, entende-se que o princípio da universalidade está presente de certa forma. Considerando que a maioria das cidades apresentaram um crescimento no número de matrículas e consequentemente houve um aumento na expansão de infraestrutura, compreende-se que todos esses fatores relacionam diretamente o acesso, a permanência e um dos aspectos da qualidade do ensino.

De forma geral observa-se que na região Nordeste, a cidade de Salvador aumentou a quantidade de unidades, mas diminuiu o número de matrículas nos anos iniciais e finais. Em Fortaleza houve aumento de matrículas nos anos iniciais e finais e aumentou as unidades escolares nos anos finais, mas diminuiu a quantidade nos anos iniciais. Em Recife houve aumento da taxa de matrículas no Ensino Fundamental, mas diminuiu a quantidade de unidades escolares nos anos iniciais e nos anos finais ficou a mesma quantidade.

Na região Sudeste verificou-se que em Belo Horizonte houve diminuição das matrículas e aumento das unidades escolares nos anos iniciais e, em contrapartida, houve aumento de matrículas nos anos finais e diminuição das unidades escolares. No Rio de Janeiro houve um aumento de matrículas nos anos iniciais e diminuição na quantidade de unidades escolares, bem como a diminuição de matrículas nos anos finais, mas um aumento na quantidade de unidades escolares. E em São Paulo houve uma diminuição nas matrículas e unidades escolares nos anos iniciais, mas um aumento nas unidades escolares e queda no número de matrículas nos anos finais.

Na região centro oeste, em Campo Grande e Cuiabá houve aumento de matrículas e unidades nos anos iniciais e queda nas matrículas e unidades nos anos finais. Já em Goiânia houve aumento de matrículas e estabilidade no quantitativo de unidades escolares nos anos iniciais, bem como a diminuição de matrículas e unidades escolares nos anos finais.

Na região Sul, em Porto Alegre e Florianópolis houve aumento de matrículas e unidades tanto nos anos iniciais, quanto nos anos finais. Em Curitiba, houve diminuição na taxa de matrículas nos anos iniciais e finais, mas, um aumento nas unidades escolares nos anos iniciais e estabilidade nas unidades escolares nos anos finais.

Já na região Norte, em Macapá houve diminuição de matrículas e aumento de unidades escolares. Em Manaus houve crescimento na taxa de matrículas nos anos iniciais, queda no número das unidades escolares nos anos iniciais e aumento nas matrículas e unidades escolares nos anos finais.

De maneira específica, observa-se que na cidade de Belém houve um crescimento na construção de escolas buscando dar cumprimento à estratégia 2.22, indicando um aumento de 13 unidades escolares entre 2015 a 2021, sendo 09 para os anos iniciais e 04 para os anos finais. Este aspecto é importante tendo em vista o aumento de 11.049 matrículas neste território.

Por fim, a estratégia 2.4 estabelece uma condicionalidade para o cumprimento da universalização do Ensino Fundamental, ao recepcionar formas de controle[92] e

[92] O arranjo institucional envolvendo os princípios da universalização e da obrigatoriedade tem constantemente organizado mecanismos ou estratégias para monitorar a presença dos estudantes no espaço escolar, sendo cristalizado no PNE e no PME de Belém. Além disso, podemos ressaltar o estudo de Antunes que também apresenta este cenário "Para que as instituições zelem pela frequência de seu corpo discente existe o uso de alguns mecanismos. Quando indagados sobre quais são os mecanismos utilizados pela instituição para efetivar a frequência dos alunos do EM os participantes relataram que adotam documentos diários de acompanhamento da frequência, que são utilizados pelo professor em sala de aula, além disso, reforçam mecanismos citados anteriormente como o SOE, FICAI e ainda o Conselho Tutelar" (ANTUNES, 2018, p. 262). No entanto, na mesma pesquisa se afirma que os efeitos desse mecanismo não são positivos se a gestão pública não possibilita condições objetivas de que os estudantes possam acessar e permanecer na escola.

cumprimento anual em face da chamada escolar. Tal feito tem aproximação ao sistema Presença criado pelo MEC e o programa Busca Ativa Escolar[93], utilizado como ferramenta para o cumprimento de requisito do programa Auxílio Brasil (antigo bolsa família), conforme sinalizado por Loureiro (2017):

> Para esse acompanhamento, ou MEC criou, em 2006, o sistema de acompanhamento da frequência escolar sistema apresenta o sinal do sistema presença é disponibilizado aos municípios para que eles possam registrar as informações de frequência dos Estudantes no caso de não cumprimento da frequência mínima exigida, escolas em formas possíveis motivos do baixo comparecimento condicional após o repasse das informações pelos municípios os dados são consolidados, de forma a identificar aqueles que, porventura, descumpram a condicionalidade (LOUREIRO, 2017, p. 53).

Esse monitoramento é necessário para acompanhar o acesso e a permanência do estudante no espaço escolar, bem como auxiliar o trabalho com outras áreas vinculadas à assistência social e à saúde. De acordo com as informações da UNDIME, a plataforma Busca Escolar, possui como objetivo:

> • identificar crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de abandono e evasão; • compreender mais a fundo os motivos que os levaram a essa situação; • acionar os diferentes serviços públicos, como da educação, da assistência social e da saúde, a fim de prover o atendimento necessário para cada caso identificado; • (re)matricular crianças e adolescentes ou garantir a permanência deles na escola, bem como acompanhá-los pelo período de um ano (UNDIME, 2021, p. 12-13).

Diante deste contexto é necessário configurar que a universalização do direito à educação está além do direito de acesso escolar, sendo este um dos direitos que compõem uma dimensão mais ampliada e complexa. Este cenário perpassa pela garantia de permanecer na escola enquanto parâmetro político, educativo e, consequentemente a apropriação da qualidade educacional no tocante ao ensino e aprendizagem, mas também possibilitar a posse de outros direitos sociais necessários para a sobrevivência.

Sabe-se que a meta 2 e as estratégias identificadas representam a luta histórica pela conquista do direito à universalização e à permanência na escola. De acordo com Loureiro (2017) a expansão e a permanência na escola, em especial da população historicamente excluída, colocaram de forma inédita a questão da qualidade. A autora cita ainda as iniciativas Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar (Sistema

[93] A Busca Ativa Escolar é uma estratégia que disponibiliza uma metodologia social e uma plataforma tecnológica gratuitas com o objetivo de apoiar municípios e estados na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sobretudo o direito à educação. O desenho metodológico da estratégia parte do princípio da intersetorialidade e do regime de colaboração, compreendendo que apenas o trabalho articulado é capaz de garantir os direitos integrais de meninas e de meninos em todo o Brasil (UNDIME, 2021. p. 12-13).

Presença) e o programa PBC na Escola como importantes ações do governo para o alcance da meta. Até 2019, frequentavam a escola 98% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, representando a busca pela universalização e a indicação da mitigação de desigualdades entre regiões e grupos sociais.

Prosseguindo com a análise do princípio da universalidade, identificou-se a estratégia 3.6 no PME de Salvador, a qual retrata que para a realização da universalização do Ensino Fundamental é necessário colocar como eixo o regime de colaboração entre os entes federados, conforme quadro a seguir:

Quadro 20 - Eixo universalidade e o regime de colaboração na qualidade na educação

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Salvador	3.6	Estabelecer ações de cooperação técnica, apoio ou parceria entre Município, Estado e organizações não governamentais, compartilhando responsabilidades com a universalização da oferta do Ensino Médio, assegurando, principalmente, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem dos egressos do Ensino Fundamental.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Quando se tem uma política nacional, como o PNE em que são estabelecidas metas com efeitos para todo o Brasil, deve-se ficar claro que a materialidade maior e concreta acontece na esfera local, já que os municípios vão lidar com as especificidades territoriais e com os sujeitos que visualizam e receberão as propostas, as estratégias, as garantias e os direitos. Nesse sentido, o regime de colaboração precisa ser constantemente reforçado, já que o trabalho processual e articulado entre os entes federados contribui para a qualidade da educação e o alcance da equidade nas atividades de governo e suas competências.

O debate acerca do regime de colaboração demanda questões políticas, financeiras e decisórias envolvendo várias instâncias e quando o PME de Salvador sinaliza que a cooperação técnica deve acontecer entre entes assume o pacto federativo, mas também resgata aspectos que compõem a ideologia neoliberal, quando aponta que tal cooperação possa ser expandida para organizações não governamentais.

Diante disso, abre-se o precedente da interpenetração do privado no público e sua articulação com os aspectos da organicidade estatal quando as políticas se localizam entre a descentralização, desconcentração e desobrigação, ou ainda, na concentração e acumulação. Portanto, ao olhar dialeticamente o regime de colaboração, atenta-se que o mesmo se constitui nas repartições de poderes, de negociação e espaço, permeado de ideias, alianças e autonomia.

A presença das organizações não governamentais neste campo se dá na naturalização da relação público/privado construída historicamente no cenário brasileiro. E quando há o repasse do bem público para a arena privada, as ideologias que compõem aquele universo são assumidas pelo campo da gestão. Portanto, a relação pública e privada e as novas formas de gestão são identificadas na intersecção do PNE com PME e PEE, aparentando de maneira complexa esta organização, aproximando interesses de grupos alicerçados a ação privada, no individualismo, na meritocracia, na concorrência e no ensino para poucos.

Porém, é necessário entender que a presente estratégia se configura enquanto políticas de governo favorecendo o fortalecimento e o sentido de prover a todos o que é da sua necessidade, governos que garantam em regime federativo que tenham ações apropriadas para suprir as necessidades da população em todos os níveis e, especificamente a qualidade da educação no Ensino Fundamental.

Ademais, o princípio da universalidade também foi identificado na dimensão do Ensino Fundamental e qualidade educacional na estratégia 2.17, disposta no PME de Porto Alegre, conforme expresso no quadro 29 a seguir:

Quadro 21 - Eixo universalidade e qualidade no Ensino Fundamental

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Porto Alegre	2.17	Garantir previsão orçamentária e transparência no fluxo da verba prevista das Secretarias de Educação, discutindo sua aplicação e definição de critérios mínimos de qualidade nos processos de universalização do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

O processo de universalização articula-se ao estado de direito, em face da educação social, democrática, pluralista e inclusiva. Ao correlacionar os princípios da universalidade e a qualidade da educação, e de maneira específica no Ensino Fundamental, vários são os requisitos que amparam esta dimensão. Segundo Amaral (2017), a dimensão da qualidade não é unívoca e absoluta, considerando a definição de qualidades, já que se torna plural de acordo com os interesses ideológicos construídos na ativa participação coletiva e, ainda, na relação entre sociedade civil e política no campo educacional. Para este autor:

> Uma determinada *qualidade*, nos níveis de ensino infantil, fundamental e médio, parece que pode ser alcançada definindo-se parâmetros mínimos para a infraestrutura da escola (espaço físico, instalações sanitárias, mobiliário, equipamentos, material pedagógico etc), para a qualificação dos profissionais que ali trabalham e nível de interação com a sociedade (AMARAL, 2017, p. 139, *grifos do autor*).

Com base na estratégia, a mesma aponta o financiamento como fator de expansão da educação e, assim, confirmando os posicionamentos defendidos por Dourado:

> O direito à Educação Básica de qualidade constitui um grande desafio para o Estado brasileiro e se explicita por indicadores educacionais, demarcados por assimetrias regionais, estaduais e municipais que requerem um novo esforço e um pacto federativo assentado na efetiva coordenação e cooperação, para a maior organicidade entre os processos, as políticas e programas educacionais, a gestão e o financiamento, e para a democratização da organização e gestão educacional, incluindo a ampliação do direito e a regulação (DOURADO, 2013, p. 772).

As políticas de governo possuem a finalidade de favorecer e fortalecer no sentido de prover a todos o que é da sua necessidade. Assim, é necessário que os governos garantam em regime federativo ações apropriadas para suprir as necessidades da população em todos os níveis.

A tabela 30, a seguir, demonstra os dados dos Relatórios Plurianuais da capital Porto Alegre acerca do orçamento destinado para o Ensino Fundamental:

Tabela 30 - Despesas orçamentárias no Ensino Fundamental na Capital Porto Alegre – 2018-2022

Anos	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Despesas Correntes	23.697.768	24.764.167	25.878.554	27.043.089	45.379.095
Despesas de Capital	5.225	5.460	5.705	5.962	51.269.226
Total Geral	23.702.993	24.769.627	25.884.259	27.049.051	96.648.321

Fonte: Dados do Plano Plurianual de Porto Alegre (2018-2021 e 2022-2025).

De acordo com os dados, Porto Alegre tem demonstrado a sua previsão orçamentária para o Ensino Fundamental, a qual vem crescendo durante os anos. Além disso, o mesmo relatório sinaliza:

> Os recursos destinados às atividades de Manutenção e Desenvolvimento Ensino (MDE) vêm sendo cumpridos integralmente por Porto Alegre. Em 2020, o Município atingiu 25,25% da Receita Líquida de Impostos (RLIT), com aplicação de R$ 907,40 milhões, chegando a 0,25 pontos percentuais acima do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal (CF) (PORTO ALEGRE, 2022, p. 31).

Cabe considerar que para a figura estatal prover tem que existir uma política de financiamento e ao inexistir é percebida pela sociedade, identificando falhas na qualidade. A lógica do não investimento é um projeto para constituir a precariedade e um cenário adequado para a inserção das esferas privatizantes.

A lógica do desinvestimento avança com a precarização da estrutura, da alimentação, da política de formação, da falta de espaço de referência para a formação

humana, já que não pode estar restrito à aula. Ao aproveitar este movimento, grandes conglomerados e empresas vão oferecer serviços às escolas e para sistemas subnacionais apresentando as ideias consideradas como salvadoras ao âmbito da educação, mas intrínseca da ideologia privatista, da financeirização e do ensino/mercadoria.

Outra estratégia em que foi identificada a universalidade esteve evidenciada no PME de Florianópolis sinalizando que a universalização perpassa o campo da formação docente, conforme quadro a seguir

Quadro 22 - Eixo universalidade e a valorização dos profissionais da educação no Ensino Fundamental

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Florianópolis	2.2.1.10	Promover a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais que orientem as reflexões sobre a universalização do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 a 14 anos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A presente estratégia centraliza a universalização da educação com o campo da formação de professores e a capacitação dos profissionais da educação, bem como o conhecimento produzido na educação superior, quando vincula o conhecimento acadêmico enquanto conhecimento elaborado e a articulação na Educação Básica. A presente estratégia assume ideias expostas na meta 15 do atual PNE (2014-2024), associando os aspectos da política de formação de professores e seus efeitos na capacitação continuada dos profissionais da educação.

É preciso sinalizar que a valorização da formação e o vínculo com o conhecimento produzido no campo acadêmico se justifica na assimilação destes profissionais, bem como as relações construídas na Educação Básica, tendo em vista a formação unitária, crítica e consciente, conforme afirmada por Gramsci, já que vem se construindo o movimento da despolitização mediante interesses de grupos da nova direita, conforme afirmado por Apple (2003).

O senso comum tem sido utilizado por grupos empresariais, neoconservadores e neoliberais como forma de manutenção do poder político, social, econômico e como disputa hegemônica. Cabe considerar, que a proposta por Gramsci em face da formação humana, se materializa nas relações sociais, enquanto atividade humana cristalizada em uma concepção de mundo de determinado grupo histórico e consequentemente a possibilidade de refletir a sua própria realidade de forma unitária e consciente.

Nesse entendimento, quando a presente estratégia possui como finalidade a relação com a educação superior, a pós-graduação e os grupos de pesquisa, assume as teses apontadas por Gramsci e desenvolve possibilidades para a formação processual dos profissionais que atuam na Educação Básica, enquanto formação de intelectuais orgânicos.

Ademais, a presente estratégia sinaliza que ao aproximar com o conhecimento científico, a dimensão do currículo e as práticas pedagógicas podem avançar na universalização do Ensino Fundamental, tendo em vista que tais ideias possuem materialidade, não são neutras, podem contribuir no processo de diminuição da desigualdade nos diversos momentos e (re)significar conceitos, os quais possuem relação com o momento em que são produzidos e reproduzidos.

Entretanto, cabe considerar que o campo do conhecimento científico é construído enquanto espaço de disputa e interesses de classes, sendo necessário desvelar as relações que constituem este objeto enquanto um projeto societário que busca romper com o senso comum. E ainda, disputa pelos grupos acerca do que deve ser ensinado nestes espaços.

Possuindo como base o Relatório de Monitoramento do PME de Florianópolis, verificou-se que o mesmo retrata que o cumprimento da presente meta já foi iniciado, estabelecendo o prazo até 2025, a qual estabeleceu como percurso “Implantação de Projetos de educação de hábitos de estudos Articulação entre as diversas disciplinas com vista à interdisciplinaridade (Colégio de Aplicação - CA/UFSC)” (FLORIANÓPOLIS, 2018, p. 25).

Por fim, o princípio da **universalidade** foi identificado em 03 estratégias nos PMEs de Curitiba (estratégia 7.6), Goiânia (estratégia 7.7) e Campo Grande (estratégia 7.7) indicando como temática o desenvolvimento sequencial de instrumentos avaliativos adequado ao Ensino Fundamental, bem como a sua universalização no Sistema de Avaliação da Educação Básica, conforme expresso no quadro 23 a seguir:

Quadro 23 - Eixo universalidade e avaliação no Ensino Fundamental

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Campo grande	7.7	Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do Ensino Fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do Ensino Fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da Educação Básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas.
Goiânia	7.7	Aprimorar, continuamente, os instrumentos de avaliação da

		qualidade do Ensino Fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do Ensino Fundamental, assim como incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização ao sistema de avaliação da Educação Básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino visando a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas.
Curitiba	7.6	Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do Ensino Fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do Ensino Fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da Educação Básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Todas as estratégias possuem textos semelhantes acerca da avaliação, a qualidade de ensino, os exames de certificação e pode-se concluir que reproduzem uma cópia da estratégia 7.7 do plano nacional e possuindo como base o artigo 11[94] da lei do PNE (2014-2024).

De acordo com o Relatório de Monitoramento do PME de Campo Grande de 2021, a estratégia 7.7 encontra-se em desenvolvimento, inexistindo informações detalhadas acerca do seu cumprimento.

Porém, o que se pode correlacionar são as informações que compõem a meta 7, dentre elas o alcance da pontuação de Campo Grande no Ideb. O Relatório de Monitoramento sinalizou o Ideb de 6,2 e 5,9 para os anos iniciais do Ensino Fundamental

[94] Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da Educação Básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.
§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada dois anos:
I − indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos oitenta por cento dos(as) alunos(as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da Educação Básica; II − indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes. § 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles. § 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede. § 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º. § 5º A avaliação de desempenho dos(as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade Série 48 Legislação metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

no período de 2021 e 2019, respectivamente, tendo em vista que a meta era de 5,7. E para os anos finais do Ensino Fundamental a meta do Ideb era de 4,9, sendo obtido a 5,9 em 2021 e de 5,2 em 2019.

Além disso, verificou-se no presente documento a sinalização de que a cada dois anos as escolas municipais tem passado por períodos avaliativos e que foi estabelecido um programa denominado de Reflexões Pedagógicas: um diálogo entre a teoria e a prática[95], no sentido de possibilitar momentos de estudo e reflexão acerca do ensino e aprendizagem. Cabe destacar que a presente capital apresenta dados que referenciam o contexto de qualidade social, mediante a inserção destes programas, mas também formas reguladoras de avaliação quando enfatizam o alcance do Ideb.

É necessário aderir a conjuntura das políticas por uma linha crítica, tendo em vista que o campo da avaliação educacional é um espaço de disputa[96], pois o ideário neoliberal e o acirramento deste modelo é extremamente meritocrático, concorrencial e tem direcionado cada vez mais os instrumentos e os critérios avaliativos. E, em contrapartida, o movimento da sociedade civil nas CONAEs (2010 e 2014), assim como nas CONAPEs (2018 e 2022) tem direcionado a defesa de uma perspectiva avaliativa contrária ao modo corporativo e empresarial, sendo uma avaliação que vai ao encontro das formas determinantes sociais.

[95] Tem como objetivo assegurar ao grupo de professores e demais profissionais da educação, bibliotecários, equipe técnico pedagógica, gestores escolares, dentre outras, a formação continuada nas diferentes modalidades, presencial e virtual, bem como o acompanhamento pedagógico com momentos de estudo e reflexão sobre as demandas do trabalho docente. O programa preconiza por meios do estudo e da reflexão, que os profissionais repensem suas ações no ambiente escolar e possam melhorar a aprendizagem dos alunos da rede municipal (CAMPO GRANDE, 2021, p. 58).

[96] O campo disputa em face da avaliação da educação se dá em diversas instâncias e em todas as etapas e níveis da educação. Não está restrito ao Ensino Fundamental , conforme situado nos presentes PMEs, mas também na Educação Infantil, tendo em vista a tese de Pimenta ao relacionar o direito à educação e avaliação "De acordo com o referido relatório, dos 618 municípios brasileiros que afirmaram avaliar a Educação Infantil, 564 forneceram informações acerca do foco de suas avaliações. Os respondentes podiam realizar uma ou mais indicações. A categoria infraestrutura, insumos e ambiente recebeu 23 indicações; os processos de gestão administrativa e pedagógica, 51; e o desenvolvimento das crianças recebeu o maior número de indicações dos pontos 457 no total. Ao desmembrarem as respostas fornecidas, os pesquisadores detectaram os aspectos do desenvolvimento infantil avaliados pelos municípios: desenvolvimento cognitivo e área do conhecimento, com 389 indicações; e os aspectos afetivo, emocional e psicológico, com 234. Consideramos indesejável a elaboração de avaliações externas em larga escala da criança no âmbito das secretarias, especialmente as que enfatizaram habilidade leitura e escrita nos procedimentos avaliativos, que, no caso de parte dos municípios analisados, se voltam para a pré-escola. Essa ação há muito vem sendo questionada no campo infantil. Ela parece comprometer o direito das crianças a aprender por meio de brincadeira e do jogo, de forma interativa com outras crianças e com os adultos e com o ambiente em que está inserida. Além disso, caso em apoiar processo classificatório, pode ver a estourar uma lógica seletiva discriminatória nos estabelecimentos e entre eles, em detrimento dos usos de avaliações com funções diagnóstica e formativa, consideradas apropriadas para avaliação das crianças e que se espera serem levadas em conta na avaliação na Educação Infantil" (PIMENTA, 2017, p. 636).

Contudo, a tarefa não é fácil, pois a defesa do PNE e dos PMEs enquanto política pública, e especificamente as metas que retratam acerca da avaliação, é necessário analisá-lo, medida pela perspectiva defendida nas CONAEs citadas e CONAPEs. Mas, o que tem se percebido é a predominância da outra perspectiva que vai ganhando campo, sendo totalmente o oposto e trazendo a medida da qualidade vinculada a indicadores reduzidos de exames em larga escala.

Mas, de fato é necessário problematizar o que se constitui enquanto qualidade? Qual perspectiva de política tem se direcionado? Uma política de emancipação da classe, em que a qualidade da educação se apropria do discurso e compromisso da escola pública, cidadã, universal e acessível ou uma qualidade vinculada ao neoliberalismo em face do modelo flexível de produção e capital financeiro?

É complexa a conjuntura construída para o cumprimento da meta 7, pois o PNE indica que a avaliação será uma dimensão para definir a qualidade e os incisos do art. 11 da lei do PNE sinalizam que um dos princípios é a erradicação de todas as formas de exclusão, mas ao mesmo tempo estará embasada nos resultados e no desempenho dos estudantes, mediante o exame nacional e os índices dos estabelecimento de ensino.

Esta contradição, enfatiza o sentido de exclusão e meritocracia e, assim, constituindo mais um aspecto de controle da qualidade e a qualidade de controle, tendo em vista a centralidade dos testes meritocráticos, a apropriação de valores que permeiam o contexto neoliberal, desde mudanças pedagógicas e políticas, bem como os pontos que se divergem quando a letra da lei direciona a ideia de avaliação na finalidade de qualidade social no âmbito educacional.

Além disso, observa-se que o PNE (2014-2024), especialmente no período de 2016 a 2022 não teve centralidade na gestão federal atual, o qual tem sido escondido. Foi secundarizado em favor da Reforma do Ensino Médio, de 2017, da BNCC, da militarização das escolas, dos cortes orçamentários, cada vez mais intensa presença das redes empresariais, que passaram a ser os principais parceiros na administração política e do MEC. E ainda, supervaloriza enfaticamente o contexto com a BNCC e a assimilação da ideologia neoliberal, desdobrando repercussões ao campo da avaliação.

Não é por acaso que a BNCC vem sendo construída para favorecer o processo de avaliação em larga escala, a qual enfatiza a perspectiva de controle e regulação social. E, consequentemente, o controle dos membros, atores e gestores da escola, e paralelamente distanciamento do que seria a qualidade social.

De acordo com Laval (2019):

> A nova escola não avalia mais segundo o modelo de excelência ou um ideal de libertação. Ela avalia de acordo com o código de desempenho funcional já não julga mais o mérito ou insuficiência ontológica de uma pessoa cujo nível de conhecimentos e os trabalhos que realizou lhe dão direito ou não a um título concedido por uma instituição. Ela avalia atividades, capacidade de atingir metas e competências mobilizados para realizar um projeto de acordo com a lógica da produção (LAVAL, 2019, p. 298).

O discurso da escola eficiente e competitiva vai sendo constituída no cenário brasileiro, apropriando da lógica neoliberal, orientada e construída na experiência estadunidense com base nas reflexões apresentadas por Apple (2003), ou exemplificados no movimento Todos Pela Educação, inclusive a Fundação Leman e o Instituto Aryton Senna tem se tornado responsáveis pelo delineamento destas políticas na intenção de ser coerentes e trazer para o público a mesma lógica do sistema privado, conforme exposto por Assis (2016).

Cada vez mais o campo da política educacional tem direcionado a presença dos instrumentos avaliativos na finalidade de examinar, se contrapondo, em diagnosticar o processo pedagógico de ensino e aprendizagem. Cabe pensar que a universalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica, quando colocado como uma prática refletida e que entende o fracasso escolar como projeto político, vários aspectos precisam ser problematizados, desde a centralização dos parâmetros quantitativos nos instrumentos de larga escala, o discurso fraturado da psicometria, os testes padronizados, a homogeneização da classe, a intolerância emocional e até certos estereótipos apropriados na ideologia da teoria do déficit, diferença cultural ou inadequação da escola.

Na sequência, o princípio da **gratuidade** foi identificado em 01 meta e 09 estratégias, sendo organizado em dois Eixos, o primeiro ressaltando o Ensino Fundamental de maneira gratuita para os estudantes de 06 a 14 anos e o segundo sinalizando a organização e aplicabilidade de instrumentos de avaliação gratuitos no Ensino Fundamental.

O Quadro 24, a seguir, indicará o primeiro Eixo com fundamento na estratégia 9.9.1.6 do PME de Florianópolis, na meta 6 do PME de São Paulo e na estratégia 24.6 do PME de Curitiba:

Quadro 24 - Eixo a gratuidade no Ensino Fundamental

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Florianópolis	9.9.1.6.	Assegurar a oferta pública e gratuita de Educação de Jovens, Adultos e Idosos, equivalente ao Ensino Fundamental e Médio nos períodos matutino, vespertino e noturno, conforme a demanda.

São Paulo	Meta 6	Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos público e gratuito com qualidade socialmente referenciada para a demanda de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos educandos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste Plano.
Curitiba	24.6	Garantir atendimento prioritário de Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino e dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Sistema Estadual de Ensino, nas diferentes modalidades, viabilizando a universalização da Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, conforme legislação vigente.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Com base no Relatório de Monitoramento do PME de Florianópolis, a estratégia 9.9.1.6 está em andamento, tendo em vista a "Abertura de turmas nos períodos diurno e noturno, conforme a demanda" (FLORIANÓPOLIS, 2018, p. 53). No entanto, o presente relatório não demonstrou numericamente ou qualquer informação mais detalhada sobre este procedimento.

A ideia é que tais estratégias e metas sinalizam que o Ensino Fundamental deve ser ofertado de maneira gratuita e para efetivá-lo é necessário reafirmar os artigos constitucionais, a Emenda Constitucional nº 14/1996 e a meta 20 do atual PNE (2014-2024). Contudo, com o congelamento dos gastos públicos, o PNE caracteriza uma política de governo, equiparando-o a um programa de financiamento.

De acordo com as informações do Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2020 "R$ 268,9 bilhões é o total das despesas estaduais e municipais empenhadas na função Educação em 2020" (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 23), mas ao mesmo tempo "O País investe, hoje, 6,3% de seu PIB anual em Educação, mas o valor absoluto por aluno na Educação Básica brasileira ainda é consideravelmente inferior ao observado nos sistemas educacionais do mundo desenvolvido" (2021, p. 20).

Para Cara (2019):

> Emerge daí uma equação que, embora estranha, não é difícil de entender. Em 2018, o Brasil investiu cerca de R$ 272 bilhões em Educação Básica pública. Na perspectiva do direito à educação, considerando as necessidades e a dívida histórica do Brasil com a educação, esse montante é insuficiente: é preciso criar novas matrículas na creche à pós-graduação, além de melhorar a qualidade da educação como um todo. Contudo, como os ultraliberais não admitem aumenta recurso para área, até porque isso não se conformam ao atual projeto econômico brasileiro, eles buscam: 1) orientar - via *lobby* de seus movimentos, institutos e fundações empresariais - como os recursos públicos devem ser gastos, sob o argumento de que é possível fazer mais com menos; 2) apropriar-se da maior parte possível desses recursos vendendo seus produtos e consultorias (CARA, 2019, p. 30).

A tabela a seguir apresenta indicadores extraídos do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021, acerca do investimento financeiro nas capitais nos anos de 2019 a 2020:

Tabela 31 - Despesas municipais anuais empenhadas na função Educação – 2019-2020
Por capitais (Em R$ milhões de 2020)

Capitais	Região	2019	2020	Variação %
Manaus	Norte	1.478	1.516	2,6
Macapá	Norte	199	208	4,9
Belém	Norte	524	508	- 2,9
Salvador	Nordeste	1.352	1.296	- 4,1
Fortaleza	Nordeste	1.546	1.557	0,7
Recife	Nordeste	1.051	938	- 10,8
Campo Grande	Centro Oeste	885	845	- 12,5
Cuiabá	Centro Oeste	477	447	- 6,2
Goiânia	Centro Oeste	1.028	983	- 4,4
Belo Horizonte	Sudeste	1.907	1.872	- 1,9
Rio de Janeiro	Sudeste	5.100	4.841	- 5,1
São Paulo	Sudeste	13.423	13.526	0,8
Curitiba	Sul	1.364	1.306	- 4,3
Florianópolis	Sul	525	459	-12,3
Porto Alegre	Sul	656	1.039	58,3*

Fonte: Dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021. Adaptado pelo autor (2022).
*Segundo a LAI no 004018-21-85, respondida pela Secretaria Municipal de Educação (SMED) de Porto Alegre no dia 29/04/2021, as despesas empenhadas na função Educação aumentaram 58,3% porque os inativos da Educação saíram da função 009 - Previdência e, em 2020, passaram para a função 12 - Educação. Fonte: Siconfi/Finbra - RREO (Anexo 2 - demonstrativo das despesas por função/subfunção). Elaboração: Todos Pela Educação.

Cabe considerar que o ano de 2020 tem como base os efeitos diretos da pandemia na educação. Porém, a maioria dos orçamentos diminuíram quando se compara ao período de 2019 e em contrapartida no mesmo período houve um aumento na taxa de matrículas conforme expressado na tabela 3 e figura 3. Ou seja, houve aumento na taxa de atendimento e queda no orçamento, sendo este imprescindível para o cumprimento da universalização, do acesso, da permanência e da educação de qualidade, afetando desde questões estruturais e pedagógicas.

E ao mesmo tempo, há uma ação sistêmica entre o projeto de Estado, o projeto de política da educação e o projeto econômico, em que tem se instaurado o discurso do crédito público para enraizar a esfera privada.

> Um marco da agenda neoliberal autoritária instalada em 2016 é a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95), que estipula um limite de investimentos públicos nos próximos vinte anos. Dentre muitos outros impactos decorrentes da EC 95 para as políticas públicas no País, destaca-se, na área de educação, o compromisso com o cumprimento das metas contidas no Plano Nacional de Educação (2014-2024) (AMARAL, 2016). Nos

> governos que se seguiram a 2016, registram-se graves retrocessos na agenda educacional, orientados por "soluções" neoliberais, como as reformas do Ensino Médio (aprovada pela Lei nº 13.415/2017) e a aprovação da Base Nacional Comum Curricular, o encerramento ou o abandono de programas em curso, os expressivos cortes de orçamento, a intensificação de processos de privatização da esfera pública, além da adoção de uma pauta conservadora sem precedentes (MIRANDA, 2020, 694-695).

Percebe-se que o discurso ideológico do enraizamento do privado no público, em que o público vem sendo destituído do sentido, extrai a potencialização do ensino público, sendo primeiramente um enraizamento interno quando observa-se a taxa de matrícula e a insuficiência financeira, bem como, um enraizamento legalizado quando abre possibilidade de privatizar o público. Esta narrativa é confrontada e ao mesmo tempo reafirmada pela organicidade das políticas, pois quanto mais este contexto está centralizado, a visibilidade deste movimento fica mais clara. No entanto, a lógica da descontração reflete que a partir das políticas educacionais e do fomento, quanto mais descentralizado for um sistema, mais distinto será a indução financeira. Pois já se configura a lógica da continuidade pela descontinuidade, e a relação dos estados e os municípios não são diretas, pela relação tripartite na constituição das políticas. A partir deste cenário vai se predominando as políticas de governo em face das políticas de estado, localizadas de maneira reduzida em certos programas e ações, cujo fomento se dá por meio de editais e impactando uma grande instabilidade.

Diante disso, cabe considerar que há de novo e velho no campo das políticas em face do conservadorismo, neoliberalismo e o neoconomicismo no cenário brasileiro. Para Miranda (2020a):

> No Brasil o golpe de estado de 2016 adotou os preceitos e as medidas do credo neoliberal em uma conjuntura Mundial diversa de sua fase original dos anos de 1990. Foi precedido por um documento programático chamado uma ponte para o futuro elaborado pela Fundação Ulisses Guimarães (PMDB, 2015), cuja finalidade era a retomada da agenda neoliberal tendo como principal alvo a Constituição de 1988. A aprovação ainda em 2016, da emenda constitucional do teto dos gastos públicos (PEC 241/P 55-EC 95), que limita as despesas do governo brasileiro durante os próximos 20 anos bem marcou o que estaria por vir nos governos de direita de Temer e, exponencialmente aprofundado, de Bolsonaro a partir de 2019 (MIRANDA, 2020a, p. 8).

A tese de Miranda é contextualizada na ideologia da modernização conservadora, com base em programas e governos neoliberais, em que a narrativa vai sendo construída para o novo, o avanço, o desenvolvimento, mas que realmente se desvela no velho e no retrocesso.

O neoliberalismo em todo o momento não combina com a democracia e intenciona com os interesses do capital e seus resultados negativos. Esta conjuntura tem sido reverberada no campo da educação e na convalidação do padrão qualitativo e de equidade do PNE (2014-2024).

Além disso, as questões de financiamento, possuem como parâmetro o olhar do custo aluno qualidade, pois ainda é uma questão bastante tensionada, já que há um desdobramento na pactuação federativa, sobre o papel da União na discussão da ampliação do Fundeb, ou ainda, o contexto atual, ao exemplificar as emendas fiscais EC nº 95/2016.

E ainda, para Corrêa e Dweck (2020), as relações econômicas entre o governo federal e as outras entidades federativas se manifestam de forma articulada e ao mesmo tempo dependente de alguns repasses financeiros para a subsistência daquele território e o seu serviço público:

> os entes subnacionais não emitem sua "própria" moeda e nem têm uma dívida pública lastreando todo o mercado. Portanto, a capacidade de atuação dos entes subnacionais está diretamente relacionada às suas receitas tributárias, próprias e de transferências dos demais entes, contando com um arsenal praticamente nulo de instrumentos anticíclicos. Frente à queda de receitas próprias ou de transferências, o federalismo fiscal brasileiro impõe às unidades subnacionais uma única alternativa: o corte de despesas – o que afeta a capacidade de prestação de serviços públicos à população, com impactos locais e regionais (CORREA; DWECK, 2020, p. 128).

Diante disso os municípios são afetados pelo Teto de Gasto, tendo em vista a existência de repasses da União, tendo em vista a capacidade de arrecadação municipal, já que está vinculada ao tamanho do seu território, o que aparentemente a maioria das cidades será baixa, mediante as receitas correntes, de capital e intraorçamentárias.

O princípio da gratuidade também dialogou com a temática da avaliação, sendo possível identificar 07 estratégias em 06 PMEs das capitais Rio de Janeiro, Curitiba, Manaus, Belém, Goiânia e Campo Grande, conforme quadro 25 a seguir:

Quadro 25 - Eixo gratuidade e avaliação

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Rio de janeiro	8.2	Fomentar a divulgação junto aos Sistemas de Ensino, a sociedade civil, aos órgãos de comunicação de massa e mídias sociais dos exames de certificação da conclusão dos Ensinos Fundamental e Médio, garantida sua gratuidade aos que dela fizerem jus.
Curitiba	8.3	Garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão do Ensino Fundamental e médio.
Manaus	8.3	Garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão do Ensino Fundamental;
Belém	8.3	Divulgar e incentivar, de forma permanente, a participação em

		exames gratuitos de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio.
Goiânia	8.2	Garantir e incentivar o acesso e permanência, a escolarização pública de qualidade social e, excepcionalmente, exames gratuitos de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio, a partir da aprovação deste PME.
Campo grande	8.3	Divulgar e incentivar, continuamente, por meio de campanhas publicitárias, a participação em exames gratuitos de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio.
Campo grande	8.3.1	Divulgar, por meio das mídias, os exames gratuitos de certificação da conclusão do Ensino Fundamental, incentivando a participação de jovens, adultos e idosos que não concluíram essa etapa.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Todas as estratégias debruçam a tese da gratuidade vinculada ao sistema de exames no Ensino Fundamental, bem como a divulgação e a publicização destes instrumentos mediante a articulação entre a sociedade civil e a sociedade política.

O Relatório de Monitoramento de Campo Grande sinaliza que as estratégias 8.3 e 8.3.1 estão sendo cumprida, tendo em vista que "A SEMED e a SED têm divulgado os exames gratuitos de certificação dos ensinos fundamental e médio por meio postagens em redes sociais, tais como Facebook e Instagram" (CAMPO GRANDE, 2021, p. 83).

No Relatório de Monitoramento de Manaus não há nenhuma sinalização em relação ao cumprimento da estratégia 8.3, já que o presente relatório restringiu a análise das metas. Em relação ao teor da meta 8, a qual possui como conteúdo a escolarização de pessoas negras, observou-se:

> Análise situacional: Meta longe de ser atingida em regime de colaboração com o Estado do Amazonas. A escolaridade é um indicador importante para o desenvolvimento social e econômico do município de Manaus. Constata-se tal fato, observando a renda média da população com ensino superior completo é triplo da renda dos que não têm instrução ou não completaram os anos iniciais do Ensino Fundamental (MANAUS, 2021, p. 38).

A desigualdade possui relação com o modo de produção e que ao realizar o mapeamento histórico da população negra no processo de escolarização foi acontecendo de forma processual, desdobrando efeito na atualidade, conforme expresso neste documento e no texto de Patto (2015, p. 25) "a desigualdade nas taxas de escolarização entre ricos e pobres, brancos e negros mostra também que a discriminação social e racial persiste no país". Isto desvela e traduz a desigualdade social em desigualdade racial, pessoal e cultural, conforme já demonstrado no 4º Relatório de Monitoramento do PNE, em que há menos estudantes negros matriculados (95,8%) no ensino fundamental no Brasil quando comparado com os estudantes brancos (96,2%).

Sabe-se que os fatores extraescolares e intraescolares afetam a realidade escolar e este espaço enquanto local de disputa relaciona que o sistema educativo segue o sistema produtivo, desdobrando efeitos no campo da avaliação (DOURADO; OLIVEIRA, 2009). Neste contexto, podemos apontar que o sistema de avaliação é um sistema de distinção, pois se não há distinção, muda o processo de avaliação. Assim, ressalta-se que este modelo enfatiza os processos que reafirmam a desigualdade social, tendo em vista que o padrão avaliativo de larga escala tem se predominado no campo pedagógico, impactando diretamente na prática social.

Diante deste contexto cabe considerar três aspectos, o primeiro apontando a gratuidade nos exames de certificação, sinalizando que os sistemas burocráticos na escolarização pode ser vivenciado por todos os estudantes, tendo em vista que não precisam ser pagos, o que poderia ser apresentado como um dos aspectos de sistema universal, o que na verdade pode ser considerado um argumento frágil, tendo em conta a obrigatoriedade destas certificações, a organicidade do sistema, a relação produtividade e eficácia implícitas no SAEB, Ideb, IDH, Enem, nos vestibulares entre outros.

Entretanto, o segundo aspecto ressalta a pedagogia do exame conforme apontada por Luckesi (2007), a qual tem sido cada vez mais naturalizada na Educação Básica buscando reafirmar um sistema elitizado no sentido de comparar e classificar os estudantes, os professores, o ensino público e privado. Diante deste contexto, não se quer apontar que os exames não devem ser realizados, mas que a forma deveria ser ressignificada, quando se tem como parâmetro os determinantes sociais e a dimensão contributiva a melhoria técnica.

E o terceiro aspecto pode ser considerado em face da divulgação desses exames nos meios midiáticos e seus efeitos na cristalização de um sistema massificado de informação, havendo diversas contradições, como a naturalização da maneira com que os exames são constituídos, a naturalização dos resultados e comparação entre os estudantes, a apropriação da informação da sociedade civil com base em determinados resultados alegando que a educação particular é superior a educação pública.

Neste contexto, Assis (2016) sinaliza:

> Para garantir maior eficácia à política, de cunho meritocrático e gerencial, os resultados por escola passaram a ser divulgados com grande repercussão nas diversas mídias, responsabilizando professores, gestores e famílias pelo ‘sucesso’ ou ‘fracasso’ dos alunos nas provas e no Ideb (FREITAS, 2012; ASSIS e AMARAL, 2013). Neste contexto, a “boa escola” passou a ser aquela que melhor prepara os alunos para os 10 exames nacionais, que afinal de contas é o que irá indicar se houve ou não “melhoria da qualidade” do ensino, apresentado sob a forma de um índice e exposto em gráficos nas portas das escolas (ASSIS, 2016 p. 09-10).

E para finalizar este subcapítulo, o princípio da **obrigatoriedade** do Ensino Fundamental foi identificado nos PMEs de Curitiba e Fortaleza, sendo que cada um destes planos representa um sentido distinto. O primeiro aborda a escolarização de maneira obrigatória e o segundo aponta a obrigatoriedade no contexto da valorização dos professores, enquanto aspecto necessário para a escolarização do Ensino Fundamental. O quadro 26, a seguir, detalha a obrigatoriedade em Curitiba:

Quadro 26 - Eixo obrigatoriedade no processo de escolarização em Curitiba

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Curitiba	24.6	Garantir atendimento prioritário de Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino e dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Sistema Estadual de Ensino, nas diferentes modalidades, viabilizando a universalização da Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, conforme legislação vigente.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A presente estratégia demonstra a simetria textual com a CF/1988, a LDB/1996, o ECA, a EC nº 14/1996 e a EC nº 59/2009 ao ratificar o Ensino Fundamental como escolarização obrigatória. Entretanto, deve-se tensionar que esta obrigatoriedade, estabelece o parâmetro da faixa etária homogeneizando os sujeitos mediante tal critério. Na prática existem diferentes condições sociais e econômicas que permeiam esta compulsoriedade decorrentes dos aspectos da desigualdade social. Portanto, ao afirmar a obrigatoriedade escolar para sujeitos que se caracterizam de maneira heterogênea, se afirma que há um descompasso, e ao mesmo tempo, um compasso de exclusão dos estudantes. Neste processo, os entes federados devem possibilitar condições necessárias para que tais sujeitos permaneçam nesta escolarização, na premissa da imagem de obrigação.

Em termos práticos, para Cury (2010):

> Certamente que, em muitos casos, a realização dessas expectativas e do próprio sentido expresso da lei entra em choque com as adversas condições sociais de funcionamento da sociedade em face dos estatutos de igualdade política por ela reconhecidos. É inegável também a dificuldade de, em face da desigualdade social, instaurar um regime em que a igualdade política vá acontecendo no sentido da diminuição das discriminações. Além disso, muitos governos proclamam sua (in)capacidade administrativa de expansão da oferta em face da obrigação jurídica expressa (CURY, 2010, p. 104).

Assim, o campo jurídico e a materialização do seu ordenamento jurídico não pode ser entendido de maneira uniforme ou automática, pois estabelece movimento,

contradições e disputas que permeiam o campo social, político e do direito, e especialmente aos direitos sociais.

Este princípio pode ser estendido ao entendimento de que a educação e seus tipos avancem ao conceito de prática social, pois precisam ser ampliados, conforme demonstrado por Frigotto (2020) e não singularizar o conceito de educação como espaço escolar. Contudo, cabe resgatar o sentido de se reafirmar a escola enquanto espaço de transmissão de conhecimento, uma maneira institucional de socialização, bem como a oportunidade de desenvolver plenamente o estudante, tendo em vista que para Cury "é preciso construir uma cultura relativa à obrigatoriedade, cultura baseada no valores do educando, na importância do dever do Estado e na busca da autonomia e da afirmação da cidadania solidária e participante da vida política" (CURY, 2010, p. 168).

Este movimento construtivo pauta-se cotidianamente na efetivação da democracia, o cumprimento constitucional, a gestão democrática e o movimento da sociedade civil nas Conferências intergovernamentais acerca da educação, no cumprimento da educação como obrigatória na finalidade em problematizar o debate e a materialização do movimento neoliberal, neoconservador e gerencial que se têm levantado contra o ensino público.

Por fim, o quadro estabelece o princípio da obrigatoriedade relacionando com a valorização do trabalho docente, conforme estratégia 1.1 do PME de Fortaleza:

Quadro 27 - Eixo o Ensino Fundamental obrigatório e a valorização dos professores

CAPITAIS	ESTRATÉGIA	CONTEÚDO
Fortaleza	1.1	Ampliar, através de concurso público, o número de professores nas escolas de 1º ao 9º ano da rede pública, de forma a atender as reais necessidades pedagógicas do estudante, sobretudo nas áreas em que houver carência. Em casos de insuficiência do número de profissionais aprovados em concurso público, deverá ser realizada seleção de currículos, obrigatoriamente ainda dentro do semestre letivo em andamento, evitando assim qualquer tipo de prejuízo de aprendizagem na carga horária pedagógica do aluno.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A presente estratégia retrata a proposta de mapear o quadro docente no município e a possibilidade de realizar concurso público para professores e sua atuação no Ensino Fundamental em face da demanda de atendimento. Com base nos dados do Conselho Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), segundo Loureiro:

> muitos estados e municípios brasileiros possuem mais professores em contrato temporário e precário de trabalho do que concursados. E a múltipla jornada necessária para complementar a renda familiar dos professores atinge quase

> 30% da categoria, comprometendo a qualidade do trabalho escolar e a saúde dos profissionais (LOUREIRO, 2017, p. 59).

Diante disso, percebe-se que a precarização do trabalho docente está configurada desde a ausência de profissionais, até as condições objetivas deste trabalho. Na intenção de analisar mais sobre esta estratégia, as tabelas a seguir apresentam o quantitativo de docentes nos municípios pesquisados no anos iniciais e finais do Ensino Fundamental:

Tabela 32 - Número de docentes no Ensino Fundamental nas capitais brasileiras – Anos iniciais – 2013/2018/2021

Capitais	Região	2015	2018	2021
Manaus	Norte	3.356	3.065	3.556
Macapá	Norte	752	689	862
Belém	Norte	1.060	1037	990
Salvador	Nordeste	2.776	3.256	2.981
Fortaleza	Nordeste	3.401	3.719	3.285
Recife	Nordeste	2.098	2.003	1.910
Campo Grande	Centro Oeste	2.125	2.437	2.598
Cuiabá	Centro Oeste	1.178	1.541	1.167
Goiânia	Centro Oeste	2.515	2.642	2.412
Belo Horizonte	Sudeste	3.305	3.244	3.066
Rio de Janeiro	Sudeste	10.959	10.846	10.549
São Paulo	Sudeste	12.659	13.018	11.797
Curitiba	Sul	5.580	5.203	4.920
Florianópolis	Sul	545	461	505
Porto Alegre	Sul	1.202	1.077	1.107

Fonte: Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborados pelo autor (2022).

Tabela 33 - Número de docentes no Ensino Fundamental nas capitais brasileiras – Anos finais – 2013/2018/2021

Capitais	Região	2015	2018	2021
Manaus	Norte	2.288	2.471	2.595
Macapá	Norte	53	46	26
Belém	Norte	569	549	585
Salvador	Nordeste	1.148	1.378	1.458
Fortaleza	Nordeste	2.659	2.685	2.397
Recife	Nordeste	781	779	708
Campo Grande	Centro Oeste	1.667	1.615	1.632
Cuiabá	Centro Oeste	379	469	307
Goiânia	Centro Oeste	1.774	1.697	971
Belo Horizonte	Sudeste	2.446	2.224	2.026
Rio de Janeiro	Sudeste	10.928	9.687	8.407
São Paulo	Sudeste	10.451	11.406	10.727
Curitiba	Sul	491	436	438
Florianópolis	Sul	410	353	361
Porto Alegre	Sul	1.068	964	956

Fonte: Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborados pelo autor (2022).

Observa-se, todavia, que as capitais que apresentaram crescimento no quadro docente dos anos iniciais ao comparar o período de 2015 a 2021, foram Macapá, Salvador

e Campo Grande. E, ainda, com base nestes dados, o quantitativo de docentes por região foi: na região Norte em 2015 (5.168); 2018 (4.791) e 2021 (5.408); na região Nordeste em 2015 (8.275); 2018 (8.978) e 2021 (8.176); na região Centro Oeste em 2015 (5.818); 2018 (6.620) e 2021 (6.177); na região Sudeste em 2015 (26.923); 2018 (27.108) e 2021 (25.412) e na região Sul em 2015 (7.327); 2018 (6.741) e 2021 (6.532). Somando tais indicadores verificou-se que o total de docentes nos anos iniciais foi em 2015 (50.511); 2018 (54.238) e 2021 (51.705) e, assim, houve uma redução no quantitativo de professores nos anos iniciais em todas as regiões brasileiras entre o período de 2018 a 2021 e apenas na região sudeste houve um aumento dos docentes entre o período 2015 a 2018.

Já nos anos finais do Ensino Fundamental, identificou-se que as capitais que tiveram crescimento de 2015 a 2021 foram Manaus, Salvador e São Paulo. A quantidade de docentes na região Norte foi em 2015 (2.910); 2018 (3.096) e 2021 (3.206), na região Nordeste em 2015 (4.588); 2018 (4.839) e 2021 (4.563); na região Centro Oeste foi em 2015 (3.820); 2018 (3.781) e 2021 (2.910); na região Sudeste foi em 2015 (23.825); 2018 (23.317) e 2021 (21.160); na região Sul em 2015 (1.969); 2018 (1.753) e 2021 (1.755). A totalidade de docentes nestas capitais foi 37.112 em 2015; 36.786 em 2018 e 33.594 em 2021, sendo que entre 2018 a 2021 todas as regiões tiveram uma diminuição no quadro docente e entre 2015 a 2018 as regiões Norte e Nordeste apresentaram crescimento no quantitativo de docentes.

Ao realizar as comparações acerca do quadro docente, percebe-se que existe maior diminuição na maioria das capitais e regiões, havendo um descompasso em face do aumento da taxa de matrículas. No entanto, algumas capitais demonstraram um aumento entre os anos de 2015 a 2018 e posterior queda em 2021, podendo correlacionar efeitos da pandemia da Covid-19 e a configuração do ensino remoto.

Além disso, a capital Macapá demonstrou a existência de professores no Ensino Fundamental nos anos finais, os quais estão sob a responsabilidade do governo estadual.

Em face da Capital Fortaleza, verificou-se que nos anos iniciais houve um crescimento de 318 docentes entre 2015 a 2018, uma queda de 434 docentes entre 2018 a 2021, bem como uma diminuição de 116 docentes entre 2015 a 2021. E nos anos finais apresentou aumento de 26 docentes entre 2015 a 2018, queda de 288 entre 2018 a 2021 e uma diminuição de 262 no quadro docente entre 2015 a 2021.

Ao analisar tais indicadores, verifica-se que a estratégia não tem sido cumprida, tendo em vista a considerável diminuição de professores, sendo contraditório, pois houve aumento (variação de 7 %) de investimento financeiro, aumento de matrículas no Ensino

Fundamental e o número de escolas nos anos finais. De acordo com o site da Secretaria Municipal de Educação da Fortaleza, o último edital lançado para a área da educação foi: "Gestores escolares (diretor escolar e coordenador pedagógico): Edital 89.2021; Secretário escolar: Edital 146.2021; superintendente escolar e coordenador de Distrito: Edital 133.2021" (*online*, 2022), não havendo seleção para cargo docente.

Considerando este cenário, é necessário o esforço para a efetivação da Política Nacional de Formação e Valorização de professores no sentido de possibilitar a carreira docente de forma qualificada, desde o piso salarial, as condições adequadas para a realização do trabalho, a possibilidade da formação contínua, adotar medidas contrárias ao processo de desvalorização salarial e a secundarização dos direitos destes profissionais.

Para finalizar esta discussão, percebe-se que de forma geral várias categorias embasam o direito à educação nos PMEs ao sinalizar temas desta ideologia presentes no campo político, jurídico, social, pedagógico de forma hegemônica ou contra-hegemônica. É necessário resgatar que o estudo possui como centralidade a ideologia do direito à educação no PME, mas que este texto possui materialidade na prática apresentando avanços e retrocessos ao relacionar-se com o atual PNE (2014-2024) e as governanças na esfera nacional e municipal. Contudo, ambos precisam reorganizar o campo educacional para continuar a materialidade dos planos, tendo em vista que já há efeitos de descontinuidade em razão das alterações de governo desde os considerados democráticos até os antidemocráticos, bem como as consequências da Covid-19 no ensino.

Nesse sentido, é necessário que a figura do Estado ampliado e suas capacidades institucionais, mediante o movimento dos blocos históricos da sociedade civil e da sociedade política, direcione o PNE e os PMEs para uma concepção crítica e coletiva que busque efetivar os princípios da universalidade, obrigatoriedade, gratuidade e outros que se articulam ao direito à educação.

E diante disso, apontar mecanismos que possam de maneira orgânica, estruturar a agenda educacional atual, conforme sinalizado por Abrucio (2020) em três desafios. Já que o primeiro aponta a organização de um Sistema Educacional que articule ações intergovernamentais na intenção de diminuir as assimetrias subnacionais e constituir um processo de horizontalidade entre gestores, professores, profissionais e estudantes. O segundo sinaliza a organização de plano de recuperação das instituições escolares de acordo com a particularidade local acerca dos impactos pós-covid a longo prazo. E o terceiro em reconstrução de um modelo pedagógico para que "nossas crianças e jovens possam ganhar autonomia para ter mais oportunidades futuras. Hoje, boa parte da

educação brasileira é um cemitério de talentos, e, mesmo assim, a pandemia mostrou que, sem as escolas, as perspectivas da maior parcela do alunado são ainda piores quando não tem como frequentar o ambiente escolar” (ABRUCIO, 2021, p. 51).

Por fim, pensando no desenho do estudo, avancemos para as considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou compreender a concepção de direito à educação presente nos planos municipais de educação de capitais brasileiras elaborados a partir de 2015, em articulação com o PNE, considerando as categorias de universalidade, gratuidade e obrigatoriedade. Visou, ainda, refletir sobre a concepção do direito à educação que marca a educação brasileira a partir dos anos 1990; investigar aspectos centrais do direito à educação no PNE (2014-2024), em face da constituição e materialização no campo da política e gestão da educação; examinar os planos de educação de capitais brasileiras, tendo em vista possíveis avanços e recuos no tocante ao direito à educação sob responsabilidade direta dos municípios, destacadamente a fase obrigatória da pré-escola (4 e 5 anos) e ensino fundamental (6 a 14 anos).

A questão central que orientou a investigação foi a seguinte: *Qual a concepção do direito à educação que permeia os PMEs de capitais dos estados brasileiros?*

Para alcançar tais objetivos buscou-se construir um referencial teórico, conceitual e metodológico que permitisse analisar os planos de educação e os documentos de acompanhamento produzidos pelos municípios, que tinham por finalidade monitorar as especificidades da educação em cada localidade. Também foi fundamental buscar uma contextualização política, econômica e social mais ampla que permitisse construir uma compreensão das proposições e materialização dos planos, considerando os múltiplos atores e vozes no âmbito do Estado e da Sociedade, assim como as contradições daí decorrentes.

No capítulo 1 buscou-se demonstrar a temática da pesquisa, bem como a sua problematização em face da conjuntura e a complexidade do objeto de estudo ao articular o direito à educação desde os aspectos da internacionalização até os meandros locais que se apresentam nos municípios, haja vista que o particular não está dissociado do geral. Ademais, apresentou-se o percurso metodológico com base no levantamento bibliográfico a partir de obras, teses, dissertações e periódicos científicos acerca do objeto de estudo, bem como a coleta de dados e análise documental do atual PNE (2014-2024) e dos PMEs (2015-2025) de 15 capitais dos estados distribuídas nas cinco regiões brasileiras, de forma quantitativa e qualitativa.

A partir da análise de conteúdo buscou-se identificar os princípios da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade construídos historicamente no cenário brasileiro enquanto balizadores do direito à educação na lei, metas e estratégias dos PMEs e posteriormente realizou-se um recorte em face da competência municipal na pré-escola

e no ensino fundamental. Essa escolha se justifica pela complexidade do objeto de estudo, tendo em vista as reflexões iniciais no que se refere ao direito à educação.

O capítulo 2 foi construído com base no recorte teórico, contextualizando o conceito de ideologia a partir de autores críticos. A ênfase maior foi dada aos fundamentos que (re)configuram a ideologia neoliberal e o Estado, bem como os reflexos dessa conjuntura no campo educacional e no direito à educação. E ainda, apresentou-se a concepção de direito à educação com base nos movimentos históricos e conceituais do campo jurídico e de maneira específica no ordenamento legal brasileiro em face dos princípios da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade mediante as contradições da conjuntura neoliberal e possíveis desdobramento no campo das políticas públicas.

A partir da literatura foi possível identificar a pluralidade interpretativa sobre a ideologia. Contudo, a maioria se aproxima conceitualmente enquanto elemento dinâmico, associado ao movimento de dominação social de uns sobre outros ou de classe no contexto da produção da vida social. Essa representação revela os interesses da classe dominante e que são assumidas enquanto uma verdade coletiva.

Os tensionamentos do neoliberalismo, mediante delineamento ideológico de determinados grupos direitistas, têm afirmado seus interesses de maneira hegemônica como forma de realidade invertida em face da concepção de mundo de direito individual, propriedade privada, liberdade econômica, privilégios de alguns, interesses do capital, a conjuntura do Estado mínimo, privatização, financeirização, desemprego estrutural, prevalência da gestão privada, reformas empresariais, a terceirização e concomitantemente toda essa ideologia perpassa a educação e as perspectivas de proposição e materialização do direito à educação.

A lógica neoliberal direciona-se para a responsabilização individual dos sujeitos, como forma de controle, para o livre mercado, a concorrência, a competição, sendo que os mais aptos é que sobrevivem. Esses fundamentos assumem diferentes formas de manutenção de grupos direitistas mediante o controle e dominação sobre as demais classes sociais mediante o contexto aparente da justiça social, dos direitos individuais, da propriedade particular, da coerção educativa, do moralismo e até do direito natural.

Nesse entendimento, é necessário problematizar que o cenário brasileiro se encontra deslocado do contexto do ordenamento constitucional, quando sobrepõem os direitos fundamentais em face dos direitos sociais, sendo que aqueles são apropriados por grupos direitistas e configurados como sujeitos iguais, representado enquanto elite econômica no país, intensificando a existência de sujeitos que não se enquadram nesses grupos. A presente análise é necessária pois quando a CF/1988 identifica quem são os

cidadãos, muitos não serão considerados, pois estarão deslocados quando o texto legal é apropriado ideologicamente pelos grupos direitistas, ou seja, uma maioria da sociedade será considerada no delineamento da subcidadania, já que esses sujeitos enquanto subcidadãos não serão identificados enquanto iguais. Portanto, essa a realidade se demonstra de maneira invertida.

Ao caminhar pelos sentidos analisados acerca da ideologia, reforçamos e assumimos que o presente estudo se baseia nos autores Cardoso, Gramsci e Apple. Tendo em vista a necessidade de sinalizar a ideologia enquanto par dialético materializado como método e problematização no tocante a concepção de mundo, sociedade e sujeito de forma não linear, mas permeada por contradições que constroem esta conceptualização em determinados grupos ou mesmo dentro de um mesmo grupo. Assim, resgata-se a ideia de Cardoso de que a ideologia se materializa nas relações de poder, nas relações de produção, nas relações sociais, nas relações históricas e, portanto, não se restringe ao aspecto econômico, avançando para outras dimensões, áreas e aspectos que permeiam o campo da prática social, ou seja, se constituem na materialidade.

E ainda, como Gramsci e Apple, acreditamos que o sobrepujamento da ideologia dominante tem como ponto inicial a modificação da sociedade capitalista, a qual se constitui enquanto realidade invertida, ou seja, com base no individualismo e não no coletivo. A ideologia dominante presente no modo das relações de produção, a reestruturação produtiva, mediante as consequências da exploração e da dominação social, precisa da formação e mobilização dos intelectuais orgânicos que representam a sua classe, articulados às instituições que amparam a coletividade e, dentre essas organizações, podemos apontar a escola.

Entretanto, a ideologia de grupos direitistas argumenta que o direito à educação não se garante, pois, a educação perdeu a funcionalidade em parâmetros econômicos. Portanto, vem se configurando a existência de demandas educacionais amparadas nas políticas neoliberais e, nesse sentido, a educação deve integrar-se na organização produtiva capitalista, com a finalidade social formativa de sujeitos neoliberais.

Diante das políticas educacionais no cenário atual, como Movimento Escola Sem Partido, programas da escola da inteligência, educação em casa, a utilização de *vouchers* como financiamento estudantil, reforma do ensino médio, a militarização das escolas, programa Future-se, Base Nacional Comum Curricular, empreendedorismo ou até a emenda constitucional nº 95/2016, que tangencia o congelamento dos gastos público, intensifica os efeitos do não direito à educação.

Essas políticas determinam a redução do direito público à educação no cenário neoliberal apresentando, concomitantemente a redução do campo da escola na mesma direção ao reproduzir os saberes, os interesses, os valores e posicionamentos dominantes da classe burguesa na formação dos estudantes. Porém, vale se lembrar de Gramsci e Apple, a instituição escolar mediada por disputas e contradições se constitui enquanto um *lócus* das *práxis* ao buscar a transformação social em construir uma educação crítica dos discentes e, consequentemente, a formação de intelectuais orgânicos para atuarem nos interesses e proteção da sua classe.

Portanto, entender a ideologia enquanto categoria analítica e um problema teórico é compreender que as ideias possuem materialidade, não são neutras, que os conceitos possuem relação com o momento em que são produzidos e reproduzidos, devendo ser compreendido os processos que se configuram o direito à educação nos diversos momentos. Com isso, foi possível destacar que o direito à educação possui uma relação síncrona e diacrônica do jusnaturalismo e do juspositivismo, pois aproxima-se do direito natural mediante o entendimento da garantia a educação enquanto prática social na correlação entre capital cultural e formação humana. Em contrapartida, entendeu-se que a história social do direito à educação possui maior afirmação pelo direito positivo, tendo em vista que não está dissociado da intenção de descrever a lógica das lutas pelos direitos fundamentais e mais especificamente os direitos sociais.

Este percurso se desdobra na CF/1988, estabelecendo o direito à educação enquanto direito público, social, subjetivo e humano. No artigo 205 demonstra a missão da educação nacional e o pleno desenvolvimento da pessoa, a preparação para a cidadania, e a preparação para o trabalho. Assim, a educação enquanto direito social possui como finalidade a plena capacidade de exercer as três liberdades fundamentais.

Observou-se que o direito à educação e a relação com a democracia estão presentes no desenvolvimento constitucional, nas legislações e nas políticas educacionais, sendo apresentado e amparado paralelamente a múltiplos princípios, tais como, liberdade, igualdade, universalidade, gratuidade, obrigatoriedade, acesso, permanência, qualidade e gestão democrática. Contudo, existe um descompasso do direito à educação entre a letra da lei e a realidade concreta mediante as fragilidades na vida prática, tendo em vista que este direito não foi efetivado integralmente ou garantido até hoje no Brasil, mesmo após 34 anos da CF/1988.

Dentre os diversos princípios que aparecem no ordenamento jurídico sobre o direito à educação, a universalidade, a gratuidade e a obrigatoriedade vão sendo identificados de forma reiterada no Brasil nos textos constitucionais e nas legislações

educacionais. Nota-se, que a presença destes princípios é resultado do movimento de luta da sociedade civil em razão das contradições que se configuram nos diversos momentos, fazendo com que estes princípios apareçam de forma clara ou opaca desde a proposição até a materialização das políticas públicas.

O processo de universalizar a educação enquanto espaço em disputa se incide em diversos contextos limitadores, desde os mais restritivos direcionando a educação para determinados grupos (ricos, brancos, homens, jovens, urbanos e centralizados territorialmente), reforçando a educação enquanto um bem de poucos e até a proposta da educação nas diversas etapas, níveis e modalidades de educação/ensino. Porém, também se identificou a essência de estabelecer a escola para os pobres ao propor uma educação que seja universal para toda a população.

A despeito da gratuidade observou-se que este princípio emerge das contradições do ensino público e do ensino privado, determinando os sujeitos que vivenciam estes espaços e, ainda, o sentido da escola enquanto formação humana, pois enquanto na escola pública e integral há a necessidade de oportunizar experiências além das disciplinas, nas escolas privadas os sujeitos já possuem estas condições dentro e fora deste espaço, distanciando cada vez mais a disparidade social.

Além disso, observou-se a luta em torno do fundo público para materializar ou não os investimentos públicos que visem garantir o direito à educação, de modo a assumir os elementos democráticos presentes na CF/1988 e na LDB/1996, na direção movimentos e processos de construção da escola pública gratuita, democrática e de qualidade social, com base nos avanços do financiamento público que objetivem ampliar os recursos para a educação, como previstos na meta 20 do atual PNE, o que poderia resultar no atingimento efetivo de todas as metas.

Contudo, a desconstrução efetiva do fundo público para garantir o direito à educação, por meio, dentre outros, da EC nº 95/2016 e dos cortes orçamentários, tem implicado no descumprimento do PNE, com forte repercussão nos planos estaduais e municipais. O que se observa nos últimos anos é a redução dos investimentos em educação pública de qualidade, a ampliação do empresariamento, o repasse de recursos educação para a iniciativa privada, a militarização das escolas, as tentativas da implementação do ensino domiciliar, dentre outras ações.

Nesse contexto, foi possível perceber que a gratuidade escolar implica, dentre outros, o financiamento público dos equipamentos, do transporte, da infraestrutura, dos recursos pedagógicos e das condições objetivas que amparam o estudante para que ele acesse e permaneça no ambiente escolar.

Outrora, a presença do princípio da obrigatoriedade escolar é lenta quando observa os primeiros textos constitucionais e seu percurso até a EC nº 95/2009, avançando no período do Governo Lula da Silva (2003-2010) até os delineamentos do PNE (2014-2024) e mesmo da constitucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE). Foi possível identificar que quando a educação/ensino de 04 a 17 anos é situado de maneira obrigatória, automaticamente a figura estatal torna responsável na oferta da educação e as condições necessárias para que os estudantes possam acessar e permanecer neste direito, superando quaisquer impedimentos sociais, políticos e culturais que inviabilizam a devida materialidade.

Entretanto, observou-se que o direito à educação em face destes princípios tem sido cada vez mais impactado pela ideologia neoliberal. Possuindo como base esta compreensão nos diversos contextos sociais e, de maneira particular no âmbito educacional, a arena pública tem assumido os efeitos concretos, produzidos e reproduzidos dentro da escola considerada para os pobres, mas ao mesmo tempo, remete a ideologia da privatização na inserção política da construção da relação coalizada na sociedade capitalista.

Essa ressignificação demonstra um conjunto articulado que amplia a desigualdade na escola, sendo expressa no processo de exploração e dominação de classe por meio de parâmetros do pensamento dominante, cristalizado e hegemônico de uma classe sobre as outras. Essa manifestação de pensamento utiliza-se do senso comum e do discurso do bom senso, para ratificar uma determinada sociedade como realidade, mas quando vamos para o real enquanto coletivo, essa realidade está invertida, conforme a tese adotada por Apple.

Neste sentido, o direito à educação no contexto neoliberal se contrapõe ao campo democrático ao estabelecer políticas neoliberais que ratificam e produzem desigualdades e, assim distancia dos princípios da universalidade, da gratuidade e da obrigatoriedade, quando poucos têm acesso; a ampliação da evasão escolar; a desregulamentação das políticas progressistas; a ausência de estabelecimentos escolares, materiais pedagógicos, profissionais da educação e o transporte escolar; a exclusão de certo grupos identitários; o repasse da responsabilidade para a gestão privada; a ausência da gestão democrática; a seleção de conteúdos tradicionais nos currículos restringindo a pedagogia das competências; a ênfase do fracasso escolar do ensino público; o financiamento estudantil; a reprivatização e seus distintos desdobramentos.

Diante disso, reafirma-se os efeitos da despolitização, em que o mercado passa a financiar e decidir o que é, o que pode, o que deve possuir a escola. E tal configuração

tem ensejado comumente a passagem do direito à educação para um modelo de serviço da educação, em que sobressai a defesa do individualismo enquanto prestação de serviço.

De forma geral, este capítulo afirmou que o direito à educação é um campo de disputa nos diversos momentos, e que vai se configurando enquanto direito público, social, subjetivo e humano no campo jurídico e político, mas que existe um movimento contra-hegemônico acerca do falseamento da nova direita, a partir dos neoliberais, neoconservadores, populistas autoritários e a nova classe média na cristalização de suas concepções ideológicas na intenção de garantir a dominação, a manutenção e a naturalização de seu *status quo* na sociedade, a partir dos seus interesses no discurso do que é legítimo, bom e justo na intercontextualidade cultural, econômica, política e, especificamente no campo educacional.

No sentido de clarificar a concepção de direito à educação assumida nesta teses, sinaliza-se que o direito À educação vai ao encontro das ideias defendidas por Cury, tendo em vista que não se pode diminuir o direito à educação enquanto direito à aprendizagem, tendo em vista a amplitude e os impactos deste direito ou a sua ausência na prática social. Portanto, a tese reafirma que o direito à educação está sinalizado enquanto conceptualização e não apenas um conceito, na perspectiva de garantir este direito enquanto direito humano, público e social tendo em vista que o campo educacional e suas relações nos diversos campos sociais, pois assim reafirma que o direito à educação torna-se caminho e objeto para outros direito e paralelamente direciona o direito à educação ao campo pedagógico para uma formação ampla, crítica e consciente, pois é esse processo que avança na emancipação dos sujeitos. E ainda, ressalta que o direito a educação deve buscar diminuir as assimetrias sociais, raciais, étnicas, geracionais, sexuais de determinados grupos na intenção de alcançar uma igualdade e justiça social no Brasil, tendo em vista que diariamente este direito tem sido atacado, afastado ou diminuído por políticas antidemocráticas no chão da escola ou na sociedade em geral. E por fim, o direito à educação está relacionado em todas as dimensões que constituem e são constituídos no campo educacional.

Além do mais, o capítulo 3 articulou o direito à educação no Brasil, sob o aspecto da forma federativa de estado, mediante o percurso histórico do campo educacional pelo viés de algumas políticas públicas. E ainda, demonstrou o movimento da sociedade civil na construção do atual PNE (2014-2024) e seus relatórios de monitoramento, enquanto instrumento de organicidade política para o devido cumprimento do ordenamento constitucional, bem como as conexões entre a proposição e materialização dos planos subnacionais.

O federalismo torna-se um fundamento essencial ao entendimento orgânico do sistema e subsistemas presentes no campo da educação e sua materialização enquanto direito. Verificou-se que ao estabelecer o federalismo de cooperação, conforme explícito no artigo 22 da CF/1988. O regime de colaboração, cria possibilidades interfederativas na construção de políticas, em razão do princípio da autonomia no federalismo, alterando o papel de coordenação do ente federal para a função de colaborar com a conjuntura das políticas nacionais com base nas relações compartilhadas.

Porém, foi possível perceber que o regime de colaboração assume um fundamento de negociação, o que aparentemente poderíamos considerar enquanto um federalismo competitivo entre os entes federados ao ensejar as competências privativas e concorrentes nos limites interpostos para garantir o direito à educação. Aquele fundamento pareceu evidenciado nas competências concorrentes ou comuns, quando se compartilha a responsabilidade cumulativa entre mais entes federados ao exemplificar a passagem da responsabilidade de oferta para outra esfera ou quando não fica estabelecido claramente quem deveria ofertar.

Foi possível observar que entre 1980 a 2015, o cenário brasileiro foi se constituindo por um neoliberalismo progressista em que movimentos progressistas correlacionaram os efeitos do neoliberalismo e das lutas sociais. Neste entendimento, pareceu existir uma nova demanda de educação e de uma política educacional neoliberal, desdobrando configurações de um neoliberalismo reacionário a partir do final do primeiro mandato do Governo de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), chegando ao seu *Impeachment* ou destituição por meio de golpe em 2016.

Os embates históricos da educação no Brasil evidenciam a interpenetração da esfera pública e da esfera privada. Foi possível observar que entre o período de 2003 a 2016 alguns dos programas de governo e os documentos finais das conferências de educação, sobretudo das CONAEs realizadas 2010 e 2014, tiveram avanço na esfera pública, especialmente no período do governo Lula da Silva (2003-2010).

A estrutura federativa brasileira é historicamente pautada pela repartição de poderes, de negociação e espaço, permeado de ideias e alianças, bem como pela desregulamentação, descentralização e disputa acerca do campo da educação. Muitos destes aspectos provocam desigualdades afetando o direito à educação, o que para alguns autores a existência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) contribuiria para garantir a educação enquanto direito social e humano. E, ao mesmo tempo, é necessário salientar que a presença deste sistema enquanto aspecto da centralização dialoga e diverge do conceito de desconcentração já recortado no campo educacional desde o texto do

Manifesto dos Pioneiros, a ideia de institucionalização nos eventos educacionais, a EC nº 59/2009, até o art. 13 do atual PNE (2014-2024).

Portanto, os embates na sociedade civil e política acerca da apropriação do fundo público pela iniciativa privada estiveram presentes desde o debate da constituinte de 1988, da LDB/1996, da EC nº 59/2009 até a construção e proposição do atual PNE nas conferências nacionais, estaduais e municipais de educação e no congresso nacional, bem como a maneira em que vão materializando as metas e estratégias entre 2014 a 2024.

A análise deste cenário contribuiu para a discussão teórica entre a dimensão da não linearidade da proposição e materialização das políticas, tendo em vista que a partir do pacto social e os nexos interinstitucionais, a realidade é dinâmica e a sua efetividade se constitui nos vários embates ideológicos e histórico-sociais. Nesta perspectiva, levantou-se alguns princípios que foram fundantes para a proposição do atual PNE (2014-2024) e a sua centralidade para a compreender a distinção das políticas governamentais enquanto recorte histórico, em contraposição a política de Estado sendo mais abrangente da proposição e materialização.

Por sua vez, identificou-se que o atual PNE (2014-2024) sinaliza a dimensão do direito à educação desde a letra da lei, até as metas e estratégias, sendo este um esforço da sociedade civil nas conferências educacionais nas diversas esferas governamentais. E quando se recorta a análise deste plano em face dos princípios da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade, os mesmos também foram identificados.

Na pesquisa, de forma geral foi possível identificar no atual PNE (2014-2024) a universalização da educação básica obrigatória e gratuita; a universalização das tecnologias para o uso dos estudantes como forma de atualização e acessibilidade; a universalização dos exames pelo SAEB; a universalização de creches para crianças com deficiência; universalizar o atendimento especializado para estudantes com deficiência; propor ações de maneira colaborativa com a saúde e assistência social para que os estudantes acessem e permaneçam na unidade escolar; universalizar o atendimento para os estudantes do campo, quilombolas e indígenas; a obrigatoriedade conforme metas 1, 2 e 3; a busca efetiva dos estudantes que evadiram a escola; universalizar a EJA de maneira gratuita; a gratuidade de matrícula desde a creche até o ensino médio; a concessão de bolsa de estudos em escolas particulares; a disponibilização de transporte e exames gratuitos; expandir gratuitamente o ensino médio integrado.

Nesta parte, cabe uma importante reflexão acerca do monitoramento do PNE no período da Covid-19. Pois os seus impactos na educação permanecerão por muito tempo no cenário brasileiro, tendo em vista a desarticulação do governo federal com os outros

entes federados, a ausência de um planejamento neste período, bem como a inexistência de um Plano pós-pandemia. E ainda, como podemos pensar os princípios educacionais e constitucionais neste período? Quais diálogos são construídos acerca da obrigatoriedade de suspender a presença nas escolas, tendo em vista que há um princípio da escolarização obrigatória? Ou ainda, quais significados podem ser percebidos na política educacional neste período no tocante aos impactos do direito à educação? Em que tantos estudantes estiveram fora escola, sem condições objetivas de acesso à educação e que a maioria destes estudantes se enquadram em grupos de alta vulnerabilidade, ou seja, os mais necessitados para que o direito à educação fosse efetivado como forma de possibilitar o pleno desenvolvimento da pessoa.

Por fim, o capítulo 4 retratou especificamente acerca da empiria da pesquisa ao apresentar o tratamento dos dados acerca do direito à educação na amostra dos PMEs de 15 capitais brasileiras, sendo três de cada uma das regiões do país.

Ficou evidenciado que todas as capitais propuseram os seus PMEs, mas quatro destas não alcançaram o art. 8º do PNE (2014-2024), já que publicaram os seus PMEs posteriormente ao ano de 2015. Além disso, observou-se que o direito à educação foi constatado em todos os planos, bem como, os princípios da universalidade, da gratuidade e da obrigatoriedade. Alguns com mais profundidade do que outros.

Todavia, alguns aspectos precisam ser ressaltados, quando partimos da análise mais geral dos PMEs. O primeiro aspecto é que a concepção do direito à educação foi identificada em todos os planos recortada categoricamente pelos princípios da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade. Foi possível identificar a temática em 294 dispositivos, distribuídos da seguinte maneira: a universalidade (lei: 13; meta: 63; estratégia: 56); a obrigatoriedade (lei: 0; meta: 02; estratégia: 49) e a gratuidade (lei: 01; meta: 02; estratégia: 108).

O segundo aspecto retrata que muitos PMEs reproduziram o texto da lei, metas e estratégias de forma literal ao descrito no PNE e, assim consideramos que para alguns municípios a indução de construir o PME foi intensa, chegando ao ponto de não transmitir as particularidades locais, mas mera cópia do plano nacional. Contudo, alguns planos apresentaram singularidades em suas estratégias, estando além de similitudes com o PNE, tais como, o PME de São Paulo.

O terceiro aspecto encontrado foi que todos os PMEs apresentaram uma abrangência que vai além das ações privativas das competências municipais, sob toda organização da educação municipal. Sabe-se que a educação municipal pode atuar em outros níveis de educação/ensino desde que cumpra o inciso V do art. 11 da LDB/1996,

porém a presença de metas e estratégias relacionando o ensino médio e substancialmente a educação superior foi grande, especificamente acerca do paradigma da curricularização, cursos de licenciatura e ações acerca de estágios obrigatórios.

O quarto aspecto está articulado com a relação público e privado, em que alguns planos apontam convênios com entidades particulares na finalidade de cumprir com as metas, mas também foi possível identificar estratégias propondo a diminuição dos mesmos convênios, havendo um movimento contra-hegemônico.

O quinto aspecto é que são afirmados nos PMEs tópicos centrais da avaliação, currículo, docência, financiamento e gestão resgatando os eixos das políticas educacionais enquanto áreas de organização do tempo e espaço de trabalho e a garantia do direito à educação.

No desafio de recomposição do objeto de estudo, foi possível identificar direito à educação na pré-escola, a partir de alguns pontos. O primeiro ponto a ser considerado é o quantitativo de dados encontrados, sendo identificados 23 dispositivos e que a universalidade foi identificada em 19 dispositivos, a gratuidade em 02 dispositivos e a obrigatoriedade em 02 dispositivos.

O segundo ponto é que a universalidade esteve presente em relação ao percentual e o prazo conforme meta 1 do PNE, sendo que todas as capitais se propuseram em universalizar 100% a educação pré-escolar. Entretanto, apresentaram prazos distintos um dos outros, sendo que 13 sinalizaram o prazo de 2016, 01 no prazo 2018 e 01 no prazo de 2025. Tendo em vista estes parâmetros e os dados do site do PNE, nenhuma capital alcançou a devida meta até 2018.

Conclui-se, ainda, que a universalidade esteve sinalizada nos dispositivos dos PMEs de Curitiba, Recife e Rio de Janeiro, sendo ratificado enquanto princípio na vertente social; a afirmação da universalização da pré-escola na finalidade do atendimento especializado e a educação inclusiva para estudantes com deficiência na educação infantil e, ainda, apontou que para existir a universalização da pré-escola é necessário a previsão orçamentária e sua aplicabilidade em investir os recursos financeiros na educação.

No tocante ao princípio da obrigatoriedade identificou-se dispositivos nos PMEs de Belém, Curitiba, sinalizando a confirmação deste princípio liberal, bem como, a diminuição sequencial dos convênios com a iniciativa privada na finalidade de sobressair a educação pública. Estes fundamentos são essenciais tendo em vista a organização governamental na ampliação do direito à educação, pois quando se afirma este princípio na ordem liberal faz-se com que o processo de democratização social seja almejado em

contraposição à ideia de uma democracia restrita sob fins econômicos, privatistas, empresariais, clientelistas, meritocráticos.

Considerado os dados e a simbologia do princípio da gratuidade na pré-escola, o mesmo esteve reafirmado nos PMEs de Campo Grande e Curitiba, especialmente a discussão da escola voltada para os pobres em face do ensino público, mas para essa concretização o financiamento público, as propostas de governo e as ações dos gestores em face da organização orçamentária é base para as questões estruturais e pedagógicas. Além disso, observou-se nesta parte uma relação do público e privado na intertextualidade da concepção social e a concepção econômica, propondo a fiscalização dos convênios privados na educação infantil. No entanto, é perceptível na prática conforme já exposto pela revisão de literatura e estudos a inversão ou ausência neste processo de fiscalização, tendo em vista que Adrião e Peroni (2019) expõem que quando o bem público é passado para o campo privado são estes interesses que estarão na gestão, direcionando toda prática daquele espaço e dos atores envolvidos no espaço escolar e no campo educacional.

Prosseguindo com a análise, o direito à educação no ensino fundamental esteve direcionado a partir de alguns resultados. O primeiro ponto a ser considerado é o quantitativo de 38 dados encontrados, sendo a universalidade identificada em 26 dispositivos, a gratuidade em 10 dispositivos e a obrigatoriedade em 02 dispositivos.

O segundo retrata acerca das informações identificadas sobre a universalização do ensino fundamental. Há, pois, a confirmação de que todos os PMEs demonstraram universalizar o ensino fundamental recepcionando a meta 02 do PNE. Todavia, alguns PMEs sinalizaram prazos de vigência em seus textos e percentuais de alcance diferentes em face da conclusão dos estudantes no Ensino Fundamental.

Dentro desse desafio, a universalização também foi identificada a partir de alguns eixos, dentre eles a ratificação da universalização pela concepção social nos PMEs de Belém, Curitiba e Florianópolis, sendo que documento de Belém propôs estratégias que pudessem estruturar o alcance da universalização mediante a construção de unidades escolares e o monitoramento da presença dos estudantes dentro e fora do espaço escolar. Considerando as informações do Relatório do Monitoramento desta cidade e o Censo Escolar 2021, houve um aumento das unidades escolares na finalidade de suprir a necessidade estudantil já que paralelamente obteve um crescimento de matrículas. Contudo, não foi possível identificar a organicidade destas unidades, bem como, a região em que estão situadas, dificultando o acesso de informações que poderiam complementar a discussão.

Além do mais, foi possível especificar a universalidade articulada ao regime de colaboração entre a esfera municipal e estadual, bem como a inserção de instituições governamentais. Este diálogo necessita de cuidado, pois ao mesmo tempo em que esta estratégia sinaliza o pacto social na tratativa de cooperação técnica enquanto fator de qualidade entre os entes e suas devidas competências, ela provoca contextos da privatização, mediante a desresponsabilização e desconcentração para atuação privada. Assim, podendo correlacionar com o gerencialismo da educação que vai se naturalizando em face da gestão democrática. É necessário ressaltar que a luta pela qualidade precisa ser democrática e que a gestão não seja privada e indicada pelo prefeito, quando uma equipe de educadores brota na escola ou quando se configura os donos da escola, haja vista a permanência de uma vida inteira, pois se alinha a determinada linha política.

Continuando, o princípio da universalidade dialogou com a qualidade da educação, propondo que um ensino aceitável tem como condicionalidades mínimas as questões estruturais, pedagógicas, curriculares, instrumentais, os recursos materiais e humanos para todos os estudantes. O investimento financeiro torna-se requisito básico para melhorar a qualidade da educação e consequentemente estar universalmente disponibilizado. A qualidade da educação enquanto fim da formação humana não pode estar incongruente da dimensão social, política, cultural e econômica no tocante a transformação da realidade como ponto de partida a justiça social. Portanto, torna-se necessário que os PMEs apontem esses fatores, mediante a concepção social em contraposição aos aspectos que inviabilizam a universalização do ensino fundamental público e de qualidade para os estudantes brasileiros.

Em torno da universalidade, também foi possível especificar a valorização dos profissionais de educação articulando o campo acadêmico com o ensino fundamental. A formação continuada destes profissionais mediada pela pós-graduação e os grupos de pesquisa das universidades tem como base a formação dos intelectuais orgânicos a partir do capital intelectual, do conhecimento elaborado e crítico produzido neste campo.

Ao aproximar estas relações o direito à educação vai sendo entendido mais do que uma sistematização do saber, mas uma herança cultural, o momento de autoconstrução e o pleno desenvolvimento da pessoa humana, constituído como resultado histórico, social e humano. Isto não quer dizer, que esta aproximação acontece de maneira homogênea e linear, tendo em vista a ideologia neoconservadora e neoliberal avançada no discurso da culpabilização e precarização das universidades públicas e, assim, vão apresentando a narrativa de que estas instituições atacam os seus valores tradicionalistas.

Outro modo que se afirma a universalidade, foi a relação com o campo da avaliação. Os PMEs de Campo Grande, Curitiba e Goiânia sinalizaram a universalização dos exames certificadores no ensino fundamental. E assim, identificou-se que o direito à educação possui uma relação com aspecto da avaliação, apresentando um discurso que se aproxima da concepção social acerca do diagnóstico do ensino e aprendizagem, mas que ideológica e inversa, se efetiva em uma concepção mais econômica, sob a vertente capitalista e neoliberal mediante instrumentos padronizados de larga escala em que o quantitativo sobressai a qualidade social, tais como Ideb e Prova Brasil.

Inobstante, os contornos do princípio da gratuidade no ensino fundamental tiveram como sentido, a confirmação do ensino público para todos ratificando o texto constitucional de 1988 e o necessário investimento de recursos financeiros para subsidiar o ensino, bem como a gratuidade dos exames de certificação e a sua ampla divulgação.

Para finalizar, o princípio da obrigatoriedade no ensino fundamental esteve associado à confirmação do princípio constitucional, bem como o eixo da valorização dos professores e a obrigatoriedade. Foi possível identificar que o processo de escolarização obrigatória se apoiou na matrícula dos estudantes, no transporte para o seu deslocamento, as condições estruturais dos espaços, dos materiais, da alimentação, ou seja, condicionalidade que amparam o acesso e a permanência ativa destes estudantes. Com efeito, o eixo da valorização docente contribui nesta perspectiva, tendo em conta que o quadro de professores de forma completa contribui para que os estudantes permaneçam na escola e a existência de concursos público reafirma o preceito constitucional enquanto gestão democrática e o não sucateamento da educação pela ausência de professores ou professores temporários.

Tal é a importância de todos estes resultados, entre outros já citados, pois cumpre assinalar que a conceptualização de direito à educação identificados nos PMEs, possui o sentido de confirmação existencial de uma ordem histórica e principiológica da universalidade, da gratuidade e obrigatoriedade mediante a concepção social, afirmando tópicos centrais em face do atendimento universal do ensino na pré-escola e no ensino fundamental; da educação inclusiva na educação infantil; do financiamento público enquanto fator de expansão da educação; da avaliação mediante análise burocrática do ensino e exames gratuitos, a condicionalidade da gratuidade para a qualidade da escolarização obrigatória, da valorização dos profissionais da educação desde concursos públicos e a formação continuada no campo acadêmico, da gestão educacional em diminuir ou afastar de convênios privados no ensino público. Nesse entendimento, resgata

os eixos das políticas educacionais enquanto áreas de organização do tempo e espaço de trabalho e a garantia do direito à educação para todos.

Entretanto, também foi possível identificar o sentido de direito à educação na concepção econômica em face da relação público e privado em que alguns municípios reforçam os convênios privados e o campo da avaliação pela presença dos exames padronizados e de larga escala centralizados em resultados estatísticos.

Diante deste cenário, torna-se necessário contextualizar a presente temática na intenção de apontar ampliações ou obstáculos ao direito à educação na atualidade, tendo em vista que o sistema educacional brasileiro vem somando problemáticas extraescolares e intraescolares anteriores à pandemia da Covid-19.

Podemos afirmar a tese de Cury (2010) que conceptualiza o direito à educação ao referenciar um conceito polissêmico. Contudo, ampliamos esta definição, pois não se restringe a polissemia conceitual tendo em vista que o direito à educação se materializa de forma polissêmica na prática social, já que o campo de disputa em que vai se constituindo em torno do direito à educação nos PMEs está nas linhas do seu texto e o contexto da sua proposição, mas também nas entrelinhas da materialização destes planos. O movimento do estado na educação, há um interesse em ofertá-la, por conta do interesse capitalista em produzir a força de trabalho em que vai se articulando entre a concepção social e a concepção econômica.

As disputas nas agendas dos movimentos sociais pela ideologia neoliberal ao desenhar política pública desde a educação básica até a educação superior, pela a educação de tempo integral, a educação de qualidade, emancipação e autonomia dos sujeitos a centralidade da instrução pública, o currículo, o financiamento, a gestão, os profissionais da educação, o campo da avaliação pensado na perspectiva ultraneoliberal, a partir de 2016 no cenário brasileiro e aprofundado no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), tornando-se muito complexo propor um sistema diferente da lógica meritocrática e do movimento apresentado pelo MEC e a apropriação da educação enquanto fundo público.

A ascensão de políticas antidemocráticas amplia desigualdades na atualidade, este trabalho já possui o olhar de levar o direito à educação enquanto bandeira de luta e que de fato seja universalizado, gratuito e obrigatório em todos os níveis de escolarização mesmo com o movimento de projetos neoliberais que vem destituindo o direito público e subjetivo a educação.

Quando observamos os dados, o processo de universalização de 100% da pré-escola e do ensino fundamental possui um descompasso, sendo este um princípio

diacrônico com os princípios das agendas dos movimentos sociais, tais como, a educação de tempo integral, a educação de qualidade, emancipação e autonomia dos sujeitos, a centralidade da instrução pública gratuita e obrigatória.

No cenário atual houve retrocessos nas políticas sociais e parcelas destes retrocessos estão relacionados a partir dos aspectos privatizantes na esfera pública. Já estava instaurado a apropriação do setor público pela esfera particular e a partir do golpe de 2016, tem se intensificado essa conjuntura, já que é colocada diante de tensionamentos e de maneira sequencial no conjunto de movimento da relação público e privado que vão aparecendo na materialização do plano, bem como no conjunto de constrangimentos das políticas educacionais.

Assim, a educação pública vai perdendo paulatinamente a gestão pública, pois a luta de embate histórico da apropriação do fundo público, vai se constituindo após o *impeachment* mediante golpe sem comprovação fiscal em 2016 e agravado em 2019, bem como a naturalização destes espaços. Para exemplificar, entre a proposição e materialização do Fundeb houve um permanente debate entre público e privado.

Na realidade social capitalista existe um problema concreto em relação ao direito à educação, porque a educação perdeu a função sistêmica em termos econômicos e, assim, há passagem do campo de mercantilização para a lógica da financeirização. Desta forma, apreende esses campos de disputa, pois tem relação com o conceito de educação como uma prática social que além de reprodução é um espaço de produção.

Reforça-se a tese de Cara (2019), em que a realidade mundial padroniza a crise, reafirmado no período neoliberal ressaltando a tese de que um determinado nível de desigualdade seja positivo e ao aproximar do campo educacional, a perda do papel sistêmico contribui para a força de trabalho, ao produzir trabalhadores para a prestação de serviços e não para altos níveis de produção.

O PNE, PEE e os PMEs, bem como as suas metas e estratégias não se traduzem e não se diferenciam de maneira homogênea e sim de forma heterogênea. Primeiramente, é necessário pautar a defesa do PNE como plano de estado fundamental para o cumprimento do direito à educação enquanto direito a uma educação de qualidade para todos(as).

Considerando o cenário dos PMEs, ressalta-se a relevância da sociedade civil nas tensões da elaboração dos planos, dos movimentos, dos sujeitos e dos intelectuais. Tudo que aparece nos planos faz parte do jogo de força daquele momento e existem contradições que não tem aparecido de forma bem clara, em decorrência das forças hegemônicas na elaboração pela sociedade coletiva, que no geral as forças do contexto

progressista predominaram, mas não quer dizer que não existiu o movimento que forçava a ideologia da privatização. O que apareceu inicialmente foi que estes embates tiveram mais força do debate legislativo do congresso nacional.

O PNE, PEE e os PMEs já contemplam a lógica da mitigação da desigualdade social e educacional, pois são planos embasados por parâmetros que buscam atender todos os estudantes e tem uma lógica de mitigar o direito e acesso à educação e educação com qualidade. Em um país, como o Brasil com características que tem, a partir dos dados e pesquisa que reafirmam constantemente a desigualdade social é necessário um plano de gestão educacional que tenha como finalidade o mínimo necessário para ser vivido no tocante desigualdade estrutural que perpassa a classe social, raça, idade, gênero, etnia que estruturam a sociedade, mas também são estruturais no ponto de vista econômico no diferentes estados e municípios e até intramunicipal.

Assim, compreende que o princípio da igualdade vai se confirmando mais de maneira formal, tendo em conta que determinados blocos históricos, compostos por de cidadãos pobres, negros, mulheres, com deficiência, gays, lésbicas, transexuais e, dentre outros, estão sendo atacados cotidianamente quando se configura a pouca afirmação concreta de direitos, especialmente o direito à educação . Com efeito, tais questões situam o cenário brasileiro pela dimensão econômica ao considerá-la uma conjuntura orgânica da reprodução de vida em termos materiais e consequentemente a sobrevivência.

Os efeitos do neoliberalismo e a ideologia dos grupos direitistas tem colocado em risco a democracia pela própria decisão democrática, tendo em vista a guerra cultural, a partir da afirmação do ultraliberalismo que é marcado pelo descomedimento que é o concreto desinteresse e a despreocupação dos governantes em relação aos governados, tendo em vista que eles tomam medidas de que são do interesse do mercado financeiro. A democracia é o sistema em que o povo elege, mas só quem governa é quem o mercado quer.

Atualmente o direito à educação tem sido atacado pelo Movimento da Escola Sem Partido, a militarização das escolas, a reforma do ensino médio e a BNCC, os ataques aos professores, a educação a distância, a inexistência estrutural das escolas, a redução de professores, as avaliações de larga escala. Esse conjunto de fatores resultam disputas de forças na educação pós pandemia, de um lado há aqueles que lutam pelo direito à educação e do outro aqueles que restringem a educação enquanto mercadoria, afastando certas políticas educacionais no discurso da não funcionalidade sistêmica ou que a escola pública não é o lugar dos estudantes da nova direita.

Esta reflexão tem como vislumbramento o direito à educação para todas as pessoas, em todos os momentos e em todos os locais. E ainda, valorizar o chão da escola enquanto essencial instituição federativa no processo de escolarização obrigatória ao possuir o conhecimento científico e pedagógico como eixo da ciência educacional. O direito à educação precisa ser vivenciado pelo movimento de luta histórica e instrumento educacional no enfrentamento ao sistema econômico neoliberal na finalidade de cumprir com a transformação social. E assim, construir uma escola, uma educação e uma sociedade que não seja racista, misógina, sexista, machista, já que precisa ser para todos, simbolizando uma conjuntura mais justa, humana, crítica e civilizatória.

Essa conjuntura é colocada diante de tensionamentos e a crise da educação expressa uma nova hegemonia do sistema capitalista em que a função social da escola é formar o sujeito neoliberal, ou seja, o empreendedor de si mesmo.

Nesta pesquisa, os objetivos puderam direcionar este olhar acadêmico e fica claro de que outros caminhos, percepções e reflexões poderiam ser considerados em decorrência de outros parâmetros, desde a análise de outras categorias na ampliação dos princípios constitucionais, o contexto da relação público-privado, as percepções dos atores na construção dos planos ou de forma mais atual a materialidade final destes Planos no governo Lula a partir de 2023, dentre outros. Tal é a relevância destes tópicos, para que novos estudos possam ser considerados. Entretanto, esta pesquisa significa uma memória do coletivo de um determinado objeto em que o conhecimento é construído socialmente de forma universal, experimental e potencial das análises e dos sujeitos intelectuais do coletivo educacional. É também uma memória da luta histórica da sociedade civil organizada e dos governos progressistas em prol da educação como direito social por meio da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade na educação básica, especialmente na pré-escola e ensino fundamental, sendo incumbências fundamentais dos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A; FERREIRA, G. S.; PINTO, J. M. R. Financiamento da Educação: como garantir o CAQi e o CAQ. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 341-345, 2019. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1022/pdf. Acesso em: 31 maio 2022.

ABRANCHES, A. F. P. D. S; COUTINHO, H. G. ; AZEVEDO, J. M. L. . Plano Nacional de Educação, Fundeb e os Desafios para o Controle Social da Educação. *In*: Luiz Fernandes Dourado. (Org.). **PNE, Políticas e Gestão de Educação**: Novas Formas de Organização e Privatização.Brasília: Anpae, 2020, v. 1, p. 352-370.

ABREU, M. **Estudo sobre as possibilidades de continuidade do FUNDEF e o financiamento da educação básica no país**. Recife: Mimeo, 2003.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: SANTANA, W (org). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, F. L. Por um novo sistema educacional: a reconstrução das redes de ensino e das escolas brasileiras no pós-pandemia. *In*: **Educação Pública no Brasil**: Contexto atual e perspectivas para os próximos anos. Brasília: Cenpec. 2021.

ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5692189/mod_resource/content/1/Teresa%20Adriao_Dimens%C3%B5es%20e%20Formas%20da%20Privatiza%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 10 jan. 2022.

ADRIÃO, T; PERONI, V. M. V. A educação pública e sua relação com o setor privado Implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, 2009. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/105. Acesso em 10 jan. 2022.

AGUIAR, M. A; OLIVEIRA, J. F; DOURADO, L. F; AZEVEDO, J. M. L; AMARAL, N. C. **Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação** – Cadernos Temáticos. Camaragibe: Gráfica e Editora. 2016.

AGUIAR, M. A. Políticas de educação em questão:retrocessos, desafios e perspectivas. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 14, n. 30, p. 619-621, 2020. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/issue/view/40/RDE_V14_N30_2020. Acesso em: 10 out. 2022.

ALCANTARA, G. **Uma escola da ou para a periferia? A produção das qualidades e dos direitos à educação em uma escola de Duque de Caxias.** 2016. 231 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

AMARAL, N. C; AGUIAR, M. A. **Financiamento da Educação**. Camaragibe: Gráfia e Editora, 2016.

AMARAL, N. C. Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil. Brasília: Liber livro, 2012.

AMARAL, N. C. Os desafios do financiamento das metas do PNE (2014-2024): um novo plano fracassado? A educação infantil e o PNE: Balanço e perspectivas. *In.* DOURADO, L.F (org.)**. Plano Nacional de Educação. PNE 2014/2024**: Avaliação e perspectivas. Campinas: Mercado das Letras, 2017. p. 279-3969.

AMARAL, N. C. **Os desafios do financiamento da educação básica:** PNE 2011-2021 Nelson Cardoso Amaral.Disponível em: http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/pdfs/estudo_nelson_1.pdf. Acesso e m 30 set. 2022.

ANDRADE, E. P. **A educação familiar desescolarizada como um direito da criança e do adolescente:** relevância, limites e possibilidades na ampliação do direito à educação. 2014. 563 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ANTUNES, J. **O Direito à educação como "IOIO" das Políticas que ampliam a obrigatoriedade da educação básica**. 2018. 300 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018.

APPLE, M. W. **Ideologia e Currículo**. São Paulo: Brasiliense. 1982.

_____. **Educando à direita**: Mercados, Padrões, Deus e Desigualdade. São Paulo: Cortes. 2003.

_____. Podem as pedagogias críticas sustar as políticas de direita? **Cadernos de pesquisa**. São Paulo. v. 2, nº 116, p. 107-142, 2002. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/559/558. Acesso em 10 jan. 2021.

ARAÚJO, L. Por uma análise histórica e contextual do custo aluno qualidade. *In*: AMARAL, N. C. (org). **Financiamento da Educação**. Camaragibe: Gráfica e Editora, 2016. p. 63-86.

ARAÚJO, W. M. P. **Sistema Nacional de Educação e projeção para o pais**: Concepções, Proposições e Disputas. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

ARRETCHE, M. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n. 31, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

ASSIS, L.M.de. A Avaliação e o Plano Nacional de Educação: concepções e práticas em disputa. In: DOURADO, L.F. (Org.). **PNE 2014/2024**: avaliação e perspectivas. 2016.

AVELAR, M. O público, o privado e a despolitização nas políticas educacionais. *In*: CÁSSIO, F. **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019.

AZEVEDO, J. M. L; OLIVEIRA, J. F. Gestão, monitoramento e avaliação dos planos de educação:retrocessos e desafios. **Retratos da Escola**. Brasília, v. 14, n. 30, p. 622-639, set./dez. 2020. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1240/pdf. Acesso em: 12 out. 2022

BALL, S. J. **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições, 1977.

BAZZO, V. L. PNE e o direito à educação em tempos de pandemia. *In*: DOURADO, L. F. (org). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. (Meio Eletrônico), Brasília: Anpae, 2020. p. 35-51.

BELÉM. Lei nº 9. 129 de 24 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação de Belém. **Diário oficial do município de Belém.** Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.917, de 14 de março de 2016. Aprova o Plano Municipal de Educação de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário oficial do município de Belo Horizonte.** Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

BECSKEHAZY, L. **Institucionalização do direito à educação de qualidade**: o caso de Sobral, CE. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-04122018-175052/. Acesso em: 10 out. 2021.

BOBBIO, N. **Jusnaturalismo e positivismo jurídico**. Comunità, Milano, 1965.

_____. **Dicionário de política** I. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

_____.**A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

BOURDIEU, P. A representação política: elementos para uma teoria do campo político. *In*: **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989, p. 163-202.

_____. A força do direito. Elementos para uma sociologia do campo jurídico. *In*: O **poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989, p. 209-254.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação (2014-2024)**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Planos Nacional de Educação (PNE) e da outras providencias. Brasília, DF: Centro de Documentação e informação, (2014). (Legislação). Disponível em: http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL, Constituição (1981). Constituições Brasileiras Volume II. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137570/Constituicoes_Brasileiras_v2_1891.pdf?sequence=5. Acesso em: 08 set 2021.

BRASIL, Constituição (1934). Constituições Brasileiras Volume III. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137602/Constituicoes_Brasileiras_v3_1934.pdf?sequence=10. Acesso em: 08 set 2021.

BRASIL, Constituição (1937). Constituições Brasileiras Volume IV. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1937.pdf?sequence=9. Acesso em: 08 set 2021.

BRASIL, Constituição (1946). Constituições Brasileiras Volume V. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/139953/Constituicoes_Brasileiras_v5_1946.pdf?sequence=9. Acesso em: 08 set 2021.

BRASIL, Constituição (1967). Constituições do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 08 set 2021.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/constituicao_federal_35ed%20(1).pdf>. Acesso em: 08 set 2021.

BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da Educação 4.024/61 (1961). Disponível em: http://wwwp.fc.unesp.br/~lizanata/LDB%204024-61.pdf. Acesso em: 08 set 2021.

BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96 (1996). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf Acesso em: 08 set 2021.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (2001-2011) – Lei 10.172/2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 08 set 2021.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (2014-2024) – Lei 13.005/2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 08 set 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

BUENO, B. F. **Escolas Públicas Militarizadas**: uma análise na perspectiva dos direitos humanos. 2022. 202f. Dissertação (Mestrado em educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação (MEC), bem como da apresentação do seu Planejamento Estratégico (Comex). 2019

CAMPO GRANDE. Lei n. 5.565, de 23 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação de Campo Grande. **Diário oficial do município de Campo Grande**. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

CAMPOS. M. M. A educação infantil como direito. In: **Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil**: impactos e perspectivas. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAMPOS, R. F. Relação público-privado e seus desdobramentos no campo educacional: um estudo sobre a privatização da educação infantil. *In*: DOURADO, L. F. (org). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. (Meio Eletrônico), Brasília: Anpae, 2020. p. 100-121.

CARA, D. Contra a barbárie, o direito à educação. *In*: CÁSSIO, F. **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019.

CARDOSO. M. L. **Ideologia do desenvolvimento Brasil**: JK-JQ. Paz e Terra: Rio de Janeiro. 1978.

CARMO, E. S. **A nucleação das escolas do campo no município de curralinho − arquipélago do Marajó:** limites, contradições e possibilidades na garantia do direito à educação**.** 2016. 275 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

CARVALHO, K. G. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

CHAUÍ, M. **O que é Ideologia**. São Paulo: Brasiliense. 2003.

_____. A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo. *In*: JINKINGS, I. (org). **Por que gritamos golpe?**: para entender o impeachment e a crise. São Paulo: Boitempo, 2016.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

CLÍMACO, A. A. A educação infantil e o PNE: Balanço e perspectivas. *In.* DOURADO, L.F (org.)**. Plano Nacional de Educação. PNE 2014/2024**: Avaliação e perspectivas. Campinas: Mercado das Letras, 2017. p. 25-46.

CONAE. FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2010. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf. Acesso: 05 mar. 2022.

CONAE. FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf. Acesso: 05 mar. 2022.

CONAE. FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2018. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/Documento_Base_-_Relatorio_Final_da_CONAE_2018.pdf. Acesso: 05 mar. 2022.

CONAE. FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2022. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/documentos/171-documentos-conae-2022 . Acesso: 05 mar. 2022.

CORDOVA, T.; VARGAS, I. **Educação maker SESI-SC**: inspirações e concepção: in: CONFERÊNCIA FABLEARN BRASIL, 1., 2016, São Paulo. In: Anais [...]. Stanford: Fablearn, 2016. p. 1 – 4.

CORRÊA, V; DWECK, E. Impactos do Teto de Gastos nos municípios. *In*: **Economia pós pandemia**: demonstrando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. São Paulo: Autonomia, 2020.

COSTA, E. A. S. **A educação de jovens e adultos e o direito à educação:** concepções e olhares de educadores e gestores escolares a partir das políticas educacionais do município de Horizonte / Ceará. 2014, 201 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

COUTINHO. A. S; ALVES, T. Desigualdade de acesso à Educação Infantil: uma análise da meta 1 do PNE na região metropolitana de Maringá. IN: **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 35, n. 75, p. 194-217, mai./jun. 2019.

CUIABÁ. Lei nº 5.949, de 24 de junho de 2015. Plano municipal de educação do município de Cuiabá para o período de 2015/2024. **Diário oficial do município de Cuiabá.** Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

CURITIBA. Lei nº 14.681 de 24 junho de 2015. Plano Municipal de Educação de Curitiba. **Diário oficial do município de Curitiba.** Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

CURY, C. R. J. Direitos à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-267, julho/2002.

_____.Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia Ângela S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 5ª Edição. São Paulo: Cortez, 2006, p. 43-60.

_____. A educação básica como direito**. Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303. 2008. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/306/972pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. **Intelectual e Educador**. Belo Horizonte: Autêntica. 2010.

_____. **Educação e direito à educação no Brasil**: um histórico pelas constituições. Belo Horizonte: Mazza. 2014.

DARDOT, P; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DANTAS, A. C. L. **Dignidade da pessoa humana: Proeja IFRJ e direito à educação**. 2018, 195 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

DERING, R. O; BARBOSA, J. V. C. Diálogo entre (de)colonialidade, Paulo Freire e direito no projeto de lei 5.985/2016. **Revista Anthesis**, Rio Branco, v. 9 n. 18, p. 107-121, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufac.br/index.php/anthesis/article/view/5157. Acesso em: 18 jun 2022.

DIDONET. V. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e educação infantil. In: **Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil**: impactos e perspectivas. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

DINIZ, M. H. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1999.

DOURADO, L. F. O público e o privado da agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. Â. S. **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 5ª Edição. São Paulo: Cortez, p.281-294. 2006.

_____. Avaliação do Plano Nacional Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n.112, p. 677-705, 2010. Disponível em: https://www.cedes.unicamp.br/publicacoes/edicao/78. Acesso em: 21 mar. 2022.

_____. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade**., Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/873/87328534007.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

_____. **Plan nacional de educación**: el epicentro de las políticas de estado para la educación brasileña [livro eletrônico] / Luiz Fernandes Dourado; tradução CNTE. - Goiânia: Editora de la Imprensa Universitária / ANPAE, 2017.

_____. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, nº. 143, p.477-498, abr.-jun., 2018.

_____. **Educação de qualidade**. Entrevista. Em Aberto, Brasília, v.33, n. 109, p. 181-189, set.dez, 2020.

DOURADO, L. F; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios**. Caderno. Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/12804/5/Artigo%20-Luiz%20Fernandes%20Dourado%20-%202009.pdf. Acesso em: 01 out. 2022.

DOURADO, L. F.; ARAÚJO, W. Do FNE para o FNPE: a CONAPE como movimento de resistência em defesa da educação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 207-226, jul./out. 2018. Disponível em:

http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/861/pdf. Acesso em: 02 jan. 2022.

DOURADO, L. F; GROSSI JUNIOR, G; FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPAE**, v. 32, n. 2, p. 449-461, 2016.

DOURADO, L. F; AMARAL, N. C. (orgs.) Dossiê Custo Aluno-qualidade: a quem interessa? In. Retratos da Escola: CNTE, v. 13, n. 27, 2019.

DOURADO, L. F; SIQUEIRA, R.M. Arte do disfarce: BNCC como gestão e regulação do currículo. In. **RBPAE**, v. 35, n. 2, p. 391-306, 2019.

_____, A democratização das políticas educacionais: campo de luta demarcando os sujeitos, processos e proposições na conferência nacional popular de educação (conape). **Inter-Ação**. Goiânia, v.47, n.3, p. 874-886, set/dez. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5216/ia.v47i3.74889>. Acesso em 20, jan. 2023.

DOURADO, L. F; ARAÚDO, H; ARAÚJO, W. M. P. Fórum nacional popular de educação e conape como espaços de luta e resistência propositiva no Brasil. **Inter-Ação**, Goiânia, v.47, n.3, p. 887-910, set/dez. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5216/ia.v47i3.74890> Acesso em 20, jan. 2023.

DOURADO, L. F; MARQUES, L. R; SILVA, M. V. Políticas de financiamento no Brasil contemporâneo:a corrosão do Estado e o direito à educação. *In*: Políticas de Financiamento no Brasil Contemporaneo. **Retratos da Escola**. v. 15, n. 33, p. 663-688, set./dez. 2021. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde. Acesso em: 12 out. 2022.

DUARTE, N. **Sociedade do Conhecimento ou Sociedade das Ilusões?** (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo), Campinas - SP: Autores Associados, 2008.

DUARTE, M. R.; SANTOS, M. R. S. Planejamento e participação: os eventos nacionais na área da educação após a Constituição de 1988. **Educação**. v. 37, n.2, p. 167-179, 2014.

EAGLETON, T. **Ideologia**. Uma introdução/Terry Eagleton; tradução Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Boitempo, 1997.

FARIAS, L. M. **Plano de Ações Articuladas**: O Regime de Colaboração na relação entre o governo municipal de Belém e o governo federal. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas "estado da arte". **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf. Acesso em: 19 nov. 2021.

FLACH, S. F. Direito à educação e obrigatoriedade escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade. **Histedbr**, Campinas, v. 1, n.43, 2011.

FLORIANÓPOLIS. Lei nº 546 de 12 de janeiro de 2016. Plano Municipal de Educação de Florianópolis. **Diário oficial do município de Florianópolis**. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

FORTALEZA. Lei nº 10.371 de 24 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação de Fortaleza. **Diário oficial do município de Fortaleza**. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação**: Nova direita, velhas ideias. São Paulo: Popular. 2018.

FRIGOTTO, G. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. *In*: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 56-86.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. (Org.). Escola "sem" partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UERJ: LPP, 2017.

GOBETE, G. **Educação especial no município de vitória/es no período de 1989 a 2012:** políticas e direito à educação. 2014. 170 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

GOIÂNIA. Lei nº 9.606, de 24 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação de Goiânia. **Diário oficial do município de Goiânia**. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

GOMES, A. M.; ARRUDA, A. L.; SILVA, A. L. Planos nacionais de educação: avanços e desafios do ensino médio. In. DOURADO, L.F (Org.) **Plano Nacional de Educação. PNE 2014/2024**: Avaliação e perspectivas. Campinas/SP, Mercado das Letras, 2017, p.67-103.

GRACINDO, R. V. **O escrito, o dito e o feito: Educação e Partidos Políticos** – Campinas, SP: Papirus, 1994.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

_____.**Cadernos do cárcere**, volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **Cadernos do cárcere**, volume 2 [recurso eletrônico]: os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Cadernos do cárcere**, volume 2 [recurso eletrônico]: os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017a.

_____. **Cadernos de Cárcere**. Volume 3: Maquiavel, notas sobre o estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017b.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM, 2001.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HERMIDA, J. F. **A reforma educacional no Brasil (1988-2001)**: processos legislativos, projetos em conflito e sujeitos históricos. Paraíba: Universitária da UFPB, 2006.

HOFLING, E. S. Estado e política (públicas) sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgjpc5YsHq/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20, nov. 2021.

HORTA, J. S. B. **Direito à educação e obrigatoriedade escolar**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 104, jul. 1998.

_____. **Obrigatoriedade escolar**. In: OLIVEIRA, D. A; DUARTE, A. M. C; VIEIRA, L. M. F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.
HUBERMAN, A. M. Situação atual e perspectivas futuras. In: MIALARET, G. (Org.). **O direito da criança a educação**. Paris: UNESCO, p. 57-77, 1979.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios. Rio de Janeiro: **IBGE**, 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=28203&t=resultados. Acesso em: 20 maio. 2021.

IANNI, O. **O colapso do populismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1978.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar**, 2020. Brasília: MEC, 2020.

KOSIK, K. Dialética do concreto. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

LAVAL, C. **A Escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEINEKER, M. S. L. **O direito à educação infantil do campo no município de pinhão:** ponto de vista das famílias. 2016. 308 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, I. G.; HYPOLITO, Á. M. A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, p. 1-15, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ep/v45/1517-9702-ep-45-e190901.pdf. Acesso em 31 maio 2022.

LOUREIRO, W.N. O PNE 2014 e o ensino Fundamental: avaliação e perspectivas. *In.* DOURADO, L.F (org.)**. Plano Nacional de Educação. PNE 2014/2024**: Avaliação e perspectivas. Campinas: Mercado das Letras, 2017. p. 44-66.

LOWY, M. **Ideologias e Ciência Social**. Elementos para uma análise marxista. ed. 16. Editora: Cortez. São Paulo. 2003.

_____.Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. *In*: JINKINGS, I. (org). **Por que gritamos golpe?** [recurso eletrônico]: para entender o impeachment e a crise. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 55-60.

MACAPÁ. Lei nº 2.178 de 22 junho de 2015. Plano Municipal de Educação de Macapá. **Diário oficial do município de Macapá.** Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

MACHADO, E. C. O. Educação infantil e a meta de universalização e ampliação nos municípios goianos. *In*: DOURADO, L. F. (org). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. (Meio Eletrônico), Brasília: Anpae, 2020. p. 122-145.

MANAUS. Lei nº 2.000, de 24 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação do município de Manaus. **Diário oficial do município de Manaus.** Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

Manifesto dos Pioneiros Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf. Acesso em: 28, jan 2022.

MARQUES, L. R. **Participação e controle social**: contribuições ao planejamento educacional. Recife: Mimeo, 2014.

MARQUES, L. M; CABRAL, C. C. M; MARANHÃO, I. L. Nova gestão pública e regulação da educação básica. *In*: DOURADO, L. F. (org). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. (Meio Eletrônico), Brasília: Anpae, 2020. p. 87-99.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Reunidas. 1967.

MARX, K. **A ideologia alemã/ Karl Marx e Friedrich Engels**. São Paulo: Martins Fontes. 1998.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular. 2008.

MARTINS, P. S. **Constituinte, Financiamento e direito à Educação**: a voz dos protagonistas, 2018.

MENDONCA, P. M. **O direito à educação em questão: as tensões e disputas no interior do programa mais educação.** 2017, 179 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

MENEZES, S. A. B. **O direito à educação e a igualdade de oportunidades na universidade:** percursos de estudantes com deficiências no ensino superior a distância no Brasil e na Espanha**.** 2015, 403 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MIGUEL, L. F. **O colapso da democracia no Brasil: da constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MINAYO, M. C. S. (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MIRANDA, M. G. (org). **Educação e desigualdades sociais**. Campinas: Mercado de letras. 2016.

_____. Equidade, diferença e igualdade: as desigualdades sociais e sua mistificação. In: **Educação e desigualdades sociais**. Campinas: Mercado de letras. 2016.

MIRANDA, M. G. Em que se sustenta a educação dos terraplanistas e criacionistas? Retratos da Escola. Brasília, v. 14, n. 30, p. 688-699. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1210/pdf. Acesso em: 18 set. 2022.

MIRANDA, M. G. O neoliberalismo como ofensiva neoconservadora a educação brasileira. Interação. V. 45. N. 1. 2020a. Disponível em: https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/62691/34786. Acesso em: 20 set. 2022.

MORAES, V. M. **O direito à educação no campo político brasileiro:** disputas ideológicas na elaboração da constituição federal de 1988. 2018, 311 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

NEGRÃO, M. M. **A exigibilidade do direito à educação no Brasil**. 335f. Tese (Doutorado em educação). Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2016.

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P; ADRIÃO, T. (org). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação:** Análise da LDB e da Constituição. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, J. F. *et al*. **Planos Estaduais, Distrital e Municipal de Educação – Caderno Temático 4**. Camaragibe: Gráfica e Editora. 2016.

OLIVEIRA, M. S. **Do plano nacional aos planos municipais de educação**: estudo do município de Naviraí-MS. 2017, 166f. Dissertação (Mestrado em educação) - Faculdade de educação, Universidade Federal de Grande Dourados, Dourados, 2017.

OLIVEIRA, N. C. M. A relação público privada na educação básica brasileira: as implicações do neogerencialismo como modelo de gestão. **Revista Margens Interdisciplinar**, Belém, v. 11, n. 16, p. 11-23, 2017.
PASSARELLI, V.; BERALDO, P. Maioria dos partidos se identifica como de centro. **Estadão**, [*S.I.]*, 25 de dezembro de 2019. Disponível em:

https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-dos-partidos-se-identifica-como-de-centro,70003135964. Acesso em: 15 de março de 2022.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar:** histórias de submissão e rebeldia. 4ª Edição, revista e aumentada. São Paulo: Intermeios, 2015.

PAULANI, L. M. **Modernidade e discurso econômico**. São Paulo: Boitempo, 2005.

PAXE, I. P. V. **Políticas educacionais em Angola:** desafios do direito à educação**.** 2014, 200 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PELANDA, A; CARA, D. Educação na pandemia: oferta e financiamento remotos. *In*: **Economia pós pandemia**: demonstrando os mitos da auteridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. São Paulo: Autonomia, 2020.

PERINNI, S. T. **Do direito à educação:** o núcleo de atendimento às pessoas com necessidades específicas e a inclusão escolar no IFES. 2017, 227 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

PILOTO, S. S. F. H. **Inclusão escolar e direito à educação de crianças público-alvo da educação especial na educação infantil**: o que dizem os professores especializados. 2018, 220 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

PIMENTA, C. O. **Avaliações municipais da educação infantil:** contribuições para a garantia do direito à educação das crianças brasileiras? 2017. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PINTO, J. M. R. Requisitos para a Construção do FUNDEB. Educação: **Teoria e Prática**, São Paulo, vol. 12, n° 22, p. 12-19, 2004.

PINTO, J. M. R. Verdades e mentiras sobre o financiamento. *In*: CÁSSIO, F. **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019.

PIRES, D. O. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no brasil.** 2015, 264 f. (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

PLANO DE GOVERNO UM TEMPO NOVO SÃO PAULO, [S. I.:s. N], 2015. Disponível em: https://conteudo.imguol.com.br/blogs/52/files/2016/07/programa-haddad-2012.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

PLANO ESTRATÉGICO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: mais solidário e mais humano. [S. I.:s. N], 2017. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/91390/4255808/PLANOESTRATEGICO20172020.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

POLONI, M. J. **Creche:** do direito à educação à judicialização da vaga**.** 2017, 208 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino: Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2017.

PORTO ALEGRE. Lei nº 11.858 de 25 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação de Porto Alegre. **Diário oficial do município de Porto Alegre.** Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, Setor privado investe mais de RS 4 milhões em escolas da zona oeste do Rio. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/sme/exibenoticias?id=14261862. Acesso em 15 out. 2022.

PROGRAMA DE GOVERNO DE BH SEGUE EM FRENTE 2013-2016. [S. I.:s. N], 2016. Disponível em: http://estaticog1.globo.com/2015/09/24/programa-de-governo.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

PROGRAMA DE GOVERNO PREFEITO CLÉCIO ALVES E VICE TELMA NERY. [S. I.:s. N], 2016. Disponível em: http:// proposta_governo1471292441007.pdf. Acesso em: 30 mar. 2022.

RANIERI, N. B. S. O direito à educação e as competências dos entes federados no Brasil: complexidade, pouca colaboração, baixa coordenação. *In*: TERAOKA, T. M. C (coord). **Federalismo e poder judiciário**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura. 2019.

RATIER, R. Escolas e afetos: um elogio da raiva e da revolta. *In*: CÁSSIO, F. **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019.

RECIFE. Lei 18.147 de 23 de junho 2015. Plano Nacional de Educação de Recife. **Diário oficial do município de Recife.** Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

RESENDE, A; MIRANDA, M. G. Igualdade, equidade e educação. In: **Educação e desigualdades sociais**. Campinas: Mercado de letras. 2016.

RIO DE JANEIRO. Lei no 6.362 de 28 de maio de 2018. Plano Municipal de Educação do Rio de Janeiro. **Diário oficial do município de Rio de Janeiro.** Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

SALVADOR. Lei nº 9105/2016, de 29 de julho 2016. Plano Municipal de Educação de Salvador. **Diário oficial do município de Salvador.** Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

SANTOS, B. S. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, A. N; CURY, L. V. De boas intenções, o inferno está cheio. Ou como podemos desenvolver as capacidades institucionais dos municípios para garantirmos qualidade com equidade na escola pública?. *In*: **Educação Pública no Brasil**: Contexto atual e perspectivas para os próximos anos. Brasília: Cenpec. 2021.

SÃO PAULO. Lei nº 16.271, de 17 de setembro de 2015. Plano Municipal de Educação de São Paulo. **Diário oficial do município de São Paulo**. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao. Acesso em: 18 out. 2020.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2011.

_____. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral**. 2021. Brasília: MEC, 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:38233. Acesso: 20 mar. 2022.

SILVA. K. A. C. P. C. A formação de professores na perspectiva crítico-emancipatória. In: **Linhas Críticas**. Brasília: UNB, v. 17, n. 13. p. 13-31. 2011.

SILVA, M. R. Direito à educação, universalização e qualidade: cenários da Educação Básica e da particularidade do Ensino Médio. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba, v. 9, n.17, p. 61–74, 2015.

SILVA, J. A. **Diversidade sexual na educação de jovens e adultos (eja):** limites e possibilidades da efetivação do direito à educação**.** 2016, 310 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SILVA, L. E. P. **Direito à educação:** uma reflexão sobre metodismo, industrialização e classes populares**.** 2017, 264 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2017.

SILVÉRIO, V. R. O desafio de (re)imaginar o espaço escolar: desigualdade e diferença na socialização mediada tecnologicamente. *In*: **Educação Pública no Brasil**: Contexto atual e perspectivas para os próximos anos. Brasília: Cenpec. 2021.

SIQUEIRA, R. M. A política educacional e o discurso neoconservador: o que há de novo na velha agenda do mercado? *In*: DOURADO, L. F. (org). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. (Meio Eletrônico), Brasília: Anpae, 2020. p. 52-67.

SOUSA, I. M. L. B. F. **Institucionalização do direito à educação de qualidade: o caso de Sobral, CE**, 2018, Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino: Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

TIBALLI, E. F. A. Universalização da Educação Básica e desigualdade educativa no discurso educacional brasileiro. In: **Educação e desigualdades sociais**. Campinas: Mercado de letras. 2016.

TORRES, E. N. S. **A gênese da remição de pena pelo estudo:** o dispositivo jurídico-político e a garantia do direito à educação aos privados de liberdade no Brasil. 2017, 290 f. Tese (Doutorado em educação) - Instituição de Ensino, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

UNDIME, Agenda dos Cem Primeiros Dias Orientações ao Dirigente Municipal de Educação. São Paulo: Undime. 2021.

XIMENES, S. B. Direito Humano à Educação. Plataforma Dhesca Brasil e Ação Educativa. Disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/2012/cartilhaeducacaoacaojustica.pdf. 2011. Acesso em: 02 fev. 2022.

_____. **Padrão de qualidade do ensino**: desafios institucionais e base para a construção de uma teoria jurídica. 2014. 428 f. Tese (Doutorado em Direito), Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014.

ZAMPIRI, M. **A disformidade no desenho da oferta educacional e a fragilização do direito à educação**: um panorama da oferta de matrículas do ensino fundamental no Brasil. 2014. 156 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.