



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**



**LAÍS HILÁRIO ALVES**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM UBERLÂNDIA: ANÁLISE DAS  
ESTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015 – 2025)**

**UBERLÂNDIA**

**2021**

**LAÍS HILÁRIO ALVES**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM UBERLÂNDIA: ANÁLISE DAS  
ESTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015 – 2025)**

Dissertação de Mestrado em Educação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) para obtenção do título de Mestra em Educação.

**Linha de Pesquisa:** Estado, Políticas e Gestão em Educação.

**Orientadora:** Prof. Dra. Lucia de Fátima Valente

**UBERLÂNDIA**

**2021**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

---

A474d  
2021      Alves, Laís Hilário, 1988-  
            O direito à educação infantil em Uberlândia [recurso eletrônico] :  
            análise das estratégias do Plano Municipal de Educação (2015 – 2025) /  
            Laís Hilário Alves. - 2021.

            Orientadora: Lucia de Fátima Valente.  
            Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia.  
            Programa de Pós-Graduação em Educação.  
            Modo de acesso: Internet.  
            Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.5594>  
            Inclui bibliografia.  
            Inclui ilustrações.

            1. Educação. I. Valente, Lucia de Fátima, 1964-, (Orient.). II.  
            Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em  
            Educação. III. Título.

---

CDU: 37

Glória Aparecida  
Bibliotecária - CRB-6/2047



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação  
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: (34) 3239-4212 - www.ppged.faced.ufu.br - ppged@faced.ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 18/2021/769, PPGED				
Data:	Vinte de agosto de dois mil e vinte e um	Hora de início:	[10:00]	Hora de encerramento:	[12:40]
Matrícula do Discente:	11912EDU025				
Nome do Discente:	LAÍS HILÁRIO ALVES				
Título do Trabalho:	"O direito à educação infantil em Uberlândia: análise das estratégias do Plano Municipal de Educação (2015 - 2025)"				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Estado, Políticas e Gestão da Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE E O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERLÂNDIA: uma análise das políticas e práticas"				

Reuniu-se, através do serviço de Conferência Web da Rede Nacional de Pesquisa - RNP, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Gercina Santana Novais - UNIUBE; Maria Simone Ferraz Pereira - UFU e Lucia de Fatima Valente - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Lucia de Fatima Valente, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

[A]provado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Lucia de Fatima Valente, Professor(a) do Magistério Superior**, em 20/08/2021, às 16:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Gercina Santana Novais, Usuário Externo**, em 21/08/2021, às 00:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Maria Simone Ferraz Pereira, Professor(a) do Magistério Superior**, em 23/08/2021, às 15:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2981920** e o código CRC **F1C54BF4**.

---

**LAÍS HILÁRIO ALVES**

**O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL EM UBERLÂNDIA: ANÁLISE DAS  
ESTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (2015 – 2025)**

Dissertação de Mestrado em Educação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) para obtenção do título de Mestra em Educação.

**Linha de Pesquisa:** Estado, Políticas e Gestão da Educação.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Lucia de Fátima Valente.

Uberlândia, 21 de agosto de 2021.

**Banca Examinadora:**

---

Lucia de Fátima Valente (Orientadora) – Doutora em Educação

---

Gercina Santana Novais – Doutora em Educação

---

Maria Simone Ferraz Pereira – Doutora em Educação

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho é fruto de uma longa caminhada, de uma construção cotidiana, que me desconstruiu e reconstruiu novamente, me fez rever conceitos, amadurecer, ampliar olhares, me transformando no que sou hoje. A todas as pessoas que passaram, e às que ainda estão comigo, os meus sinceros agradecimentos!

Em especial,

Agradeço a Deus por me permitir novas oportunidades todos os dias.

À minha família, pais, irmãos e sobrinho, pelo companheirismo e amor incondicional.

Ao meu esposo Wellington que, com todo o amor do mundo, compreendeu-me, ajudou-me e sempre esteve presente me apoiando.

À professora Lúcia pela sua paciência, apoio, competência, ensinamentos, profissionalismo, conhecedora dos temas, incentivadora e um ser humano incrível.

À minha querida colega de mestrado que se tornou uma amiga de coração, Elis, por me escutar, direcionar-me e acreditar em mim.

Aos meus amigos e amigas por serem anjos na minha vida, por entenderem a minha ausência me apoiando, me acalmando nos momentos difíceis, por terem paciência e cuidarem tão bem de mim, em especial às minhas queridas 100 freio, amor incondicional por vocês.

A todos que contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.

***Mais Respeito, eu Sou Criança!***

*Prestem atenção no que eu digo,*

*pois eu não falo por mal:*

*os adultos que me perdoem,*

*mas ser criança é legal!*

*Vocês já esqueceram, eu sei.*

*Por isso eu vou lhes lembrar:*

*prá que ver por cima do muro,*

*se é mais gostoso escalar?*

*Prá que perder tempo engordando,*

*se é mais gostoso brincar?*

*Prá que fazer cara tão séria,*

*se é mais gostoso sonhar?*

*Se vocês olham prá gente,*

*é chão que veem por trás.*

*Pra nós, atrás de vocês,*

*há o céu, há muito, muito mais!*

*Quando julgarem o que eu faço,*

*olhem seus próprios narizes:*

*lá no seu tempo de infância,*

*será que não foram felizes?*

*Mas se tudo o que fizeram*

*já fugiu de sua lembrança,*

*fiquem sabendo o que eu quero:*

*mais respeito, eu sou criança!*

***Pedro Bandeira***



## RESUMO

O presente trabalho, situado na linha de pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação, tem como objetivo geral analisar o PME do município de Uberlândia– MG e sua interface com o PNE, no que refere à educação infantil e às metas e estratégias propostas, com vistas à garantia e efetivação do direito à educação nessa etapa da educação básica. E os objetivos específicos são: a) analisar e compreender como se constituiu o direito à educação no Brasil, a partir da conceituação, trajetória histórica e legal; b) analisar as políticas educacionais no Brasil e a questão do direito à educação infantil; c) identificar e analisar como o direito à educação infantil se apresenta nos planos educacionais após a Constituição Federal; d) apreender e analisar as metas e estratégias propostas no PME de Uberlândia e os desdobramentos dessas para a efetivação do direito à educação infantil no município. Foi utilizada a abordagem qualitativa e, como procedimentos, a pesquisa bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica levamos em consideração os principais autores que versam sobre o Direito à Educação e os Planos de Educação. Serviram como fonte documental: as Constituições Federais Brasileiras; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (nº 9394/96); o Plano Nacional de Educação (nº 13,005/2014); o Plano Municipal de Educação de Uberlândia (12.209/2015); Decretos Municipais; Documento Referência PME; atas de reuniões; os relatórios de monitoramento do PNE de 2016, 2018 e 2020; bem como os relatórios de monitoramento do PME de 2017 e 2019. Os dados revelam que do ponto de vista jurídico, o direito à educação vem se aperfeiçoando no Brasil, assim como a garantia do direito à educação infantil, que avançou na elaboração de dispositivos legais e jurídicos, mas que encontrou limites e desafios quanto à implementação de financiamento público adequado em detrimento de outras etapas da educação básica. Quanto às metas e estratégias do PME (2015-2025) referentes a esta etapa da educação, podemos dizer que algumas estratégias foram efetivadas; porém, as metas não foram plenamente cumpridas. O município ainda não possui um Sistema Municipal de Ensino, descumprindo a meta 1 sobre o fomento, expansão e promoção da educação infantil; universalizou a pré-escola e ampliou a oferta de vagas em creches, contribuindo para o alcance das metas propostas no PNE. Contudo, existe uma grande atuação das OSCs nessa ampliação de vagas, transferindo a gestão, a organização, o trabalho pedagógico, os recursos públicos para o setor privado, que mantém o controle político e ideológico, retirando as instituições do controle público. A educação segue sendo transformada em mercadoria, distanciando-se da educação pública, gratuita, laica e de qualidade. A educação na sociedade letrada é considerada como um direito social indispensável. Entretanto, a luta por esse direito, para mantê-lo e garantir a sua efetivação, deve ser constante, não permitindo que seja ‘letra morta’ em documentos.

**Palavras-chave:** Plano Municipal de Educação de Uberlândia; Plano Nacional de Educação; Direito à Educação Infantil.

## ABSTRACT

The present study, in the research line on State, Policy and Education Management, aims to analyze the Education Plan in the municipality of Uberlândia-MG and its interface with the National Education Plan with regard to early childhood education and the proposed goals and strategies which aimed to guarantee and make the right to education at this stage of basic education effective. and the specific goals are: a) analyze and understand how the right to education was constituted in Brazil, based on its conceptualization, historical and legal trajectory; b) analyze educational policies in Brazil and the issue of the right to early childhood education; c) identify and analyze how the right to early childhood education presents itself in educational plans after the Federal Constitution; d) apprehend and analyze the goals and strategies proposed in the Education Plan in the municipality of Uberlândia and their consequences for the realization of the right to early childhood education in the municipality. A qualitative approach was used in this study and bibliographical and documentary research as procedures. In the bibliographical research we take into account the main authors who deal with the Right to Education and Education Plans. The following documents were our documental source: the Brazilian Federal Constitutions; the Law of Directives and Bases of Education (n° 9394/96); the National Education Plan (n° 13.005/2014); the Education Plan in the municipality of Uberlândia (12,209/2015); Municipal Decrees; Municipal Secretariat of Education Reference Document; minutes of meetings; the 2016, 2018 and 2020 National Education Plan monitoring reports; as well as the 2017 and 2019 monitoring reports of the Education Plans in the municipality of Uberlândia. The data reveal that from a legal point of view, the right to education has been improving in Brazil, as well as the guarantee of the right to early childhood education, which advanced in the preparation of legal provisions, but which encountered limits and challenges regarding the implementation of adequate public financing to the detriment of other stages of basic education. As for the goals and strategies of the Education Plan in the municipality of Uberlândia (2015-2025) referring to this stage of education, we can say that some strategies were implemented; however, the goals were not fully met. The municipality does not have a Municipal Education System yet, failing to comply Goal 1 on the promotion, expansion and promotion of early childhood education; it universalized pre-school and expanded the offer of places in day care centers, contributing to the achievement of the goals proposed in the National Education Plan. However, there is a great role of Civil Society Organisations (CSOs) in this expansion of vacancies, transferring management, organization, pedagogical work, public resources to the private sector, which maintains political and ideological control, removing institutions from public control. Education continues to be transformed into merchandise, distancing itself from public, free, secular and quality education. Education in a literate society is considered an indispensable social right. However, the fight for this right, to keep it and ensure its effectiveness must be constant, not allowing it to be a 'dead letter' in documents.

**Keywords:** Education Plan in the Municipality of Uberlândia; National Education Plan; Right to Early Childhood Education.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da Elaboração do Plano Municipal de Educação .....	129
Figura 2: Distribuição Territorial do Município com Distribuição dos Distritos.....	131
Figura 3: Etapas de Construção do PME Uberlândia/MG .....	136

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2014 .....	150
Gráfico 2: Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região – Brasil – 2004-2014 .....	151
Gráfico 3: Percentual de matrículas em tempo integral, por etapa de ensino – Brasil – 2009-2015 .....	152
Gráfico 4: Estimativa do percentual do investimento público total e direto em educação em relação ao produto interno bruto (PIB) – Brasil – 2004-2014 .....	154

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Descritores: Direito à Educação Infantil; Monitoramento e Avaliação dos PMEs; Plano Municipal de Educação .....	32
Tabela 2: Número de matrículas no município de Uberlândia no ano de 2019 .....	132
Tabela 3: Número de matrículas no município de Uberlândia na Educação Especial no ano de 2019 .....	132
Tabela 4: Total de escolas da rede pública municipal de Uberlândia .....	133
Tabela 5: Percentual e variação de pessoas de 0 a 3 anos que frequentavam escola ou creche nos anos de 2013 e 2018 .....	158
Tabela 6: Percentual e variação de pessoas de 4 e 5 anos que frequentavam escola ou creche nos anos de 2013 e 2018 .....	158
Tabela 7: Número de pessoas de 0 a 5 anos de idade que não frequentam creches ou pré-escola .....	159
Tabela 8: Percentual de professores com formação superior adequada na educação infantil, nos anos de 2013 e 2019. Brasil, região e unidade de federação. ....	160
Tabela 9: População residente por grupos de idade e sexo- Uberlândia, Censo 2010 .....	167
Tabela 10: Comissão Coordenadora do PME .....	171
Tabela 11: Responsáveis pela Elaboração do Monitoramento e Avaliação do PME, divididos por eixo de trabalho .....	173
Tabela 12: Lista de espera da Educação Infantil no município de Uberlândia no ano 2017 .....	174
Tabela 13: Demanda educacional e percentual da oferta da educação infantil no município de Uberlândia-MG nos anos de 2015 e 2016 .....	165
Tabela 14: Matrículas na educação infantil em Uberlândia nos anos 2016 e 2017 .....	177
Tabela 15: Demonstrativo das Receitas e despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de Uberlândia (2015 a 2017) .....	179
Tabela 16: Demonstrativo das Receitas e despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de Uberlândia (2018 a 2020)) .....	182
Tabela 17: Matrícula e demanda na Educação Infantil no ensino regular no município de Uberlândia no período de 2015 a 2020 .....	182

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese dos trabalhos selecionados para pesquisa (2014-2020). .....	32
Quadro 2: Direito à educação nas Constituições do Brasil . .....	50
Quadro 3: Trajetória do federalismo no Brasil (1889 – 1985).....	67
Quadro 4: Síntese dos Relatórios de Monitoramento do PNE 2014-2024.....	162

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AMOSC	Associação dos Municípios do Oeste Catarinense
Ande	Associação Nacional de Educação
Andes	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Adufu	Associação dos Docentes da Universidade Federal de Uberlândia
Anfope	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	Associação Nacional de pós-graduação e Pesquisa em Educação
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi	Custo Aluno Qualidade inicial
CBE	Conferência Brasileira de Educação
Cedes	Centro de Estudos de Direito Econômico e Social
Cefets	Centros Federais de Educação Tecnológica
Cemepe	Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz
Cesec	Centro Estadual de Educação Continuada
CFE	Conselho Federal de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
Coedi	Coordenação de Educação Infantil
Conae	Conferência Nacional de Educação
Coneb	Conferência Nacional de Educação Básica
Coned	Congresso Nacional de Educação
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos

EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EE	Escola Estadual
EI	Educação Infantil
Emei	Escola Municipal de Educação Infantil
Emef	Escola Municipal de Ensino Fundamental
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Eseba	Escola de Educação Básica da UFU
EUA	Estados Unidos da América
Faced	Faculdade de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FME	Fórum Municipal de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
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
Fundescola	Fundo de Desenvolvimento da Escola
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Inep	Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil



Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCR	Plano de Carreira e Remuneração
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDEpT	Plano Decenal de Educação para Todos
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
Pradime	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
ProInfantil	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Psec	Planos Setoriais de Educação e Cultura
PSNP	Piso Salarial Nacional Profissional
PT	Partido dos Trabalhadores
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Sase	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEEA	Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo
Seif	Secretaria de Educação Infantil e Fundamental
Simec	Sistema de Monitoramento
Sind-UTE	Sindicato dos Trabalhadores Estaduais
Sinpro	Sindicato dos Professores da Rede Privada
SME	Secretaria Municipal de Educação

SNE	Sistema Nacional de Educação
SRE	Superintendência Regional de Ensino
TGD	Transtornos Globais do Desenvolvimento.
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
1.1 Análise Metodológica.....	30
<b>2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E LEGAIS.....</b>	<b>38</b>
2.1 Trajetória histórica do direito fundamental à educação .....	40
2.2 O direito à educação após a constituição federal brasileira de 1988.....	53
2.3 O federalismo e a relação com a educação.....	65
<b>3 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL E O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL.....</b>	<b>77</b>
3.1 Direito à educação infantil nas políticas nacionais e internacionais .....	79
3.2 Políticas educacionais: do legado do regime militar ao governo FHC.....	87
3.3 O Direito à educação a partir do Governo Luiz Inácio Lula da Silva .....	94
3.4 Retrocessos nas Políticas Educacionais: do golpe de 2016 até o (des) governo atual .....	103
<b>4 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DOS PLANOS EDUCACIONAIS .....</b>	<b>112</b>
4.1 Plano Nacional de Educação .....	114
4.2 Plano Municipal de Educação .....	126
4.3 Construção do Plano Municipal de Educação de Uberlândia - MG.....	135
<b>5 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL E DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA A GARANTIA DESSE DIREITO. ....</b>	<b>143</b>
5.1 Política de monitoramento e avaliação do plano nacional de educação.....	145
5.1.1 Relatório do 1º ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014 – 2016 .....	149
5.1.2 Relatório do 2º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018 .....	154
5.1.3 Relatório do 3º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020 .....	157
5.2 Política de monitoramento e avaliação do Plano Municipal De Educação. ....	166
5.2.1 Relatório Bianual de Monitoramento/ Avaliação Plano Municipal de Educação – PME 2015/2017 .....	171
5.2.2 Relatório Bianual de Monitoramento/ Avaliação Plano Municipal de Educação – PME 2017/2019 .....	180

5.2.3 O direito nos Planos de Educação no contexto da pandemia .....	184
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>188</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>199</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os direitos do homem são direitos históricos caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades e nascidos de modo gradual. Esses direitos se modificaram e continuam a se modificar com as mudanças das condições históricas.

De acordo com Bobbio (2004, p. 16), “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”. Afirmando não se tratar de saber quais e quantos são esses direitos, ou qual é a sua natureza e seu fundamento, mas sim, qual é o modo mais seguro para garanti-lo, segundo Bobbio (2004)

o desenvolvimento dos direitos do homem passou por três fases: num primeiro momento, afirmaram-se os direitos de liberdade, isto é, todos aqueles direitos que tendem a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo, ou para os grupos particulares, uma esfera de liberdade *em relação* ao Estado; num segundo momento, foram propugnados os direitos políticos, os quais concebendo a liberdade não apenas negativamente, como não-impedimento, mas positivamente como autonomia — tiveram como consequência a participação cada vez mais ampla, generalizada e frequente dos membros de uma comunidade no poder político (ou liberdade no Estado); finalmente, foram proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de novas exigências — podemos mesmo dizer, de novos valores — como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade *através* ou *por meio* do Estado (BOBBIO, 2004, p. 20, grifo do autor).

O campo dos direitos sociais está em contínuo movimento e a sua definição deu-se por um processo complexo e de íntima relação com as transformações globais da sociedade. Bobbio (2004, p. 36) considera que “as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico” e ainda são certas transformações sociais e inovações técnicas que fazem surgir novas exigências.

No que se refere à educação, Bobbio (2004) afirma que:

Não existe atualmente nenhuma carta de direitos, para darmos um exemplo convincente, que não reconheça o direito à instrução — crescente, de resto, de sociedade para sociedade —, primeiro elementar, depois secundária, e pouco a pouco até mesmo universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do estado de natureza, esse direito fosse mencionado. A verdade é que esse direito não fora posto no estado de natureza porque não emergira na sociedade da época em que nasceram as doutrinas jus naturalistas, quando as exigências fundamentais que partiam 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. 36).

No entanto, somente no século XVIII aparecerá a ideia do ensino como um direito de todos e um dever do Estado. Após a Segunda Guerra Mundial observa-se uma considerável

democratização do ensino e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, determina-se que toda pessoa tem direito à educação, gratuita pelo menos na instrução elementar e fundamental, sendo a instrução elementar obrigatória. Essa determinação foi reafirmada na Declaração dos Direitos da Criança, aprovada em novembro de 1959, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (HORTA, 1998).

Conforme já mencionado, existe a necessidade de garantir a proteção efetiva dos direitos do homem. Quanto à educação um importante avanço para a garantia desse direito se deu ao defini-lo como direito público subjetivo e, como salienta Horta (1998, p. 8), “tal direito diz do poder de ação que a pessoa possui de proteger ou defender um bem considerado inalienável e ao mesmo tempo legalmente reconhecido” permitindo, portanto, que o cidadão possa exigir a defesa ou a proteção de tal direito.

A proteção dos direitos sociais exige a presença do Estado, que se concretiza na adoção de políticas públicas adequadas e, pensando na perspectiva democrática, exige-se necessariamente a participação da sociedade civil organizada, reivindicando o atendimento efetivo. Assim, Horta (1998) afirma que

[...] o direito à educação só se concretizará quando o seu reconhecimento jurídico for acompanhado da vontade política dos Poderes Públicos no sentido de torná-lo efetivo e da capacidade da sociedade civil de se organizar e se mobilizar para exigir o seu atendimento na justiça e nas ruas e praças, se necessário (HORTA, 1998, p. 10).

O direito à educação infantil é relativamente recente e consiste em educar e cuidar das crianças de zero a cinco anos de idade. Esse direito ganhou legitimidade com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, promulgada em 1996, que torna esta modalidade de ensino a primeira etapa da educação básica.

Para Oliveira (2002, p. 37) a contribuição da LDB é decisiva para a educação infantil, pois, ao considerá-la parte da educação básica, ela passa a ter um papel no sistema educacional, ou seja, “o de iniciar a formação necessária a que toda pessoa tem direito para o exercício da cidadania, recebendo os conhecimentos básicos que são necessários para a continuidade dos estudos posteriores”.

A criança, há muito subjugada ao poder dos pais, não tinha como reconhecidas as suas necessidades e direitos. Essa condição foi se modificando gradualmente a partir do século XVI, começando a se delinear um espaço social destinado à infância, reconhecendo a criança como uma categoria social com necessidades de proteção e consolidando os direitos infantis.

Nessa perspectiva foi promulgada em 1923 a Primeira Declaração dos Direitos da Criança. Em 1946 a Organização das Nações Unidas – ONU criou o Unicef (United Nations

International Children's Emergency Fund), hoje conhecido como Fundo das Nações Unidas para a Infância, que passou a investir em serviços sociais para a criança e a família e, em serviços de educação, o Unicef está presente no Brasil desde 1950. Em 1959 é promulgada a Declaração Universal dos Direitos da Criança, reconhecendo a criança como um sujeito de direitos.

Em 1989 foi proclamada a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ratificada por 192 países. Essa convenção protege os direitos da criança à sobrevivência e ao pleno desenvolvimento. Marcílio (1998) afirma que o Brasil antecede a convenção ao reconhecer a criança como cidadã e sujeito de direitos na Constituição Federal de 1988, seguindo a Declaração dos Direitos da Criança de 1959.

A Constituição de 1988, bem como a LDB de 1996, trouxeram novas perspectivas ao atendimento das crianças pequenas no que se refere à prática educacional, ao planejamento curricular, ao desenvolvimento integral, à formação e valorização dos professores, entre outros. Essa etapa de ensino ganhou reconhecimento e visibilidade e as creches e pré-escolas passaram a integrar a Educação Básica.

Dentre as contribuições e alterações normativas, podemos citar o município ser reconhecido como um ente federado e, quanto a isso, a LDB de 1996 deixa claro a sua competência para legislar sobre a educação; porém, abre um precedente, dando um caráter opcional, permitindo aos municípios optarem por integrar o sistema estadual de ensino, medida essa que demonstra cautela diante das condições efetivas dos municípios.

A educação infantil compreendida nas creches e pré-escolas fica sob a responsabilidade prioritária, mas não exclusiva, dos municípios. A Constituição de 1988 enfatiza, em seu art. 208, que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos de idade”, legitimando a oferta da educação infantil e o dever do Estado (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 trouxe grandes avanços aos direitos sociais, deu ênfase ao papel do município, reconheceu a criança como cidadã e estabeleceu a responsabilidade do Estado com a educação infantil em creches e pré-escolas, legitimando-as como instituições educativas. Porém, esses avanços não são conquistados da noite para o dia e, como mostra Oliveira (2002, p. 36) “tanto a elaboração das leis como a definição de políticas não acontecem no vazio, mas dentro de um contexto social e político em que sociedade civil e organismos governamentais interagem”. A referida autora afirma ainda que:

É importante lembrar que todos os dispositivos legais que temos hoje são o resultado de um amplo e rico processo de debate político-ideológico que envolveu variados setores sociais e é inegável o papel que os movimentos sociais tiveram não só na

definição da legislação que hoje vigora, como na ampliação do atendimento [...] (OLIVEIRA, 2002, p. 36).

Diante do exposto, destacamos que o momento de elaboração da CF de 1988 é resultado de lutas e embates pois o Brasil deixava o período militar e ansiava pela democracia. Foi nesse contexto que a ‘Constituição Cidadã’ foi elaborada, mas que também sofreu várias alterações para atender às políticas neoliberais que se instalavam no país. Já a LDB de 1996, outro documento de grande importância e que trouxe contribuições significativas para a educação infantil, formulou-se em um período em que ocorria a Reforma do Estado, marcando as políticas neoliberais da década de 1990. Sobre as reformas na educação nesse período, Neves (2004) apresenta que

Os anos de 1990 do século XX e os anos iniciais deste século no Brasil vêm sendo palco de um conjunto de reformas na educação escolar que buscam adaptar a escola aos objetivos econômicos e político-ideológicos do projeto da burguesia mundial para a periferia do capitalismo nesta nova etapa do capitalismo monopolista (NEVES, 2004, p. 1).

Esse projeto se propôs a inserir, de forma submissa, o Brasil no capitalismo internacional. Nesta conjuntura, Shiroma, Campos e Garcia (2005) chamam a atenção para o fato de que

As reformas educacionais desencadeadas nos Estados Unidos e Inglaterra com a publicação dos relatórios *The Paideia Proposal* (ADLER, 1982) e *A Nation at Risk* (1983) forneceram as bases para a avalanche de reformas verificadas em vários países nas últimas décadas (APPLE, 1995). Nessa empreitada, tiveram marcada influência os organismos multilaterais como Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros, que por meio de seus documentos não apenas prescreviam as orientações a serem adotadas, mas também produziam o discurso “justificador” das reformas que, preparadas em outros contextos, necessitavam erigir consensos locais para sua implementação. Tais agências produziram a reforma e exportaram também a tecnologia de fazer reformas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 430).

Ainda de acordo com Neves (2004, p. 5), as reformas educacionais que começaram a ser implementadas a partir dos anos de 1990 “fazem parte de uma estratégia estatal mais abrangente de formação de um novo homem coletivo no espaço nacional e [...] têm por finalidade formar um certo intelectual urbano de novo tipo”. A referida autora acrescenta ainda que:

Na educação escolar foi um momento de difusão da ideologia da qualidade total, da transformação dos diretores em gestores, do começo da indigência da educação superior pública e do aparato de ciência e tecnologia implementado nos anos de desenvolvimentismo, da transformação do Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed de órgão contestador das políticas oficiais, nos anos finais da ditadura militar e dos anos de abertura política, em instrumento difusor das políticas



neoliberais para a educação básica. Foram os primeiros passos na direção de uma maior submissão da escola aos ideais, ideias e práticas empresariais (NEVES, 2004, p.2).

Num primeiro momento fizemos a análise do direito à educação, à luz das Constituições Brasileiras e outros documentos legais nacionais e internacionais. Analisamos brevemente questões relativas ao financiamento, à regulamentação do regime de colaboração e aos direitos e responsabilidades dos entes federados.

Observamos a relação do federalismo com a educação e como ele se originou e se estabeleceu no Brasil. Para Araújo (2012, p.51) “o federalismo na área educacional teria como um dos seus suportes a atuação da União para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, por meio da sua função redistributiva e supletiva”.

Para Cury (2015, p.19) “a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia própria dos mesmos”. A LDB vem reforçar esse federalismo para a área educacional e procura estabelecer com clareza a existência dos sistemas municipais, dando autonomia aos municípios para baixar normas complementares.

Após compreender a construção do direito à educação analisamos as políticas educacionais no Brasil e o direito à educação infantil. Como já apontamos, ele é um direito relativamente recente, marcado por avanços e retrocessos, lutas e diversas mobilizações, enquanto na política se instalava as intenções neoliberais, o que levou o crescimento do atendimento à educação das crianças pequenas a se realizar em condições precárias.

No final dos anos 1980 o neoliberalismo começou a se fazer presente no Brasil e, com a vitória de Collor em 1989, essa política conseguiu se impor efetivamente. Esse governo apoiou as mudanças constitucionais, desconfigurando o texto de 1988 e, como afirma Saad Filho e Moraes (2018, p. 103) “implementou-se uma estratégia econômica totalmente neoliberal”.

O governo subsequente, de Fernando Henrique Cardoso – FHC, intensificou as práticas neoliberais, fato que, segundo Frigotto e Ciavatta (2003, p. 103), conduziu as diferentes políticas de forma “associada e subordinada aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal”.

Com o intuito de adaptar-se à nova ordem global, em relação ao discurso de modernidade, a reforma foi colocada no Brasil com o ideário de privatizações e cortes no orçamento público. As reformas educacionais que se efetivaram na década de 1990, revelaram

a descentralização do sistema educacional e a minimização da responsabilidade do Estado com a educação (KRAWCZYK, 2008).

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da república que, segundo Silva (2011, p. 122) a vitória desse candidato “trazia consigo a expectativa de diferentes setores da sociedade brasileira e do campo educacional de que importantes mudanças ocorreriam no âmbito das políticas públicas e do papel e atuação do Estado na sociedade”.

O governo de Lula (2003- 2010) retomou a agenda do desenvolvimento e ampliou políticas e programas voltados à grande massa que vive na pobreza. Nas políticas educacionais Lula foi eleito com o programa chamado ‘Uma escola do tamanho do Brasil’. Para Gentili e Oliveira (2013, p. 254) nesse governo, “a educação era entendida como um bem público necessário para a ampliação de uma esfera de direitos historicamente negado ao povo brasileiro”.

O governo Lula, que transcorreu por dois mandatos, foi sucedido por Dilma Rousseff (2011-2016), que deu continuidade às políticas do governo anterior, ampliando os programas já existentes, aprovando, sem vetos, o novo e atual Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), plano que, diferentemente do anterior, trouxe contribuições para a educação infantil, estabelecendo diretrizes e estratégias para a educação nacional.

Em 2016 ocorreu o golpe de Estado que culminou no impeachment da presidente Dilma e a materialização desse processo intensificou as políticas de ajuste fiscal conservadoras, o que foi contra a consolidação das políticas sociais e, em muitos casos, ocorreu uma minimização dessas políticas.

Michel Temer assume em 2016, após o golpe, e retoma políticas de ajustes neoliberais, aprova a EC 95/2016 que decreta a “morte do PNE”, promove uma série de retrocessos na agenda educacional, o que se intensifica com a vitória do atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro. As sinalizações e políticas caminham para retrocessos das políticas públicas e, no campo educacional, temos a secundarização do PNE e expressivos cortes no orçamento.

A falta de recursos inviabiliza e/ou dificulta a concretização do PNE e, em consequência, dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Para Bordignon (2009, p. 89) “o objetivo do planejamento educacional é o de refletir sobre a realidade educacional que temos para transformá-la e promover a educação cidadã que sonhamos”.

Saviani (1999, p. 131) salienta que a legislação no âmbito nacional não impõe, mas também não proíbe a elaboração de planos municipais de educação. Porém, “do ponto de vista da eficácia das ações do poder público municipal, resulta imperativo que as mesmas sejam planejadas”. O autor também destaca que, independentemente do ensino municipal ser

organizado como um sistema próprio ou não, “justifica-se a existência de planos municipais de educação”.

Portanto, a elaboração do PME – Uberlândia constitui um marco importante de planejamento e desenvolvimento das políticas públicas e é fundamental analisar as práticas que foram desenvolvidas referentes à garantia do direito à educação infantil no município, a partir do Plano, bem como se as estratégias presentes nesse plano estão de fato sendo observadas e implementadas nas escolas da rede municipal, visando o cumprimento de suas metas. Vale observar, ainda, quais as possíveis contribuições desse Plano para o alcance das metas propostas no PNE.

Diante do exposto sobre as políticas destinadas à educação infantil, que foram objeto de análises e pesquisas, minhas inquietações e questionamentos sobre essa modalidade de ensino foram ampliados. Meu interesse por esse tema surgiu devido à minha atuação profissional que sempre esteve ligada à educação infantil. Em 2007 ingressei como aluna do Curso de Pedagogia da Universidade Federal de Uberlândia – UFU e neste mesmo ano comecei a trabalhar em uma escola da rede particular na região central da cidade de Uberlândia, começando o meu envolvimento com a educação infantil.

Em 2009 fui aprovada em um concurso para educador infantil e comecei a atuar na rede pública municipal de ensino. Portanto, como servidora pública há 11 anos, acompanhei de perto a necessidade de valorização e do reconhecimento desta etapa de ensino. Como afirma Campos (2002, p. 27), “nossa tradição cultural e política sempre foi marcada por essa distância e, até mesmo pela oposição entre aquilo que gostamos de colocar no papel e o que de fato fazemos na realidade”. E, de fato, o que sempre observei foi essa distância entre as intenções inscritas nas leis e a realidade vivida no chão da escola.

O PME Uberlândia, aprovado em novembro de 2014, foi pensado, como afirma Ferreira e outros, (2015, p. 35) “com o propósito de construir uma política pública de caráter permanente, com vistas à superação das desigualdades educacionais”, eliminando os improvisos e o descaso tão presentes na área da educação.

As investigações acerca do Plano Municipal de Educação de Uberlândia-MG revelam que existem poucos trabalhos acadêmicos sobre o tema. Constatamos que o PME é discutido no capítulo de um livro por Antunes e Jesus (2017), com foco na qualidade social da educação. Esse documento também é tema de uma dissertação produzida por Pereira (2019), que traz em seus estudos a concepção de Estado e planejamento presentes nas discussões de elaboração do PME de Uberlândia e afirma que “houve certa coerência nos documentos norteadores do PME,

indicando uma concepção de Estado e de planejamento ao longo de todo processo de elaboração do Plano”.

O autor afirma, ainda, que o planejamento educacional no Brasil passou por transformações significativas, de um modelo tecnicista para uma dimensão política e de uma concepção normativa-prescritiva da realidade futura, para a dimensão estratégica, com definição de diretrizes orientando a transformação da realidade e de objetivos e metas como apostas da direção a seguir ao resultado desejado e possível. Pereira (2019) evidencia que a definição de Estado e sua forma de atuação refletem diretamente na implementação de políticas públicas. Em governos que consideram relevantes as questões sociais, há a mobilização da sociedade civil, participando dos rumos das políticas públicas, como foi o caso das discussões que culminaram na aprovação dos Planos de Educação nacional, estaduais e municipais.

Um artigo escrito por Antunes (2019) também traz o processo de elaboração do PME, em consonância com o previsto no Plano Nacional de Educação, e aponta os desafios para a valorização da carreira docente afirmando que após a aprovação do Plano, a execução e acompanhamento sistemático devem ser contínuos e periódicos. Antunes (2009, p. 33) relata ainda que “algumas estratégias constantes no PME não se efetivaram e outras foram abandonadas”, e isso se deve à “mudança da conjuntura política e econômica nacional e local em 2015 e 2016, somado à mudança da gestão municipal em 2017”, afirmando que influenciaram o não cumprimento das metas no primeiro ciclo de avaliação.

Nessa perspectiva, essa pesquisa busca responder à seguinte indagação: transcorridos cinco anos do Plano Municipal de Educação de Uberlândia- MG (2015 – 2025), quais metas e estratégias para a educação infantil já foram implementadas? E quais as contribuições desse Plano para se alcançar as metas propostas no Plano Nacional de Educação referentes à educação infantil? Como se caracterizam as iniciativas governamentais em termos de estratégia para a efetividade do acesso e permanência na educação infantil? O município tem garantido o direito à educação infantil demandado pela população?

Entendemos que o PME é um documento que planeja as políticas públicas para a educação por uma década e que este deve se constituir em uma política de Estado, e não de governo. No caso do PME de Uberlândia, entendemos que ele deve ter sido elaborado em consonância com o PNE, a partir do diagnóstico da realidade da educação, de modo a contribuir para a melhoria do ensino em âmbito municipal e para o alcance das metas nacionais.

Partimos do pressuposto que o PME foi elaborado a partir da mobilização e participação dos profissionais da educação e da sociedade civil, e que este representa um avanço, além de ser um valioso instrumento para a efetivação dos direitos educacionais. Porém, a efetivação das

metas, tanto do PNE quanto dos PMEs, e a qualidade do trabalho realizado, estão diretamente relacionadas ao investimento e financiamento da educação. A partir de um levantamento inicial realizado no site da prefeitura municipal de Uberlândia, observamos que a quantidade de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil – OSCs para o atendimento da educação infantil quase se equipara à quantidade de Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs, sendo 44 e 67 escolas, respectivamente. Essa observação nos faz levantar a hipótese de que o dinheiro público está sendo investido consideravelmente no setor privado e que a garantia dessa etapa está se efetivando por meio dessas parcerias, levando cada vez mais à privatização da educação.

Dessa forma, o município está conseguindo cumprir parcialmente com a oferta de vagas e o atendimento da educação infantil; contudo, isso acontece por meio de parcerias, o que pode influenciar na qualidade desse atendimento, visto que a organização, tanto pedagógica quanto administrativa, seguem os parâmetros e as ideologias das instituições privadas.

Nesta conjuntura, considerando que o município é o principal responsável pelo atendimento educacional das crianças de 0 a 5 anos de idade, e na busca por responder tais questões, o objetivo geral da pesquisa é analisar o PME do município de Uberlândia– MG e sua interface com o PNE, no que refere à educação infantil e às metas e estratégias propostas, com vistas à garantia e efetivação do direito à educação nessa etapa da educação básica. Para o alcance desse objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Analisar e compreender como se constituiu o direito à educação no Brasil, a partir da conceituação, trajetória histórica e legal;
- 2) Analisar as políticas educacionais no Brasil e a questão do direito à educação infantil;
- 3) Identificar e analisar como o direito à educação infantil se apresenta nos planos educacionais após a Constituição Federal; e
- 4) Apreender e analisar as metas e estratégias propostas no PNE e no PME de Uberlândia e seus desdobramentos para a efetivação do direito à educação infantil no município.

Portanto, esse trabalho se mostra importante para contribuir com o desvelamento de questões educacionais no município de Uberlândia, no que se refere à garantia do direito à educação infantil, na busca de compreender como este se faz presente a partir do Plano Municipal de Educação, sua articulação com as políticas públicas nacionais, e suas contribuições para o cumprimento das metas propostas no Plano Nacional de Educação.

Portanto, os autores já citados analisaram a construção do PME e tiveram uma contribuição imensurável para o entendimento da sua elaboração e das concepções presentes de educação, de Estado e planejamento. Entretanto, não há ainda pesquisa que discuta especificamente o direito à educação infantil e o cumprimento das ações propostas no PME no município de Uberlândia. Daí a relevância dessa pesquisa. Assim, analisaremos como esse documento tem sido efetivado em Uberlândia, realizando uma análise documental das estratégias e parcerias realizadas pelo município com o objetivo do cumprimento das metas e da garantia do direito à educação infantil.

Esperamos, ao discutir as questões referentes à educação infantil, e ao PME, contribuir para conscientizar a população sobre a importância de cobrar que seus direitos garantidos na lei sejam efetivados pelo poder público, bem como estimular a sociedade a estar atenta e vigilante quanto a essa oferta de educação e sua efetivação.

### **1.1 Análise Metodológica**

Por metodologia de pesquisa, Minayo (2009, p. 14) entende ser o caminho do pensamento e a prática exercida, “a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade)”.

Teoria e metodologia caminham juntas, enquanto um conjunto de técnicas e, para Minayo (2009, p. 15), desprezar isso “leva ao empirismo sempre ilusório em suas conclusões ou a especulações abstratas e estéreis”. A autora também acredita que nada substitui a criatividade do pesquisador; no entanto, “como não somos gênios, precisamos de parâmetros para caminhar na produção do conhecimento”.

Este estudo será realizado a partir da pesquisa qualitativa. Optamos por esta abordagem por compreender que esse tipo de pesquisa nos possibilita ter uma visão mais ampla do objeto de estudo pois, como afirma Ludke e André (1986, p. 18), o estudo qualitativo “[...] se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”.

Segundo Minayo (2009, p. 21) a pesquisa qualitativa responde a questões particulares e “ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado [...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”.

Creswell (2007) acrescenta que:

A investigação qualitativa emprega diferentes alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos de coleta e análise de dados. Embora os processos sejam similares, os procedimentos qualitativos se baseiam em dados de texto e imagem, têm passos únicos na análise de dados e usam estratégias diversas de investigação (CRESWELL, 2007, p. 184).

Nessa perspectiva procuramos, em processo de análise dos dados, refletir continuamente e interpretar as teorias e documentos, buscando, de uma forma profunda e contextualizada, responder às questões que se relacionam com o direito educacional.

A pesquisa é um trabalho minucioso; por isso, a nossa opção pela abordagem qualitativa, na busca de apreender nosso objeto estudado e sua relação com os aspectos sociais e políticos. Esse estudo baseia-se na pesquisa bibliográfica e na análise documental, dando ênfase a estudos e pesquisas em livros, teses e dissertações, e periódicos, no âmbito das políticas públicas educacionais.

De acordo com Minayo (2009, p. 16), “os conhecimentos que foram construídos cientificamente sobre determinado assunto, por outros estudiosos que o abordaram antes de nós e lançam luz sobre nossa pesquisa, são chamados *teoria*”. Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica desta dissertação procurou abordar a teoria dos autores que discutem a construção do direito à educação, o direito à educação infantil, o Plano Nacional de Educação, os Planos Municipais de Educação, dentre outros temas que se fizeram relevantes na pesquisa.

Acerca do exposto, destacamos os seguintes autores: Abicalil (2014); Abrucio (2010); Andrade (2010); Araújo (2010); Araújo, Luiz (2012); Barbosa (2014); Bordignon (2009); Caggiano (2009); Castro (2001); Casara (2017); Côco e outros (2015); Cury (2005, 2014, 2015); Dourado (2018, 2019); Fagnani (2011); Ferreira e Fonseca (2011); Freitas e Silva (2016); Frigotto e Ciavatta (2003); Frigotto (2011); Kramer (2006); Krawczyk (2008); Lucena (2017); Marcílio (1998); Martins (2018); Monteiro (2003); Oliveira (2002, 2010, 2012); Ranieri (2009); Rosemberg (2002); Saad Filho e Morais (2018); Santos e Júnior (2017); Saviani (2007, 2008, 2013, 2014); Soares e Machado (2018); Silva (2011); e Vieira (2010).

Para realizar o levantamento de produções relacionadas ao tema, recorreremos aos bancos de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), buscando teses e dissertações com os descritores “Direito à Educação Infantil”, “Monitoramento e Avaliação dos PMEs” e “Plano Municipal de Educação”, referentes aos anos de 2014 a 2020, conforme dados apresentados na tabela a seguir:

**Tabela 1** - Descritores: Direito à Educação Infantil; Monitoramento e Avaliação dos PMEs;  
Plano Municipal de Educação

Banco de dados	Categorias Selecionadas	
	Teses	Dissertações
BDTD	297	1142
Capes	6631	16755

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações coletadas nas plataformas BDTD e CAPES, 2020.

Na tabela acima nota-se que a Capes concentra a maioria dos trabalhos relacionados à temática. Após esses resultados foi realizado o refinamento que configurou a leitura de títulos, a busca de palavras-chave, a leitura de resumos e, quando necessária, a leitura do trabalho integral.

A maioria dos trabalhos encontrados referiam-se ao direito à educação infantil, mas sem fazer referência aos Planos de Educação, e ainda, o banco de teses e dissertações da Capes, apresentou um número bem elevado relacionado à temática, de acordo com os descritores já mencionados. Porém, muitos trabalhos referiam-se à educação, e aos Planos, mas não necessariamente à educação infantil que é o nosso objeto de pesquisa. Por essa razão, com a leitura dos títulos e palavras-chave, já eliminamos boa parte dos trabalhos apresentados. Nesse refinamento inicial foram selecionados 91 trabalhos entre teses e dissertações, e iniciada a leitura dos resumos com um olhar mais atento, no intuito de desvelar aqueles que tinham relação com o presente estudo. Vale ressaltar que todos eles foram de fundamental importância e relevância, e a sua maioria apresentou os processos de elaboração dos Planos Municipais de Educação e, dentre esses, foram selecionados aqueles que mais se relacionavam à temática e com contribuição para a presente pesquisa, para uma leitura mais detalhada.

O quadro a seguir apresenta a seleção dos trabalhos relacionados à temática.

**Quadro 1** - Síntese dos trabalhos selecionados para pesquisa (2014-2020).

Autor	Título	Ano	Tipo
SILVA, Mariana Aparecida da.	Plano Municipal de Educação de Rio Claro-SP: desafios e perspectivas na garantia do direito à educação.	2014	Dissertação
SOARES, Relva Lopes Chaves.	Um olhar sobre o acesso à Educação Infantil no território de identidade de Vitória da Conquista – BA.	2017	Dissertação
CALDAS, Janete de Fátima Ferreira	Direito à Educação Infantil em municípios paranaenses: relações entre sistemas de ensino e Planos Municipais de Educação.	2017	Dissertação
MOURA, Locenir Tereza de.	Planos Municipais de Educação da região da AMOSC: desafios e perspectivas para elaboração de políticas educacionais.	2017	Dissertação



PROÊNCIO, Lilian Martins de.	A Educação Infantil e a obrigatoriedade: O que propõem os PMEs da região de Guarapuava/PR?	2019	Dissertação
CORRÊA, Josiane Caroline de Souza Salomão	Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação na região Cone Sul/MS (2015-2017).	2019	Dissertação
SILVA, Joyce Danielly Pedrosa da.	Políticas Públicas e a Educação Infantil no município do Recife: analisando as metas do atual Plano Municipal de Educação.	2019	Dissertação

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações coletadas nas plataformas BDTD e CAPES. (2020).

Em relação às obras citadas acima, existe uma aproximação entre os objetos de pesquisa, que se relacionam às políticas públicas educacionais e algumas delas direcionadas à Educação Infantil. No geral as teses e dissertações encontradas assinalam para a elaboração dos PMEs, e sua implementação, e são poucas as pesquisas relacionadas ao monitoramento e avaliação, principalmente quanto às metas e estratégias para a Educação Infantil.

A dissertação de Silva (2014) teve como objetivo acompanhar o processo de formulação e tramitação do primeiro PME do município de Rio Claro/SP, de modo a verificar de que forma o documento contempla propostas e estratégias, com o intuito de garantir o direito à educação. Nessa mesma perspectiva Moura (2017) analisa o movimento de elaboração dos PMEs da região da Associação dos Municípios do Oeste Catarinense (AMOSOC); porém, este estudo se propõe a identificar e analisar os desafios e perspectivas presentes nas metas e estratégias estabelecidas nos PMEs no sentido de efetivar o direito à educação pública de qualidade na educação infantil e no ensino fundamental, para a redução das desigualdades educacionais.

A dissertação de Soares (2017) trata do acesso à educação infantil nos Planos Municipais de Educação no Território de Identidade de Vitória da Conquista/BA. Tem o objetivo de analisar os discursos sobre o acesso a esta etapa da educação básica presentes nos PMEs. A pesquisa identifica, nos documentos, a vontade de ampliar o acesso à educação infantil, vislumbrando possibilidades para tal e salienta a necessidade de vigilância constante, realizando o monitoramento e acompanhamento da implementação das metas e estratégias dos PMEs.

Em sua pesquisa Caldas (2017) discorre sobre o estudo dos Planos Municipais de Educação do Estado do Paraná cujo objetivo consiste em analisar como o direito à educação infantil e os indicativos para a sua efetivação estão postos nesses PMEs. O autor conclui ter havido avanços na legislação; porém, a realidade evidencia a distância dos municípios para

efetivá-los na prática e, com base nas análises, afirma que as pesquisas apontam que os direitos das crianças à educação infantil estão sendo parcialmente atendidos.

A dissertação de Proêncio (2019) identifica e problematiza as estratégias dos PMEs de quatro municípios da região de Guarapuava/PR relacionadas à obrigatoriedade de matrícula na educação infantil. Silva (2019) também aborda a Política de Educação Infantil na cidade de Recife e tem como objetivo a análise da concepção de infância presente no PME, buscando identificar como ela se materializa nas metas e estratégias.

E por fim, em sua pesquisa Corrêa (2019) tem como objetivo analisar os procedimentos e orientações legais do monitoramento e da avaliação em relação aos Planos Municipais de Educação da região Cone Sul do Estado de Mato Grosso do Sul/MS.

Além das pesquisas mencionadas acima, e fazendo um recorte para o município de Uberlândia/MG, a dissertação de Pereira (2019), já citada anteriormente, teve grande contribuição para esta pesquisa por tratar do tema Concepção de Estado e Planejamento presentes nas discussões de elaboração do PME de Uberlândia. A pesquisa de Carrijo (2005) também é de importante relevância para compreender as políticas públicas para a educação infantil pós LDB de 1996, mediante experiências no município de Uberlândia. Esses textos subsidiaram o processo de elaboração desta dissertação e as reflexões aqui contidas. Contudo, essa pesquisa se diferencia das citadas acima por propor a análise das políticas públicas de educação infantil do município de Uberlândia, para verificar se as estratégias e metas do PME referentes a esta etapa da educação estão sendo efetivadas, atendendo à demanda do município e contribuindo para a efetivação do PNE.

A teoria, portanto, é construída para explicar, ou compreender, um determinado fenômeno, com explicações da realidade. Minayo (2009, p. 19) afirma que é necessário “aprofundar nas obras de diferentes autores que trabalham com os temas que nos preocupam, inclusive com os que desenvolvem ou abraçam teorias com as quais ideologicamente não concordamos”. A pesquisa sem teoria corre o risco de não passar de uma simples opinião pessoal (MINAYO, 2009).

Gil (2008, p. 50) explica que “a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”, facilitando a pesquisa e trazendo vantagens ao pesquisador. Esse mesmo autor chama a atenção aos cuidados com informações equivocadas de fontes secundárias que podem comprometer a qualidade da pesquisa, reproduzindo, e até mesmo ampliando erros. Por isso, a importância de assegurar e analisar cada informação.

Em relação à pesquisa documental, ela assemelha-se à pesquisa bibliográfica e a diferença está na natureza das fontes. (GIL, 2008). De acordo com Gil (2008)

O desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica. Apenas há que se considerar que o primeiro passo consiste na exploração das fontes documentais, que são em grande número. Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. De outro lado, existem os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc (GIL, 2008, p. 51).

A pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica têm o documento como objeto de estudo e investigação. No entanto, como afirma Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 5) “o conceito de documento ultrapassa a ideia de textos escritos e/ou impressos”. Os autores acrescentam ainda que:

O documento como fonte de pesquisa pode ser escrito e não escrito, tais como filmes, vídeos, slides, fotografias ou pôsteres. Esses documentos são utilizados como fontes de informações, indicações e esclarecimentos que trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 5).

Nessa mesma perspectiva, Cellard (2008, p. 298) salienta existir uma abundância de tipos de documentos escritos e várias maneiras de agrupá-los, e afirma que a pesquisa documental “exige, desde o início, um esforço firme e inventivo, quanto ao reconhecimento dos depósitos de arquivos ou das fontes potenciais de informação, e isto não apenas em função do objeto de pesquisa, mas também em função do questionamento”, sendo necessária uma preparação adequada e um exame minucioso das fontes documentais identificadas. Cellard (2008) acrescenta que:

Assim, a escolha de pistas documentais apresentadas no leque que é oferecido ao pesquisador, deve ser feita à luz do questionamento inicial. Porém, as descobertas e as surpresas que o aguardam às vezes obrigam-no a modificar ou a enriquecer o referido questionamento (CELLARD, 2008, p. 303).

Cellard (2008, p. 304) argumenta que o pesquisador desconstrói seu material, para depois o reconstruir, visando responder ao seu questionamento e afirma ainda que “A maioria dos metodologistas concorda em dizer que é a leitura repetida que permite, finalmente, tomar consciência das similitudes, relações e diferenças capazes de levar a uma reconstrução admissível e confiável”. Cellard (2008) expõe que:

A qualidade e a validade de uma pesquisa resultam, por sua vez, em boa parte, das precauções de ordem crítica tomadas pelo pesquisador. De modo mais geral, é a qualidade da informação, a diversidade das fontes utilizadas, das corroborações, das intersecções, que dão sua profundidade, sua riqueza e seu refinamento a uma análise (CELLARD, 2008, p. 305).

De acordo com Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) o uso de documentos em pesquisa deve ser valorizado pois a riqueza de informações que se pode extrair deles justifica o seu uso, possibilitando ampliar o entendimento do objeto. Os referidos autores acrescentam ainda que:

Outra justificativa para o uso de documentos em pesquisa é que ele permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. A análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (SÁ-SILVA, ALMEIDA E GUINDANI, 2009, p. 2).

Evangelista (2012, p. 8) conclui que “todos os documentos são importantes, em graus diferenciados, e expressam determinações históricas que estão no cerne do corpus documental”. Porém, é necessária uma longa reflexão, desconstruir e reconstruir – “para que a sua vida apareça”.

Desse modo, em nossa pesquisa documental, utilizamos, como principais documentos, as leis: as Constituições Federais Brasileiras; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (nº 9394/96); o Plano Nacional de Educação (nº 13,005/2014); o Plano Municipal de Educação de Uberlândia (12.209/2015); Decretos Municipais; Documento Referência PME; atas de reuniões; os relatórios de monitoramento do PNE de 2016, 2018 e 2020; os relatórios de monitoramento do PME de 2017 e 2019; dentre outros que se fizeram relevantes para a pesquisa.

Assim, além desta introdução, este trabalho está organizado em quatro seções. A segunda seção intitulada ‘O direito à educação no Brasil: Fundamentos históricos e legais’, propõe um resgate histórico na busca da compreensão da formulação do direito à educação.

A terceira seção discorre sobre ‘As políticas educacionais no Brasil e o Direito à educação infantil’, considerando a evolução desta modalidade de ensino, a partir das políticas públicas e das medidas governamentais.

A quarta seção, ‘O direito à educação infantil a partir dos planos educacionais’, visa apresentar e analisar como o direito à educação infantil comparece nos planos educacionais vigentes em âmbito nacional e municipal, retratando a trajetória percorrida na construção dos Planos até o atual PNE (2014 – 2024) e, em consequência, a elaboração dos Planos Municipais de Educação, fazendo um recorte para a elaboração do PME de Uberlândia- MG.

E a quinta seção, ‘Políticas públicas para a educação infantil: análise das estratégias do Plano Nacional e do Plano Municipal de Educação para a garantia desse direito’, analisa a garantia da oferta de educação no município de Uberlândia e discute as concepções de educação infantil abordando, também, o Plano Nacional de Educação.

Segundo Minayo (2009, p. 26), o ciclo de pesquisa é “um peculiar processo de trabalho em espiral que começa com uma pergunta e termina com uma resposta ou produto que, por sua vez, dá origem a novas interrogações”. Portanto, este trabalho está organizado com o intuito de analisar as referências bibliográficas e documentais, descortinando elementos importantes na busca de compreender o direito à educação e às políticas públicas educacionais para a garantia e efetivação desse direito, como observaremos a seguir, na próxima seção, que abordará os fundamentos históricos e legais do direito à educação, para evidenciar a trajetória histórica desse direito fundamental.

## 2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E LEGAIS

O direito à educação é um direito humano fundamental que está amparado por leis e normas nacionais e internacionais. Com valores de democracia, liberdade e igualdade, esse direito foi consagrado na Constituição Federal como um direito social. De acordo com Ribeiro (2010) é dever dos Poderes Executivos do Estado a “implementação das políticas públicas de educação” e é dever das famílias o “encaminhamento das crianças e adolescentes às escolas e no acompanhamento de seus estudos”. Esse autor esclarece sobre os elementos essenciais a esse direito:

São elementos essenciais ao direito à educação previsto na Constituição e nas leis: o reconhecimento de sua legitimidade por parte da sociedade; a possibilidade de imposição de seu cumprimento por parte Estado, em especial pelo Judiciário; e o dever de instituições públicas e da sociedade na adoção de medidas e na realização de ações para a efetividade dos direitos previstos no ordenamento jurídico (RIBEIRO, 2010).

Pinno et al. (2018) evidenciam que o texto da Constituição de 1988 foi resultado de um longo processo de luta pela democracia e por direitos de acesso e permanência ao ambiente escolar, principalmente ao ensino público, gratuito, igualitário, laico e de qualidade social.

Esta seção apresenta o conceito e a análise do direito à educação à luz das constituições brasileiras e outros documentos legais, evidenciando como esse tema veio sendo abordado desde a Constituição Imperial até a Constituição Federal de 1988, bem como seus avanços no campo educacional. Pretendemos também aqui analisar brevemente as questões relativas ao financiamento, à regulamentação do regime de colaboração e aos direitos e responsabilidades dos entes federados, posto que a atual Constituição adotou o regime federativo, o que implica na descentralização de poder e repartição das competências. Nesse contexto os desafios e impactos na área da educação se fazem presentes, tanto para conseguir que os entes federados atuem de forma colaborativa e cooperativa, quanto para superar a fragilidade de cada um (União, Estados, Distrito Federal e Município) e garantir as condições necessárias para a oferta do direito à educação.

O direito à educação se mostra de extrema importância no âmbito dos direitos humanos e é indispensável para o exercício dos demais direitos. Sua trajetória histórica nos mostra a preocupação do homem com a sua instrução, na tentativa de promover uma emancipação intelectual e política (RANIERI, 2009). Porém, este direito se apresentou de diferentes formas, presente em alguns textos constitucionais e retirado em outros, para atender às políticas dos governos, e ao processo de democratização que deu origem à atual Constituição Federal.

A educação na Constituição Federal Brasileira de 1988 tem uma seção específica. É relevante para este trabalho identificar os artigos referentes à educação; como esse texto constitucional foi formulado, durante um período de busca pela democratização no qual a educação passou a ser entendida e vista como condição necessária para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho; e analisar também algumas Emendas Constitucionais que alteraram a redação da Constituição de maneira significativa.

É importante analisar a dinâmica federativa e seu impacto na educação e na garantia desse direito. O federalismo no Brasil foi iniciado com a Proclamação da República em 1889, uma maneira de dividir as responsabilidades e competências, e aqui nos interessa as obrigações relacionadas à educação.

A primeira Constituição do Brasil foi promulgada em 1824, a Constituição do Império, que contém poucas referências sobre a educação. Em 1891 a primeira Constituição Republicana propôs emendas ao ensino obrigatório. Com a Revolução de 1930, consolidou uma perspectiva que atribuiu à educação um papel central para a construção da nacionalidade e, em 1934 uma nova Constituição definiu marcos legais e incorporou os direitos sociais aos direitos do cidadão, sendo a primeira vez que em um texto constitucional brasileiro é dedicado um capítulo à educação (OLIVEIRA, 2002).

A Constituição de 1934 vigorou por pouco mais de três anos. Em 1937 o presidente Getúlio Vargas decretou um novo texto constitucional decorrente do golpe de 10 de novembro, no qual a educação passou a ser responsabilidade da família, tendo o Estado como colaborador. Em 1946 é promulgada uma nova Constituição, retomando temas educacionais do texto de 1934; porém, a ditadura decorrente do Golpe militar de 1964 necessitou de um novo ordenamento jurídico, que veio através da Constituição de 1967, que ampliou o período de escolarização obrigatória e relativizou a questão da gratuidade (OLIVEIRA, 2002).

Com o fim do regime militar, foi elaborada, não sem lutas, a atual Constituição do Brasil, a de 1988, conhecida como ‘Constituição Cidadã e nela, no capítulo que se refere à educação, no art. 205, afirma-se que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família”. E assim se formulou a história do direito à educação, marcada por lutas pela democratização e por avanços nos documentos legais como, por exemplo, as Constituições Federais de 1934 e de 1988, mas também por omissões por parte do Estado em cumprir com o seu dever de oferecer e manter a instrução pública.

A Constituição de 1988 trouxe avanços importantes principalmente para instituir de fato um federalismo cooperativo. Estabeleceu o regime de colaboração e atribuiu os encargos educacionais aos entes federados, o que possibilitou maior participação dos Estados e

Municípios e seu comprometimento com o desenvolvimento nacional, com a erradicação do analfabetismo e a unificação do ensino tendo, como consequência, a garantia da educação para todos.

## 2.1 Trajetória histórica do direito fundamental à educação

A educação se constitui como condição necessária para que os indivíduos tenham acesso aos direitos e à cidadania, e a qualidade da educação evidencia-se como meio para a formação humana. Segundo a Constituição Federal de 1988, ela é um direito social e fundamental para que o indivíduo tenha conhecimento e acesso aos outros direitos como liberdade, igualdade e segurança.

A educação, como direito social e necessário à cidadania na sociedade letrada, ganhou força com a condição de direito público subjetivo. Duarte (2004) afirma que

Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em *seu* direito (direito subjetivo). O interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve. De fato, a partir do desenvolvimento deste conceito, passou-se a reconhecer situações jurídicas em que o Poder Público tem o dever de dar, fazer ou não fazer algo em benefício de um particular (DUARTE, 2004, p. 113, grifo do autor).

Duarte (2004, p. 115) reafirma a vinculação do direito social e do direito público subjetivo à necessidade de políticas (sociais) públicas<sup>1</sup>. “O reconhecimento expresso do direito ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo autoriza a possibilidade de, constatada a ocorrência de uma lesão, o mesmo ser exigido contra o Poder Público de imediato e individualmente”. Por ser um direito social, o seu objeto não é uma prestação individualizada, mas sim, a realização de políticas que se estendem a todos os grupos, inclusive os vulneráveis.

---

<sup>1</sup> De acordo com Hofling (2001, p. 30) as políticas sociais são “[...]usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc.”.

E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. (HOFLING, 2001, p. 31)



Diante do exposto, podemos afirmar que a educação como direito social precisa ser universal; portanto, ser tratada como um bem público, ofertada gratuitamente pelo Estado aos cidadãos.

Ao analisar a trajetória da educação básica como direito no Brasil, revela-se um atraso em relação aos países mais desenvolvidos e essa trajetória. Como afirma Ranieri (2018, p. 16), esta trajetória “foi marcada pelos traços dominantes de nossa cultura católica, agrícola e escravocrata, refletidos em um sistema de ensino desorganizado, elitista e seletivo”.

Em 1822, quando o país se tornou independente, praticamente toda a população ainda era analfabeta e, quase oito décadas depois, em 1900, a taxa de alfabetização ainda era de apenas 35%, em 1959 de 49%, e em 1990 de 80%. (RANIERI, 2018). Sobre as Constituições Federais, a referida autora nos apresenta que:

As Constituições de 1824, 1891, 1934, 1946 e 1967 – sob as quais foram produzidas ao menos seis reformas educacionais, enfrentaram desafios educacionais relacionados à equidade, financiamento, acesso e qualidade, sem resultados substanciais. Tal padrão foi apenas alterado com a Constituição Federal de 1988, que instituiu a previsão de escolarização universal, gratuita e compulsória, de nível primário e secundário (RANIERI, 2018, p. 16).

Segundo Saviani (2013, p. 746), “a primeira medida do Estado visando prover o acesso à educação no Brasil foram os ‘Regimentos’ de D. João III”, editados em dezembro de 1548, que tinham o intuito de orientar as ações de Tomé de Souza, primeiro governador geral do Brasil que aqui chegou em 1549 acompanhado de quatro padres e dois jesuítas.

Saviani (2013) ainda afirma que cabia à Coroa manter o ensino; porém, o rei enviava verbas para a manutenção e vestimenta dos jesuítas, não para construções. Os recursos eram aplicados no colégio da Bahia e os jesuítas viviam de esmolas, situação que melhorou, iniciando uma relativa fase de prosperidade quando, em 1564, foi adotado o plano de redízima, destinando dez por cento de todos os impostos arrecadados da Colônia brasileira à manutenção dos colégios jesuíticos. A educação então passou a ser financiada com recursos públicos mas se encontrava sob controle dos jesuítas, configurando um domínio privado promovendo, assim, uma espécie de ‘educação pública religiosa’.

Foram 210 anos de ensino jesuítico, de inspiração católica e dessa educação estavam excluídas as mulheres, os escravos, os negros livres, os pardos, filhos ilegítimos e crianças abandonadas e o resultado disso foi que a soma dos alunos das instituições jesuíticas não atingia 0,1% da população brasileira. Como afirma Ranieri (2018, p. 18) “de fato, nos séculos XVI e XVII, ler e escrever não era exigência ou condição da vida social; em nenhum momento, a educação popular esteve entre as ações prioritárias da Coroa Portuguesa”.

A expulsão dos jesuítas se deu em 1759, iniciando o período da Pedagogia Pombalina (1759 – 1827) com base nas ideias laicas e no privilégio do Estado com relação à instrução que, de acordo com Saviani (2014, p. 31) “instituíram as “aulas régias<sup>2</sup>” a serem mantidas pela Coroa por meio do “subsídio literário<sup>3</sup>”, criado em 1772. Mas a dificuldade de cobrança desse tributo na Colônia não permitiu adequada manutenção do ensino”. O Estado tinha a responsabilidade de pagar o salário do professor, deixando a cargo deste prover as condições materiais, a infraestrutura e os recursos pedagógicos utilizados, o que agravava cada vez mais a educação por falta de manutenção e financiamento adequado.

Sobre esse período, de 1500 até a independência em 1822, e ao longo do século XIX, Ranieri (2018) apresenta que

[...] a instrução primária pública no Brasil não passou de um arremedo de ensino, devido à sua estreiteza (ler, escrever e fazer contas), precariedade das instalações físicas e baixa qualidade dos professores, mal preparados e mal pagos. Tal padrão não atendeu às necessidades de instrução popular, nem mesmo dos restritos grupos das classes dominantes que eram educados em casa. Além disso, as meninas, até 1827, não foram expressamente incluídas entre os que poderiam frequentar as escolas; mesmo depois disso, sua presença nas escolas é ínfima e apenas nas grandes cidades (RANIEIRI, 2018, p. 18).

O período colonial brasileiro, estendido ao longo de mais de três séculos, manteve-se sem qualquer política educacional pública, muito menos qualquer perspectiva da educação enquanto direito social e universal, como nos apresenta Carvalho (2002):

Em três séculos de colonização (1500 -1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotado de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultural e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência, não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira (CARVALHO, 2002, p. 18).

Nesse período eram iniciadas Declarações de Direitos e inúmeros documentos internacionais dedicavam atenção e proteção aos direitos fundamentais, como o Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada em 1989, e a Declaração Mundial sobre a Educação para

---

<sup>2</sup> As aulas régias compreendiam o estudo das humanidades, sendo pertencentes ao Estado e não mais restritas à Igreja - foi a primeira forma do sistema de ensino público no Brasil. Apesar da novidade imposta pela Reforma de Estudos realizada pelo Marquês de Pombal, em 1759, o primeiro concurso para professor somente foi realizado em 1760 e as primeiras aulas efetivamente implantadas em 1774, de Filosofia Racional e Moral. (FONSECA, 2006)

<sup>3</sup> Em 1772 foi criado o Subsídio Literário, um imposto que incidia sobre a produção do vinho e da carne, destinado à manutenção dessas aulas isoladas. Na prática o sistema das Aulas Régias pouco alterou a realidade educacional no Brasil, tampouco se constituiu numa oferta de educação popular, ficando restrita às elites locais. Ao rei cabia a criação dessas aulas isoladas e a nomeação dos professores, que levavam quase um ano para a percepção de seus ordenados, arcando eles próprios com a sua manutenção. (FONSECA, 2006)

Todos, adotada na Conferência Mundial da Tailândia em 1990. Esses direitos tiveram pouco avanço pois atendiam a uma elite, havendo ainda a discriminação racial, discriminação da mulher e discriminação religiosa e a educação contemplando poucos (CAGGIANO, 2009).

A trajetória dos Direitos Humanos evidencia que já havia a preocupação do homem com a sua instrução, ou pelo menos dos mais conscientes. Em território francês, em 1789, a edição da Declaração Francesa já expressava a necessidade de assegurar acesso à educação, promovendo a emancipação intelectual e política do ser humano e, em 1793, a declaração jacobina identificou a educação como ‘uma necessidade para todos’ GAGGIANO (2009).

A declaração jacobina, também francesa, de 1793, avança no tema para, expressamente, envolver o tópico educação sob o seu braço protetor, dedicando-lhe o dispositivo do seu artigo 22, que principia por identificá-la como ‘[...] uma necessidade para todos’ (CAGGIANO, 2009, p. 22).

Oliveira (2002, p. 15), afirma que “o direito à educação consiste na compulsoriedade e na gratuidade da educação”. No Brasil, com a independência política, instalou-se o Primeiro Império, e a questão da gratuidade e da obrigatoriedade já esteve presente na Constituição do Império de 1824. Esta primeira Constituição continha poucas referências à educação, mas afirmava que a instrução primária seria gratuita a todos os cidadãos, demonstrando o seu caráter excludente, visto que escravos, índios e grande parte da população não eram considerados cidadãos.

Ranieri (2018, p. 19) revela ainda que a instrução primária “foi incluída no capítulo das Disposições Gerais e das Garantias dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, sendo que os escravos, as mulheres e todos os homens que não atendessem às exigências do voto censitário não se incluíam, formalmente, neste rol”.

Cury (2005, p. 19) também aborda esse tema e afirma que “O Império não foi um momento efetivo da educação como um direito universal de cidadania”. A Constituição Imperial menciona a educação escolar mas exclui grande parte da população, não os considerando cidadãos.

O analfabetismo era a condição da maioria da população e ao analisar o contexto histórico do Brasil Independente, nota-se que poucas pessoas tiveram acesso a essa educação gratuita, visto que a maior parte da população não se enquadrava no termo ‘cidadão’, restringindo esse direito e o acesso à escola pois a maioria da população brasileira era composta por escravos, o que gerou uma situação de exclusão que se manteve por todo o período imperial.

Dando ênfase a essas afirmações, Carvalho (2002, p. 19) salienta que “os escravos começaram a ser importados na segunda metade do século XVI e que a importação continuou

ininterrupta até 1850, 28 anos após a independência”. Entre os escravizados, e os senhores, havia uma população que era legalmente livre; porém, lhes faltava as condições para o exercício dos direitos civis e educação.

Em 1827 foi aprovado um documento legal que ficou conhecido como Lei das Escolas de Primeiras Letras, que estabelecia que em todas as cidades, vilas e lugares populosos haveria escolas de primeiras letras. Antes de ser colocado em prática, o Ato Adicional à Constituição do Império, promulgado em 12 de agosto de 1834, desobrigou o Estado de cuidar do ensino primário, colocando-o sob a jurisdição das províncias. Acerca do tema, Saviani (2013, p. 748) afirma que “as províncias não estavam equipadas nem financeira, nem tecnicamente para promover a difusão do ensino e o resultado foi que atravessamos o século XIX sem que a educação pública fosse suficientemente incrementada.”. O direito à educação gratuita não teve as condições necessárias para ser realizado, conforme proclamado na Constituição.

Durante o Segundo Império (1840 a 1888) o investimento em educação foi irrisório. A média anual dos recursos financeiros investidos em educação foi de 1,80% do orçamento do governo imperial, destinados à instrução primária e, à secundária, a média foi de 0,47%. Com isso, o país foi acumulando um grande déficit histórico em matéria de educação (SAVIANI, 2014).

O período Republicano no Brasil iniciou-se em 1889 por um golpe de Estado que encerrou a monarquia constitucional do Império e instaurou a forma republicana presidencialista, dando início à chamada República Velha. A primeira República se estendeu de 1889 a 1930 e as desigualdades sociais desse período motivaram revoltas em diversas partes do país, precipitando o fim desse período com a Revolução de 1930.

De acordo com Ranieri (2018)

Com a proclamação da República (1889), pouco ou quase nada foi feito pela educação pública primária, descentralizada para os Estados, a despeito de um certo aceno à ampliação da cidadania, fosse pela abolição da escravatura, fosse pela ampliação do direito de voto (ainda restrito às mulheres, aos religiosos, aos analfabetos e aos conscritos). Suprimiu-se do texto constitucional a garantia de gratuidade, o que, associado à previsão da laicidade nos estabelecimentos públicos e à liberdade de manifestação de pensamento (Constituição Federal de 1891, art. 72, §§ 6º, 12, 17 e 24), garantiu a expansão da iniciativa privada (RANIERI, 2018, p. 20).

A Primeira República foi marcada pelo desenvolvimento da indústria e pela reestruturação da força de trabalho. Nesse período surgiram diversas reformas educacionais, a saber a Reforma Benjamin Constant de 1880, o Código Epiácio Pessoa, em 1901, que ratificou o princípio de liberdade da Reforma Leôncio de Carvalho, a Reforma Rivadávia Correa, em

1911, a Reforma de Carlos Maximiliano, instituída em 1915 e, em 1925, a Reforma João Luís Alves Rocha Vaz.

Saviani (2014, p. 35) pontua que “no plano federal, o regime republicano expressou a tensão na política educacional, oscilando entre a centralização (oficialização) e descentralização (desoficialização)”. Ainda sobre esse período, Bordignon (2009) acrescenta que:

Após 43 anos de República, denuncia o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), ainda não se lograra “criar um sistema de organização escolar”. As diversas reformas republicanas representavam visões isoladas, permanecendo “tudo fragmentado e desarticulado” sem visão de um projeto de totalidade da educação nacional (BORDIGNON, 2009, p. 18).

Com a revolução de 1930, e o incremento da industrialização e urbanização, atribuiu-se à educação um papel central sobre essa construção da nacionalidade. Oliveira (2002, p. 18) afirma que isso se “reflete na criação do Ministério da Educação e Saúde e na estruturação de um Sistema Nacional de Ensino, centralizado e articulado com os interesses políticos do governo”. Nessa perspectiva, Cury (2005) acrescenta que:

Após a Revolução de Trinta, o poder do Estado Nacional se fortalece e ele vai se tornando intervencionista em vários campos da atividade social. Nesse sentido, aparece, pela primeira vez, no art.5º, inciso XIV, a competência privativa da União em “traçar as diretrizes da educação nacional” (CURY, 2005, p. 22).

Para definir os marcos legais dessa institucionalização, deu-se a Constituinte de 1933-34 que, inspirada na Constituição Alemã de 1919 e na Constituição Espanhola de 1931, incorporou os direitos sociais como o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, entre outros. A questão da educação foi resultado das disputas entre o movimento renovador da escola nova que lutava por educação pública, laica e universal e os grupos conservadores liderados pelos católicos.

A Constituição Federal de 1934 foi a primeira na história do Brasil a ‘pensar’ na universalização da educação enquanto política de Estado.

Art. 149 -A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, [...]; Art.150 -Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;[...] c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos; d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário; e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal[...] obedecerá as seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível (BRASIL, 1934).

A Constituição de 1934 trouxe muitas inovações e uma delas é a presença de um capítulo dedicado à educação, sendo essa a primeira vez contemplada em um texto constituinte. Esse documento tratou de temas que foram incorporados a todos os demais. Cury (2005) faz referência ao capítulo destinado à educação como um fato histórico marcante, e faz uma análise dizendo que:

A educação torna-se direito de todos e obrigação dos poderes públicos. Essa obrigação se impõe pelo Plano Nacional de Educação, pelo ensino primário gratuito e obrigatório, pela vinculação obrigatória de percentual de impostos dos Estados, Municípios e União em favor da educação escolar, inclusive a da zona rural, a criação de fundos para uma gratuidade ativa (merenda, material didático e assistência médica-odontológica), a progressividade da gratuidade para além do primário, a confirmação de um Conselho Nacional de Educação (CURY, 2005, p. 22-23).

Essa Constituição teve o impacto do Manifesto dos Pioneiros (1932) e Bordignon (2009, p.18) ressalta também o anseio de modernização do Estado pela via democrática que “instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), os sistemas de ensino e os conselhos de educação de âmbito federal e estadual”.

Outra temática muito presente nos debates da Constituinte de 1934 foi a definição da instituição que seria responsável pela educação, se esta seria a família ou o Estado, dando abertura para se discutir sobre o subsídio público à escola particular, visto que para os católicos a família tinha o direito de escolher o tipo de educação e era obrigação do Estado criar as condições necessárias. Já os liberais não entendiam dessa forma porque para eles o Estado deveria garantir o ensino público a todos e, caso a família optasse pela escola particular, esta é que deveria pagar.

[...] A educação é declarada direito de todos e, no Art. 150, referente às competências da União, definem-se normas a serem obedecidas para a elaboração do Plano Nacional de Educação, explicitando-se a extensão desse direito à educação, como: ‘a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos. b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível’ (OLIVEIRA, 2002, p.19).

A questão sobre a gratuidade no ensino médio era uma forma de torná-lo mais acessível; porém, esse tema só volta ao texto da Constituinte de 1988. A Constituição de 1934 vigorou por pouco mais de três anos mas se tornou uma referência por abordar temas polêmicos sobre o direito à educação e por incorporar os direitos sociais aos direitos dos cidadãos. Ranieri (2018, p. 21) salienta que “em termos práticos, porém, a previsão do ensino obrigatório e gratuito teve pouco avanço real. A Constituição de 1934 teve vida curta devido à implantação do Estado Novo, em 1937, de tendências ditatoriais, não chegando a se consolidar os princípios e regras nela previstos”.

Em 1937, com o golpe de Estado implantando a ditadura do Estado Novo, foi aprovada uma nova Constituição e, nesta, a definição de responsabilidades com a educação se encontrava na parte relativa à família, que afirma que a educação é dever e direito dos pais, colocando o Estado como colaborador para facilitar e subsidiar o cumprimento desse dever. Esse texto priorizava a escola particular, tirando a responsabilidade do Estado, deixando-o apenas com um papel subsidiário. Nesse sentido foi retirada a vinculação de impostos para o financiamento da educação e, segundo Cury (2005, p. 23), “restringiu a liberdade de pensamento”. O referido autor argumenta que:

A relação educação e ditadura é aqui paradigmática: ameaças de censura, restrições de várias ordens, insistência em organizações de jovens sob a figura do *adestramento físico e disciplina moral nos campos e nas oficinas* (art.132) imposição do patriotismo e destinação do ensino profissional *às classes menos favorecidas* (art. 129) (CURY, 2005, p. 23, grifos do autor).

Quanto à gratuidade do ensino, era contraditório pois afirmava que o ensino primário é obrigatório e gratuito mas, ao mesmo tempo, exigia aos que não alegassem escassez de recursos, uma contribuição mensal para o caixa escolar, afirmando que a gratuidade não excluía o dever de solidariedade. Como nos apresenta Ranieri (2018, p. 21)

A identificação do direito à educação gratuita (primária, pelos menos), como direito individual e social, foi mantida pelas Constituições posteriores, malgrado os retrocessos em sua proteção na vigência da Constituição de 1937, na qual a gratuidade não foi universalizada, mas condicionada ao dever de solidariedade que os mais abastados tinham em relação aos menos contemplados economicamente (art. 130).

Em relação à ampliação dos direitos sociais, no período que compreende os anos de 1930 a 1945, a pouca participação política e a precária vigência dos direitos civis, impossibilitaram que este se tornasse uma conquista democrática. Quanto à educação, entre 1920 e 1940 o índice de analfabetos permaneceu elevado, sendo 69,9% em 1920, e 56,2% em 1940; porém, a frequência escolar entre 7 e 14 anos mais que dobrou, demonstrando os esforços em prol da expansão escolar (RANIERI, 2018).

A Constituição de 1946, como afirma Oliveira (2001, p. 20), “é promulgada sob ventos democráticos do segundo pós-guerra e ensejou um período de vida democrática relativamente longo, mesmo levando-se em conta os seus limites”, retomou temas educacionais do texto de 1934, surgindo sob formulações democráticas, no Art. 166 que : “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”.

Essa Constituição retoma os direitos à educação e sua oferta gratuita a todos. Coloca o ensino primário como obrigatório e gratuito, bem como as demais etapas para aqueles que

provarem falta de recursos. O art. 172 garante os serviços auxiliares: “Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar”, retomando a ideia de educação para todos (OLIVEIRA, 2001).

Para Ranieri (2018, p. 24) embora a Constituição de 1946 tenha mantido a natureza jurídica do direito à educação, adotando medidas para a ampliação do acesso ao ensino primário, “o fato é que os direitos sociais, e em particular a educação pública, pouco avançaram em benefício da cidadania, a despeito da ampliação dos direitos políticos, em ambiente democrático, e a retomada de diversos preceitos da Constituição de 1934”.

Em 10 de dezembro de 1948, foi proclamada, pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), documento que foi um marco na história dos direitos humanos e inspirou as Constituições de muitos Estados. Esta Declaração concebe o direito à instrução dando-lhe também uma finalidade social. Seu artigo XXVI compreende que ‘a instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais’.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), criada em 1945 após a Segunda Guerra Mundial, aprovou, em 14 de dezembro de 1960, a Convenção concernente à luta contra a discriminação no panorama da educação, partindo da ideia anotada na Declaração de 10 de dezembro de 1948 sobre a primazia da promoção do direito à educação para todos. E, nesse contexto histórico, sob a Constituição de 1946, se deu a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 4024/61.

Em território brasileiro, com a ditadura decorrente do golpe militar de 1964, o país necessitou de um novo ordenamento jurídico e com isso, formulou-se a Constituição de 1967, que ampliou o período de escolarização obrigatória para oito anos, ou seja, dos sete aos quatorze anos obrigatório e gratuito para todos. Sobre o ensino ulterior ao ensino primário, retomava o tema já presente na Constituição de 1946, garantindo a sua gratuidade apenas àqueles que comprovassem escassez de recursos. Nessa Constituição, também se introduziu a ideia de bolsas de estudo para o caso de ensino de grau superior, exigindo reembolso, dando origem assim ao ‘crédito educativo’ no ensino superior (OLIVEIRA, 2001).

Oliveira (2001, p. 33) relata que “A Constituição do regime militar de 1967 e a Emenda de 1969 voltaram a excluir a vinculação orçamentária. Constata-se que o orçamento da União para a educação e cultura caiu de 9,6%, em 1965, para 4,31%, em 1975”. A eliminação da



vinculação financeira aumentou o apoio à iniciativa privada, com o amparo financeiro dos poderes públicos: as bolsas de estudo.

No artigo 168 da Carta de 1967, escreveu-se: “Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade no ensino médio e superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudo, mediante restituição que a lei regulará”, evidenciando, assim, que essa Constituição relativizou o princípio da gratuidade e apoiou o investimento de recursos públicos na iniciativa privada.

Coube à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4024/61, assegurar o direito à educação pela obrigação do poder público e pela liberdade da iniciativa privada em ministrar o ensino, indicando também a obrigação do Estado de fornecer os recursos indispensáveis para a educação, quando a família comprovar insuficiência de meios, assegurando iguais oportunidades para todos.

Em nenhuma dessas Constituições a educação infantil é mencionada como parte da educação, sendo ofertado apenas o ensino primário que, como já dito na Constituinte de 1967, passa a ser ofertado como obrigatório e gratuito, dos sete aos quatorze anos de idade (OLIVEIRA, 2001).

A manutenção e a elevação dos percentuais tributários de aplicação obrigatória foi tema de debates da Assembleia Constituinte. Por um lado foi defendida sob os argumentos desenvolvimentistas e de necessidade de formação de capital humano. Por outro lado foi recusada, argumentando a necessidade da desvinculação de recursos conferindo maior liberdade aos governantes, tendo como vencedora a corrente a favor da vinculação, tornando-se um alicerce da política educacional nas constituições posteriores; porém, a EC nº 1 manteve essa vinculação apenas para os municípios e essa restrição foi corrigida somente na CF de 1988 (RANIEIRI, 2018).

Segundo Cury (2005, p. 25) “A vinculação para a União e para os Estados só reaparecerá por meio da Emenda Constitucional nº 24, de 01/12/83, de autoria do Senador João Calmon”. Essa vinculação orçamentária para a educação foi reestabelecida na atual Constituição, promulgada em 1988, fixando 18% para a União e 25% para estados e municípios, percentuais mínimos da receita de impostos que foram burlados, criando novas fontes de receitas substituindo a palavra ‘impostos’ pelo termo ‘contribuição’. A essas receitas, por não receberem o nome de impostos, não se aplica a vinculação orçamentária.

De acordo com Ranieri (2018, p. 27) “as taxas de expansão e a distribuição dos encargos de financiamento da educação, contudo, não contribuíram, na prática, para estabelecer igualdade de oportunidades na educação”. Isso porque além dos fatores de impedimento do

acesso, estavam as taxas de repetição e evasão, a falta de qualidade das escolas públicas, e o fato de que até os anos 60, a maior parte da população vivia no campo e, nesse meio rural, havia poucos estímulos para a aquisição de conhecimento.

O direito à educação, como afirma Monteiro (2003, p. 766), é um direito prioritário, “o conhecimento e a capacidade de exercício dos direitos de cada um, assim como a consciência do dever de respeitar os direitos dos outros, dependem da realização do direito à educação”. O referido autor também enfatiza esse direito como um direito de todos e afirma que:

O direito à educação é um direito de “toda a pessoa”, sem discriminação alguma e sem limites de tempo ou espaços exclusivos para o seu exercício. É direito da criança e do adulto, da mulher e do homem, seja qual for a sua capacidade física e mental, a sua condição e situação. É direito dos brancos, dos pretos, dos mestiços e dos amarelos, dos pobres e dos ricos, dos emigrantes, dos refugiados, dos presos etc. É direito das populações indígenas e de todas as minorias (MONTEIRO, 2003, p. 769).

Conforme já exposto, no Brasil a primeira medida do Estado com relação à educação foi em 1548 com os ‘Regimentos de D. João III’. E os 210 anos do ensino jesuítico foram marcados por exclusão de grande parte da sociedade, resultando que a soma dos alunos matriculados não atingiu 0,1% da população (SAVIANI, 2013).

Após esse período vieram as Reformas Pombalinas e por falta de manutenção e financiamento adequado, a situação da educação se agravou e o ensino se tornou cada vez mais precário. Com a instalação do Primeiro Império e a independência política, formulou-se a Constituição do Império de 1824. Cury (2005) pontua que esse momento não foi efetivo da educação como um direito universal, visto que esta Constituição garantia gratuidade a todos os cidadãos, excluindo novamente a maioria da população que não se enquadrava nesse termo.

O Segundo Império também não foi muito promissor para a educação, contando com investimentos irrisórios e a Primeira República foi marcada por diversas reformas educacionais.

No que se refere às Constituições brasileiras, conforme o quadro abaixo, podemos dizer que:

**QUADRO 2 - Direito à Educação nas Constituições do Brasil.**

<b>CONSTITUIÇÕES E PERÍODOS</b>	<b>DIREITO À EDUCAÇÃO</b>	<b>DIREITO À ED. INFANTIL</b>	<b>FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO</b>
Constituição Imperial de 1824  (1824-1889)	-Instrução primária gratuita a todos os cidadãos. -O Ato Institucional de 1834 tornou dever das províncias a garantia da instrução gratuita aos brasileiros. -Províncias carentes de recursos para viabilizar a educação.	-Não faz referência	-Média anual dos recursos financeiros foi de 1,80% do orçamento do governo imperial destinados à instrução primária e à secundária, a média foi de 0,47%.

	-Descentralização e omissão		-Não faz referência de vinculação orçamentária na Constituição
CF/ 1891  Primeira República (1891-1930)	-Suprimiu-se a gratuidade/obrigatoriedade da educação. -Incumbe ao Congresso incentivar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências; criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; e prover a instrução secundária no Distrito Federal.	-Não faz referência	-Não faz referência
CF/ 1934  Revolução de 1930 (1934-1937)	-Educação com papel central na construção da nacionalidade. -CF incorporou os direitos sociais como o direito à educação. -Presença de um capítulo dedicado à educação. -A educação torna-se direito de todos e obrigação dos poderes públicos.	-Não faz referência	-De acordo com a CF, a União e os Municípios aplicarão nunca menos de 10% e os Estados e DF nunca menos de 20%, da renda dos impostos na manutenção dos sistemas educativos. -Nas zonas rurais a União reservará o mínimo de 20% das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual. -A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação. Parte desses fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados.
CF/ 1937  (1934-1945)	-Responsabilidade com a educação se encontra na parte relativa à família e o Estado é um colaborador para facilitar e subsidiar o cumprimento desse dever. -Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal, ou subsidiária, para facilitar a sua execução	Não faz referência	-O texto dessa Constituição priorizava a escola particular, tirando a responsabilidade do Estado e, nesse sentido, foi retirada a vinculação de impostos para o financiamento da educação.

	<p>ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.</p> <p>-O ensino primário é obrigatório e gratuito; porém, a lei é contraditória ao exigir aos que não alegassem escassez de recursos, uma contribuição mensal para o caixa escolar.</p>		
<p>CF/ 1946</p> <p>(1946-1967)</p>	<p>-Retomou temas educacionais do texto de 1934.</p> <p>-A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.</p> <p>-Coloca o ensino primário como obrigatório e gratuito, bem como as demais etapas para aqueles que provarem falta de recursos.</p>	-Não faz referência	<p>-Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>
<p>CF/ 1967</p> <p>(1967-1969-1987)</p>	<p>-Ampliou o período de escolarização obrigatória para oito anos (7 aos 14 anos). Quanto ao ensino ulterior ao primário, é garantida a sua gratuidade apenas para aqueles que comprovarem escassez de recursos.</p> <p>Introduziu a ideia de bolsas de estudo para o ensino de grau superior, exigindo reembolso.</p>	-Não faz referência	<p>-Voltaram a excluir a vinculação orçamentária.</p> <p>-Aumentou o apoio à iniciativa privada com o amparo financeiro dos poderes públicos, com as bolsas de estudo.</p>
<p>CF/ 1988</p>	<p>-Capítulo referente à educação.</p> <p>-Tema educação é identificado ao longo de todo o texto constitucional.</p> <p>-Art.6º São direitos sociais à educação, à saúde, [...]</p> <p>-A educação, direito de todos e dever do Estado e da família.</p> <p>-Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada também para todos que a ela não tiveram acesso em idade própria.</p> <p>-O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.</p> <p>-Compete à União estabelecer o Plano Nacional de Educação (art.214) e aos Estados e Distrito Federal</p>	<p>-Essa CF vem legitimar a oferta de Educação Infantil.</p> <p>-Direito dos trabalhadores no art.7 inciso XXV, [...] assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escola.</p> <p>-O dever do Estado com a educação será efetivado mediante, dentre outros, a garantia de Educação Infantil em creches e pré-escola, às crianças de até 5</p>	<p>Vinculação orçamentária reestabelecida, fixando 18% para a União e 25% para os Estados e Municípios, percentuais mínimos da receita de impostos.</p>

	legislar sobre a educação mediante as normas gerais.	anos de idade (EC. nº53, de 2006) -Engloba a educação infantil na educação básica.	
--	--	---	--

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos textos das Constituições Federais Brasileiras; Fávero (2014); Oliveira (2002).

A CF de 1934 trouxe muitas inovações e tratou de temas incorporados às demais, tornando a educação um direito de todos e obrigação dos poderes públicos. Em 1937 houve um retrocesso com a retirada da vinculação de impostos para o financiamento da educação, e a definição de responsabilidades sendo delegada à família, tendo o Estado como um colaborador.

A Constituição de 1946 retomou temas do texto da Constituinte de 1934, como os direitos sobre a educação e a gratuidade a todos. A de 1967 introduziu a ideia de ‘bolsas de estudo’, eliminou a vinculação orçamentária e ampliou o período de duração do ensino obrigatório para oito anos durante o regime militar. Em 1969 uma Emenda Constitucional explicita o dever do Estado em garantir a educação compulsória para todos. Vale ressaltar que em nenhuma dessas Constituições é mencionada a Educação Infantil como um direito. A vinculação orçamentária para o financiamento da educação só volta no texto da Constituição de 1988, elaborado num período de busca pela democratização, e trouxe grandes avanços para a educação, ficando conhecida como ‘Constituição Cidadã’.

Muitos são os documentos que buscam garantir o direito à educação. Além dos já enunciados, temos a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovado em 8 de março de 1989 e a Declaração Mundial sobre a Educação Para Todos, adotada na Conferência Mundial de 9 de março de 1990, na Tailândia, entre tantos outros.

Esse direito é reconhecido pelo ordenamento nacional e internacional, mas ainda é muito frágil na adequada implementação e um exemplo é o desrespeito com a Carta Magna e as maneiras que o Estado encontra de burlar a vinculação orçamentária para a educação, mostrando uma resistência em assumir sua responsabilidade com o ensino do país.

## **2.2 O direito à educação após a constituição federal brasileira de 1988**

A Constituição Federal de 1988 originou-se a partir de um processo de transição democrática que marcou o fim da ditadura civil-militar no Brasil, que teve início com o golpe militar de 31 de março de 1964, e durou até a eleição de Tancredo Neves em 1985. Promulgada após 20 anos de um regime autoritário, buscava pela democracia, produzindo um novo

ordenamento jurídico para o país. Houve nesse período uma verdadeira mobilização popular em busca de uma constituição democrática. Cury, Horta e Fávero (2014, p. 29) afirmam que “inovando em relação a qualquer outro processo de já havido, a Constituinte de 1987-88 incorporou a participação da sociedade civil organizada através de consulta a entidades coletivas representativas de interesses diversificados”. Os autores afirmam que:

O Grau de participação da sociedade civil na elaboração da Constituição de 1988 traduziu esta concepção ascendente e, talvez por isso, ela seja reinventora de novos direitos sociais, aí compreendida a própria educação. Ela inclui novos direitos a fim de possibilitar uma situação de maior participação para aqueles que foram historicamente excluídos do acesso aos bens sociais. Prova disso e a introdução de direitos coletivos, a proclamação enfática da igualdade através da dura declaração contra todas as formas de discriminação e o acolhimento dos direitos de minorias (CURY; HORTA; FÁVERO, 2014, p. 34).

Martins (2018, p. 824) discorre sobre esses movimentos populares e afirma que após uma intensa mobilização em 1984, “com a campanha das “Diretas Já”, foram conquistados caminhos para a participação popular na vida política e elaboradas pautas para a reconstrução institucional do país e a remoção do chamado ‘entulho autoritário’”. Esse autor reafirma as iniciativas dos movimentos e mostra que:

Por iniciativa da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), do Centro de Estudos, Educação e Sociedade (CEDES) e da Associação Nacional de Educação (ANDE), foi realizada, em setembro de 1986, em Goiânia, a IV Conferência de Educação, que reuniu mais de cinco mil educadores e teve como resultado uma série de propostas à Constituinte, expressas na Carta de Goiânia (MARTINS, 2018, p. 826).

Na Constituição Federal o capítulo que se refere à educação se deve muito aos movimentos que atuaram em defesa da escola pública no Brasil. Com a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), realizada em 1986 e cuja temática era “Educação e Constituinte”, resultou a ‘Carta de Goiânia’ que continha 21 princípios da concepção de Educação, Sociedade e Estado, propostas a serem inscritas no texto da Constituição Federal. Nessa perspectiva

Expressou-se, naquele momento, forte chamamento para que os educadores assumissem sua responsabilidade social no movimento de âmbito nacional, procurando imprimir dimensões democráticas na concepção de um projeto nacional, expresso na Constituição, conhecido como política educacional da Nova República (PINNO *et al.* 2018, p. 811).

Podemos verificar que a IV CBE, realizada pouco antes da abertura do processo de abertura da Constituinte, e a ‘Carta de Goiânia’, tiveram forte influência na estrutura do texto constitucional procurando por concepções democráticas e igualitárias que garantissem a

educação escolar como um direito de todos os brasileiros e estabelecendo obrigações para que o Estado provesse recursos necessários para assegurar o cumprimento desse direito.

Pinno e outros (2018 p. 815) assinalam que “o projeto de reorganização do campo da educação em decorrência da IV CBE, por sua vez, desembocará na iniciativa de criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, tanto na Constituinte quanto nos debates que levaram à LDB [...]”. A ‘Carta de Goiânia’ afirma como indispensável à elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), a partir dos princípios inscritos na Constituição. Esses autores enfatizam ainda que:

Os movimentos populares e educacionais originariamente articulados no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, portanto, em grande medida responsáveis pelas conquistas em matéria de direitos educacionais na Constituição, seguiram atuantes no pós-1988, resistindo e assegurando conquistas, ainda que em contextos adversos. Cada Emenda Constitucional que ampliou o financiamento e o direito à educação, como as nº 53, de 2006, e nº 59, de 2009, contou com a pressão e a mobilização decisivas desse campo (PINNO *et al.* 2018, p. 815).

Em abril de 1987 realizou-se, em Brasília, o XXI Congresso Nacional da Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino e das Escolas Confessionais. O Ministério da Educação (MEC) criou um grupo chamado ‘Educação e Constituinte’. Nesse mesmo ano também foi instaurada a Assembleia Nacional Constituinte que definiu, em regimento interno, as regras para o debate que Martins (2018) denominou de ‘protagonistas’.

Após três anos do início da Nova República foi aprovado o texto final e promulgada a Constituição Federal de 1988, conhecida como ‘Cidadã’, por seu caráter democrático e seu compromisso com os direitos e garantias fundamentais.

A busca pela redemocratização (do país), a necessidade de se repensar um novo pacto fundamental para o país e a urgência de normas estruturantes conforme à democracia, conduziram a uma impressionante mobilização popular e, depois, à Constituinte de 1987. Seu produto: Constituição de 1988, teve uma significativa participação (CURY, 2005, p. 25).

A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida como “Constituição Cidadã” em virtude de um pronunciamento em cadeia nacional do presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, formado em Direito, que lutou em defesa da democracia e atuou ativamente na construção do texto da Carta Magna e afirmou tratar-se de uma “Constituição Cidadã porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros” (CAGGIANO, 2009).

De acordo com Casara (2017, p. 19), um Estado em que o indivíduo e os agentes estatais estão sujeitos à lei coerente com a Constituição da República, é um Estado Constitucional, sinônimo de Estado Democrático de Direito. “Ao se falar em Estado Democrático de Direito se evoca, em termos weberianos, um “tipo ideal” de Estado que tem o compromisso de realizar os

direitos fundamentais e como principal característica a existência de limites legais ao exercício do poder”. Nessa perspectiva, o referido autor enfatiza que:

São os direitos e as garantias fundamentais, como obstáculos ao exercício do poder, que asseguram a dimensão democrática do Estado. Por Estado Democrático de Direito entende-se um estado constitucional, em que os direitos e as garantias fundamentais de cada pessoa não podem ser afastados ao bel-prazer dos agentes estatais (CASARA, 2017, p. 61).

A ideia de Estado de Direito, com a existência de limites ao exercício do poder, recebeu o nome de Estado Democrático de Direito. Casara (2017, p. 62) afirma que “só há verdadeiro Estado Democrático de Direito se existir também uma correlata cultura de respeito à Constituição e, em especial, de respeito aos direitos e às garantias fundamentais”.

A elaboração do texto constitucional de 1988, como mostra Gaggiano (2009, p. 29), foi resultado de “influências de grupos e facções políticas representativas dos mais diferentes e diversificados setores da sociedade e o quadro decorrente dessa espiral de ações de interveniência configura a radiografia exata do espírito ávido por garantias à liberdade”. Portanto, os direitos fundamentais não são dados da natureza, mas uma construção a partir de lutas políticas; portanto, estão sempre ameaçados, sendo cada vez mais violados e relativizados. (CASARA, 2017).

Em virtude desse espírito por garantias à liberdade, o texto constitucional inicia essa luta já em seu título II, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, bem como no artigo 5º ao afirmar que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”.

O tema ‘educação’ é identificado ao longo de todo o texto constitucional e aparece inicialmente no art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” e, pela primeira vez na constituição brasileira, a educação é declarada como um direito social e fundamental do cidadão.

No art. 7º, que define o direito dos trabalhadores visando a melhoria de sua condição social, o inciso XXV afirma “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escola”. Este dispositivo vem assegurar aos pais, trabalhadores formais, o direito à educação infantil dos filhos. Note que o direito neste inciso não é garantido a todas as crianças com idade de 0 (zero) a 5 (cinco) anos e sim, aos seus responsáveis.

Quanto à promoção da educação, no art. 22, inciso XXIV, compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. No art. 23 é competência



comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”. E, no art. 24, compete à União, Estados e Distrito Federal, legislar sobre a educação, não estendendo aos municípios essa competência. Sobre esse tema Saviani afirma que:

Portanto, não tendo autonomia para baixar normas próprias sobre a educação ou ensino, os municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais, de educação ou de ensino. Não obstante, o texto constitucional deixa margem, no artigo 211, para que se possa falar em sistemas de ensino dos municípios [...] (SAVIANI, 2014, p. 19).

O texto constitucional, no artigo 211, estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”. Também cabe aos municípios manter as escolas de educação infantil e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, conforme prescrito no artigo 30 da Constituição Federal. Porém, coube ao texto da nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), estabelecer com clareza a existência dos sistemas municipais de ensino, estipulando aos municípios “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”.

Como já mencionado, a IV Conferência Brasileiro de Educação em Goiânia (CBE), realizada em 1986, que resultou na ‘Carta de Goiânia’, influenciou o texto constitucional e afirmou como indispensável a elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB). De acordo com Silva (1998), a história da nova LDB foi demarcada por dois momentos da sociedade brasileira:

[...] do fim dos anos 80 e da metade da década de 90. É certo que ambos podem ser compreendidos dentro do período em que o neoliberalismo já se fazia presente no Brasil, porém, até os anos 90 seus efeitos pouco se faziam sentir se comparados com as transformações operadas na sociedade brasileira a partir de então (SILVA, 1998, p. 24).

Antes da homologação da Constituição, educadores e estudantes começaram a debater as primeiras ideias em relação à LDB, momento em que a sociedade se mobilizava para reorganizar o país após o regime militar. Sobre esse período Silva (1998, p. 25) afirma que “valores eram revistos e a questão dos direitos humanos ocupava lugar de destaque entre os interesses da época”.

O país continuava com uma dívida externa que o deixava sob o controle dos organismos financeiros internacionais. Porém, a crise capitalista se acentuava e os movimentos sociais ainda resistiam ao neoliberalismo, como mostra a Constituição de 1988 com características mais democráticas do que neoliberais.

Com a vitória de Collor, firmou-se a aliança do governo brasileiro com os países credores no sentido de realinhar a nação aos ditames da “nova ordem mundial”,

encerrando-se, então, um período em que o neoliberalismo não encontrava ainda as condições favoráveis para avançar, pacificamente, e se impor, efetivamente (SILVA, 1998, p. 25).

As características dos anos 1990 vão se justificando por ideias e argumentos de modernização nos quais o princípio é a racionalização de recursos e o objetivo é otimizar as condições para a competição no mercado mundial. Daí, ocorreram as privatizações, as desregulamentações e as terceirizações e, nesse contexto se formulou a nova LDB. Assim, as ideias iniciais do 1º projeto de LDB foram se esvaziando e se transmutando através de substitutivos consecutivos até chegar à versão final. Silva (1998) afirma que:

Apesar do empenho do Fórum em Defesa da Escola Pública, que durante o trâmite do projeto da LDB procurou preservar as orientações do *projeto coletivo*, percebe-se, no texto final, alguma mesclagem das concepções em disputa. Com esse resultado, se não se pode considerar a nova LDB, em si mesma, como expressão de uma concepção neoliberal, deve-se, a partir dos “vazios” deixados em seu texto, reconhecê-la como um instrumento que, pelo menos, não impede o realinhamento da educação à essa orientação atualmente em hegemonia (SILVA, 1998, p. 28-29).

Nesse sentido, a LDB nº 9.394 de 1996 deve ser apreendida considerando o conjunto da legislação básica formulada no contexto da concretização dos princípios do neoliberalismo no Brasil, marcada com a lógica da racionalização de recursos e com a alteração do papel do Estado em relação aos seus deveres com a educação.

Como dito anteriormente, é a LDB de 1996 que deixa claro a competência do município em legislar sobre a educação mas, mesmo com esta afirmação, admite, no artigo 11, que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” dando um caráter opcional ao tema, mostrando certa cautela diante das condições efetivas dos municípios para efetivar a organização de seus sistemas de ensino.

Na Constituição o capítulo que discorre sobre a educação, a cultura e o desporto, ressalta a importância e responsabilidade de toda a sociedade, da família e do Estado para a efetiva formação do cidadão, visando não somente o direito à instrução como desenvolvimento individual, mas também o direito à formação com a finalidade social, desenvolvendo a emancipação do indivíduo para atuar ativamente na sociedade. No 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.”

Cury (2005) mostra que a educação na sociedade moderna é vista como a via de difusão da racionalidade própria do homem e que a via racional precisa ser cultivada e também discorre

sobre o desenvolvimento do ser humano e o objetivo da educação, conforme posto na Constituição Federal. Esse autor acrescenta ainda que:

Ora, o pleno desenvolvimento da pessoa, objetivo maior da educação, posto em nossa atual Constituição, em seu art.205, não poderia se realizar sem a busca da igualdade e da liberdade para as quais o desenvolvimento efetivo da capacidade cognitiva é tanto uma marca registrada do humano quanto uma condição desse desenvolvimento (CURY, 2005, p. 19).

Dessa forma fica definido o objetivo da educação, bem como os responsáveis pela implementação desse direito e, em seguida, apresenta no texto constitucional os princípios que irão nortear o ensino. O art. 206 preconiza que o ensino será ministrado com base nos princípios de igualdade, liberdade, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, gratuidade, valorização dos profissionais da educação, gestão democrática do ensino público, padrão de qualidade e piso salarial profissional nacional.

Este artigo traz avanços em termos de garantir a efetivação do direito à igualdade de todos perante a lei. Essa Constituição também garante a gratuidade a todos os níveis de ensino, inclusive para o ensino superior, oferecendo maior favorecimento ao direito à educação. Outro aspecto importante refere-se ao Art. 208 que especifica, e detalha, o direito à educação.

O dever do estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I- Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (EC nº 59, de 2009)

IV- Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (EC nº53, de 2006)

VII- atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (EC nº59, de 2009)

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

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 2018)

O referido artigo assegura a obrigatoriedade e gratuidade, porém, agora, referindo-se à Educação Básica, dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, o que abrange a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio, além de garantir a oferta de ensino gratuita a todos os que não tiveram acesso na idade própria, incluindo assim, a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

O texto dessa Constituição também aborda o tema educação infantil, englobando essa modalidade de ensino na educação básica e garantindo a sua gratuidade. Retoma a questão do atendimento por meio de programas suplementares, a fim de evitar desigualdades, melhorar o acesso e tentar desenvolver meios para a permanência na escola.

Conforme determina a LDB nº 9.394, a educação infantil, mais especificamente a pré-escola, configura-se como primeira etapa da educação básica, destinada a crianças de 4 e 5 anos de idade. Para as crianças de 0 a 3 anos é ofertada a educação em creches; porém, esse nível de ensino não é obrigatório.

Com isso, a autora Ranieri (2018) questiona sobre o dever do Estado com esta etapa da educação, se este se esgotaria, portanto, com o atendimento das crianças de 4 e 5 anos. A autora afirma que não, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e justifica que

No regime jurídico do direito à educação, a obrigação do Estado não se esgota com o atendimento material e administrativo das exigências constitucionais (universalização da educação básica, garantia das condições de acesso e permanência [material escolar, transporte, alimentação, saúde], formação de professores etc.). Daí decorre a conclusão – adotada pelo STF – segunda a qual os Poderes Públicos não podem promover retrocesso social, ou seja, uma evolução reacionária das posições já alcançadas. Essa é a perspectiva das normas internacionais de proteção aos direitos fundamentais diante do Estado social (RANIERI, 2018, p. 31).

E é isso que vem ocorrendo em relação à educação infantil e a seu atendimento por parte dos municípios, motivo pelo qual os Tribunais Superiores não estão admitindo a existência das filas de espera ou de alocação de vagas na rede privada (RANIERI, 2018).

De acordo com esse ordenamento jurídico, temos na Constituição Federal o Art. 208 que indica a proteção do direito à educação infantil, à existência de creches e pré-escolas para crianças de 0 a 5 anos. O art. 211 indica o município como principal responsável pela garantia desse direito como responsável subsidiário à União. O art. 212 aborda os recursos econômicos e financeiros para o seu oferecimento e, o art. 35, a possibilidade de intervenção do Estado no Município em hipótese de não aplicação do mínimo de 18% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (RANIERI, 2018).

Ranieri (2018) afirma sobre a educação infantil que

Ora a absoluta prioridade, no caso da educação infantil, significa que o atendimento das crianças tem primazia nas políticas públicas e na atuação dos governantes, legisladores, família, comunidade e sociedade, com o objetivo de concretizar os direitos enumerados no próprio art. 227 da Constituição e no 4º do ECA (direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária). Segue-se da previsão do art. 227 que o município também deverá assegurar, em suas creches e pré-escolas, programas suplementares de alimentação, pelo menos (RANIERI, 2018, p.34).

Outro ponto muito importante é a questão de ser um direito público e subjetivo, ou seja, ele pode ser exigido do Estado, por parte do cidadão. Caso o Poder Público não garanta o acesso à educação, o cidadão pode exigir judicialmente que seu direito seja efetivado, como mostra Ranieri (2009):

A Constituição brasileira, ao definir o dever do Estado com a educação (art.205) e o seu comprometimento com o desenvolvimento nacional e com a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º), individualiza a educação – direito de todos – como bem jurídico, dado o seu papel fundamental para o desenvolvimento da pessoa e ao exercício dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (RANIERI, 2009, p. 42).

Tornar o ensino obrigatório e gratuito, qualificando-o como direito subjetivo, é um meio de assegurar a sua universalização. A fim de garantir o exercício desse direito, a Constituição discrimina no art. 211 as competências para os sistemas de ensino da União, dos Estados e dos Municípios e, no art. 212, os percentuais da receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento da educação.

Ranieri (2009, p. 42) afirma que essa indicação dos níveis de atuação “é prioritária, mas não exclusiva, para cada esfera do governo, à exceção do federal, o que reclama e evidencia a necessidade de organização dos respectivos sistemas em regime de colaboração, especialmente enfatizado com referência ao ensino obrigatório”

De acordo com a Constituição Federal de 1988, compete à União: organizar o sistema federal de ensino, atuar de forma supletiva e redistributiva, garantindo a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211); financiar as instituições de ensino públicas federais; autorizar e avaliar os estabelecimentos de ensino de seu sistema (art. 209); e aplicar, anualmente, nunca menos de no mínimo dezoito por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212) (RANIERI, 2009).

Quanto aos Estados e Distrito Federal, estes devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio e aos Municípios compete atuar no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211). Estes também devem organizar, manter e desenvolver os seus respectivos sistemas de ensino, devendo aplicar, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos (art. 212) (RANIERI, 2009).

Ao falar sobre a garantia do direito à educação, o tema financiamento torna-se imprescindível, e de grande relevância, por ser um importante instrumento que limita ou amplia a implementação de programas e políticas públicas.

Como já mostrado anteriormente, o financiamento<sup>4</sup>, assim como outros temas, esteve presente em algumas Constituições brasileiras e retirado em outras. A vinculação de recursos

---

<sup>4</sup> Foi criado o Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela EC nº14 de 12 de dezembro de 1996. Implantado em 1998, subvinculava 15% dos 25% dos recursos constitucionalmente vinculados para a educação, prioritariamente para o Ensino Fundamental. Esse

financeiros para a educação foi iniciada em 1934, revogada pela Constituição de 1937, retomada na de 1946, onde incorpora a expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino”, e foi revogada novamente em 1967, já durante a ditadura militar. A Emenda Constitucional 24/83, conhecida como Emenda Calmon, trouxe de volta, depois de quase duas décadas, a vinculação de recursos para a educação. No que diz respeito à defesa dos recursos reservados a educação, Castro afirma:

A CF de 1988, após um amplo debate sobre financiamento da educação, aprovou alguns artigos em defesa dos recursos reservados à educação pública. A reserva de mínimos orçamentários vinculados à educação (MDE) foi mantida, o que foi uma grande vitória, considerando que se cogitava a extinção das vinculações de impostos para despesas específicas. Dentre todas as vinculações pretendidas no Congresso Constituinte (saúde, previdência, etc.), somente essa foi aprovada, o que demonstra o grau de prioridade dado à educação na Constituição (CASTRO, 2001, p. 14).

Segundo a Constituição compete à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional e estabelecer o plano nacional de educação (art. 214) e aos Estados e Distrito Federal legislar sobre a educação mediante as normas gerais. Ranieri (2009, p. 43) afirma que “a competência dos estados e municípios, neste cenário, é bastante restrita, posto que remanescente, limitada a baixar normas complementares para os respectivos sistemas de ensino”.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam à/ao: (*Caput* do artigo com redação dada pela EC nº 59, de 2009)

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Inciso acrescido pela EC nº 59, de 2009) (BRASIL, 2018).

---

Fundo concentrou recursos para o Ensino Fundamental e não direcionou recursos específicos para as demais etapas da educação. (SANTOS E JÚNIOR, 2017)

Em 2006 foi criado, pela EC nº 53/2006 o Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, em substituição ao Fundef e este dispõe sobre a distribuição dos recursos do fundo para todas as modalidades e níveis da Educação Básica.

O Fundeb é o principal mecanismo de financiamento da educação básica, terminaria em dezembro de 2020, porém, após a luta de vários movimentos e longos debates envolvendo a comunidade educacional, se conquistou uma vitória importante: integrar esse Fundo a Constituição Federal. Promulgada pela EC 108/2020, além de tornar o fundo permanente, aumenta o repasse do governo federal para o Fundo. O novo Fundeb entra em vigor no ano de 2021, e ainda existe um processo em andamento sobre a sua regulamentação e regras de funcionamento.

De acordo com a Constituição, artigo 214, e com a Lei de Diretrizes e Bases, artigo 9, a União deve elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com Estados, o Distrito Federal e Municípios, definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação que conduzam a erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, dentre outros, reconhecendo e tentando superar uma dívida social em relação ao analfabetismo na busca pela igualdade social ao se referir à universalização do atendimento escolar, ou seja, a educação para todos.

No ano de 2001 foi sancionado o Plano Nacional de Educação (PNE), em conformidade com a Constituição Federal de 1988, este com duração de dez anos e dentre todas as metas e objetivos, há a busca pela universalização da educação básica, tendo como consequência a erradicação do analfabetismo. Houve um descaso com o plano e as metas não foram cumpridas.

Em 2007 foi implementado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que estabeleceu um novo prazo, 15 anos, com a mesma finalidade, e o novo Plano Nacional de Educação com a duração de 2014 – 2024, postergando ainda mais a solução dos problemas. Saviani (2014, p. 36) afirma que “O Brasil chegou ao século XXI sem resolver um problema que os principais países resolveram na virada do século XIX para o XX: a universalização do ensino fundamental com a consequente erradicação do analfabetismo.”.

Isso mostra que a resolução dos problemas relativos à educação tem sido adiada constantemente pois mesmo estando amparada pela lei e prescrita no texto da Carta Magna, as políticas públicas para a educação são marcadas pela protelação.

A Constituição também permite o oferecimento do ensino pela iniciativa privada, com a destinação de recursos públicos, atendendo às condições fixadas no artigo 213 que prevê que esses recursos podem ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

O parágrafo 1º deste artigo também permite as bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade, mas ressalta a obrigatoriedade do poder público investir na expansão de sua rede local. Esse artigo indica a necessária colaboração da sociedade e mostra meios para garantir o direito à educação a todo cidadão.

Desde a sua elaboração a Constituição Federal sofreu várias modificações e reformas, o projeto democratizador foi abalado para atender ao neoliberalismo, um conjunto de ideias políticas e econômicas que visa atender ao capitalismo e defende a não participação do Estado. O neoliberalismo também vê a educação como estratégica na preparação para o trabalho, entendendo a escola no âmbito do mercado e vendo pais e alunos como consumidores, e não

como portadores de direitos. As reformas de cunho neoliberais abalaram a Constituição, como mostra Pinno, *et al.* (2018):

Em alguns casos, o propósito de reconfiguração resultou, na verdade, em desconfiguração. Isso porque o projeto democratizador de 1988, foi quase que imediatamente abalado por reformas constitucionais cujo objetivo foi tornar o texto constitucional palatável a uma nova hegemonia em construção – o neoliberalismo (PINNO; *et al.* 2018, p. 814).

Contudo, não foram só desconfigurações e retrocessos que marcaram as modificações e reformas porque alguns autores apontam para movimentos que conseguiram reverter, em partes, os retrocessos.

Nas décadas seguintes, as entidades científicas, sindicais e populares que compunham o Fórum Nacional [...], com reforço fundamental da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, criada em 2001, conseguiram reverter, em parte, os retrocessos do período anterior, ampliaram as fontes de financiamento, o escopo de direitos à educação na Constituição a demanda por um sistema nacional de educação (PINNO, *et al.* 2018, p. 815).

A Emenda Constitucional nº 59/2009 trouxe avanços significativos à Constituição Federal de 1988, estabelecendo uma nova redação ao § 4º do art.211. As alterações visam ampliar a faixa de escolaridade obrigatória no Brasil, definir sobre o financiamento e o planejamento, oferecer as diretrizes iniciais para uma regime de colaboração, determinando que a oferta do serviço educacional é competência comum da União, dos Estados e dos Municípios. Além dessas alterações, essa Emenda Constitucional também estabelece o Plano Nacional de Educação, com duração decenal.

Houve uma evolução no campo jurídico sobre o direito à educação; porém, é visível a resistência do Estado em cumprir com o dever de garantir a educação para todos e com padrões mínimos de qualidade. O que também se mostrou, de forma sucinta, foi o contexto em que se formulou a Constituição Federal, suas emendas e a Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96, para atender ao projeto neoliberal presente no contexto histórico da formulação dessas leis, a resistência a esse novo modelo por meio das lutas sociais, presente no final dos anos 1980, e as evidentes mudanças ocorridas nos anos 1990, como um ataque à democracia.

O cenário demonstra que a luta pelo direito fundamental à educação é constante e o financiamento é um meio importante para garantir a efetividade desse direito. É importante ressaltar, conforme previsto também na Constituição, no artigo 205, que a garantia desse direito não é obrigação apenas do Poder Público. A educação também é dever da família e da sociedade. Portanto, Família, Sociedade e Estado devem colaborar, incentivar, promover e assegurar a realização do direito fundamental à educação.



A Constituição Federal estabeleceu a garantia desse direito e explicitou o dever do Estado. Segundo Oliveira (2012, p. 40) “A Federação surge ancorada na ideia de que os entes federados são diferentes e gozam de certo grau de autonomia. A questão que se coloca na sua organização é o grau de diferenciação admissível”. Portanto, analisaremos, a seguir, a educação brasileira em uma República Federativa e como se materializa esse arranjo e seus possíveis impactos.

### **2.3 O federalismo e a relação com a educação**

Ao fazer uma análise da trajetória histórica do direito à educação no Brasil, vimos que esta é marcada por políticas públicas de transferência de responsabilidades, omissão e abandono, já desde a monarquia, em 1834, quando se transferiu às Províncias a responsabilidade pela instrução pública, eximindo o poder central das responsabilidades sobre o ensino. Entretanto, ela também é marcada pela luta de vários grupos sociais, por inúmeros documentos que fixam a garantia do direito à educação e pelo avanço no campo jurídico de meios para proteger esse direito. Citamos, aqui, dois marcos importantes da educação brasileira que ocorreram, sendo o primeiro deles em 1934, com a Constituição que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), e o conceito de sistemas de ensino. O outro foi em 1988, com a formulação da atual Constituição do Brasil, elaborada num período de democratização, que reinstalou o PNE, deu autonomia aos entes federados para a organização de seus sistemas de ensino e avançou na instituição dos sistemas municipais.

Para além da questão legislativa, é importante observar as condições em que essa descentralização ocorre. Quando, em 1834, muitas províncias não tinham suporte técnico, nem financeiro para organizar e manter seu ensino, ocorreu um aumento da desigualdade social e educacional porque lugares com melhores recursos pressupunham uma educação de qualidade e outros, com menos recursos financeiros, logo, uma educação inferior. Como afirma Pinto (2014, p. 627) “muito embora somente com a Constituição Federal de 1988 o Brasil tenha adotado o sistema de triplo federalismo, com a incorporação dos municípios como entes federados, o país já possuía uma longa tradição de autonomia municipal”.

Ao longo da história e nos dias atuais, esse quadro de desigualdade não mudou muito, mas observamos que a Constituição de 1988 apresenta recursos para minimizar e oferecer uma educação, uma base que seja comum para todos, como é o caso do regime de colaboração entre os entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a função supletiva e

redistributiva da União, e ainda a vinculação orçamentária e a criação de um fundo destinado à manutenção da educação.

Oliveira (2012, p. 39) reflete sobre o direito à educação afirmando ser “potencialmente igualitário” e o federalismo “potencialmete diferenciador”, o que pode apresentar tensões no contexto educacional. Para entender o conceito de federalismo no Brasil, Soares e Machado (2018) o apresentam como:

Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competência. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 13. *apud*. SOARES, 2013, p. 3).

Esse federalismo moderno se originou nos Estados Unidos da América (EUA), como um acordo constitucional, buscando conciliar dois objetivos em conflito: estabelecer um poder central efetivo (União); e garantir a manutenção de autonomia política aos Estados. Foi uma experiência que obteve êxito nos EUA e então se expandiu pelo mundo desde 1787 (SOARES; MACHADO, 2018).

No Brasil a federação se iniciou em 1889, com a proclamação da República Federativa, e foi estabelecida pela Constituição Federal de 1891. Soares e Machado (2018) afirmam que a federação brasileira não surgiu para unir, mas para manter a união, e explicitam que:

A Federação brasileira não foi resultado de um pacto constitucional entre esferas autônomas de poder no intuito de criar uma unidade política mais ampla, como nos Estados Unidos da América. Ela foi criada a partir de um Estado nacional unitário estabelecido desde 1822, com a independência do país diante de Portugal, e foi resultado da ação de lideranças políticas subnacionais que conquistaram o poder nacional e estabeleceram essa forma de Estado a partir de um processo de descentralização política (SOARES; MACHADO, 2018, p. 71).

Soares e Machado (2018, p.75) concluem que “a primeira experiência federativa brasileira teve como maior obstáculo para sua efetividade o caráter oligárquico e excludente da política nacional”. A Revolução de 1930 colocou fim à Primeira República e deu início ao governo de Getúlio Vargas.

Soares e Machado (2018, p. 75) sintetizam a trajetória histórica do federalismo no Brasil até o ano de 1985, no quadro a seguir, e afirma que “No período histórico brasileiro que vai de 1930 a 1985, a resposta que prevaleceu para acomodar os diversos interesses em conflito foi o autoritarismo unitário, em detrimento da democracia federal.

**Quadro 3 - Trajetória do federalismo no Brasil (1889 -1985)**

<b>Períodos</b>	<b>Constituições</b>	<b>Tipos de Federalismo</b>	<b>Características</b>
Primeira República (1889-1930)	CF/1889	Federalismo Oligárquico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituições formais do federalismo similares aos EUA</li> <li>- Descentralização política e fiscal</li> <li>- Oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais dominam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros Estados</li> </ul>
Era Vargas (1930-1945)	CF/1934	Federalismo Centralizado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior centralização política</li> <li>- Expandiu relações intergovernamentais do governo central</li> </ul>
	CF/1937	Federalismo Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fim do autogoverno estadual</li> <li>- Descentralização fiscal</li> </ul>
República Nova (1946-1964)	CF/1946	Federalismo democrático (efetivo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restabelecimento do autogoverno estadual</li> <li>- Descentralização fiscal e introdução das transferências intergovernamentais</li> <li>- Fortalecimento dos Municípios</li> </ul>
Ditadura Militar (1964-1985)	CF/1967	Federalismo Formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fim do autogoverno estadual</li> <li>- Centralização fiscal e Administrativa</li> </ul>

Fonte: Soares e Machado (2018, p. 79).

O novo federalismo brasileiro teve início em 1985, tendo suas configurações definidas pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito”. E no Art. 18º afirmou que a organização político-administrativa da

Republica Federativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. A esse respeito Araújo (2012) afirma que:

O federalismo na área educacional teria como um dos seus suportes a atuação da União para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, por meio da sua função redistributiva e supletiva. A função redistributiva irá desembocar no estabelecimento de uma política de fundos complementados por recursos federais. A função supletiva é operacionalizada por programas federais, sejam aqueles de incidência direta nas escolas, sejam aqueles que necessitam de conveniamento com os entes federados subnacionais. Os indicadores educacionais comprovam que mais de um século de federalismo não foi eficiente para uma consistente redução das desigualdades territoriais (ARAÚJO, 2012, p. 51).

De acordo com Abicalil (2014, p. 252), é necessário, do ponto de vista constitucional, distinguir os termos ‘colaboração’ e ‘cooperação’, e que essa distinção se dá pelo lugar que ocupam no texto constitucional, como “No artigo 23, referindo-se exclusivamente à relação interfederativa entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das normas de cooperação”. E quando se apresenta o termo ‘colaboração’, o autor afirma que:

[...] a relação se dá entre sistemas de educação, cujas instituições públicas são partes, os entes federados possuem competências prioritárias específicas, organizam suas redes próprias às quais todas as instituições educacionais privadas (em sua multiplicidade de formas jurídicas admitidas em lei) estão vinculadas. Essa complexa relação entre sistemas de educação, por outro lado, gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal. As variadas formas são atinentes à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração (ABICALIL, 2014 p. 252).

Nesse sentido, Cury (2015, p. 21-22) também faz a distinção entre o regime de cooperação e o regime de colaboração. “O primeiro implica tão só os entes federativos. Já o segundo, ao abranger os sistemas de educação, toca tanto na rede pública, quanto na rede privada autorizada pelo poder público.” e ressalta a importância de distinguir e não de dividir esses regimes.

Araújo (2010) diferencia ‘regime de colaboração’ de ‘formas de colaboração’. Para essa autora o primeiro refere-se a um instituto jurídico e administrativo que abrange os aspectos gerais de uma política pública, enquanto que por ‘formas de colaboração’ seriam aspectos mais pontuais dessa política. E reforça que

A indefinição das normas de cooperação, a falta de regulamentação do regime de colaboração, em conjunto com a extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista mitigam as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e de permanência na escola reforçam a pluralização de redes/sistemas de ensino dos entes federados com realidades socioeconômicas e políticas distintas, bem como uma capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual, de maneira que um aluno de uma rede ou de um sistema de ensino municipal de dada região metropolitana tenha comprometido o seu direito ao acesso,

à permanência e à qualidade na escola , comparado a um município vizinho (ARAUJO, 2010, p. 237).

Nesse mesmo enfoque, Oliveira e Sousa (2010, p. 13) reiteram que na análise da educação no Brasil fica perceptível a desigualdade “decorrente da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, que indica o que cabe a cada um realizar no tocante ao provimento da educação para a população” e isso gera como resultado, diferentes condições de oferta do ensino.

Com a finalidade de reduzir essas desigualdades, é necessário um efetivo regime de coordenação federativa que Araújo (2010, p. 238) diferencia de cooperação federativa, ao dizer que a coordenação é a busca do resultado comum que parte do governo central, mesmo com a autonomia dos entes federados, enquanto que a colaboração “se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntos e não isolados”.

Cury (2005, p. 21) diz que “a República será confirmada pela Constituição de 1891 e a ela será dado o formato federativo, representativo e presidencialista.” O federalismo, como vimos, é uma forma de organização do Estado e essa diferença econômica do sistema federativo contradiz a ideia de direito à educação e igualdade para todos.

Ao recorrer à história da Primeira República, houve uma transferência de responsabilidade significativa para os estados e a primeira Constituição desse período, a de 1891, expressa a responsabilidade da União, em relação à educação, apenas no Distrito Federal, e, ao fazer isso, se omite dos demais entes federados, e tranfere para os estados esse encargo (OLIVEIRA; SOUSA, 2010). Esses autores acrescentam ainda que:

Ao transferir tal responsabilidade para os estados, induziu a um atendimento diferenciado em cada um deles. Isso impulsionou, basicamente, dois modelos paradigmáticos:

- o que se manifesta nos estados do Sul e Sudeste que assumiram a responsabilidade pelo atendimento educacional e construíram, ao longo do século XX, sistemas próprios de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios;
- o dos estados do Norte e Nordeste em que estes se omitiram de construir um sistema de ensino de massas e tal responsabilidade foi precariamente assumida pelos municípios (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 15).

Em 1930 volta a ideia da centralização da educação na esfera federal, o Ministério da Educação é recriado e, em 1931, cria-se o Conselho Nacional de Educação. Com a reforma da educação e a formulação de políticas e leis nacionais de ensino, inicia-se a concepção de normas nacionais e a responsabilidade dos entes federados por sua implantação, permitindo as ações supletivas por parte da União.

A Constituição de 1988 incorpora o município como ente federativo e em 1996 é criado o Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (Fundef), que estabeleceu critérios para a divisão dos recursos vinculados e estabeleceu a aplicação de todos os setores organizados da sociedade de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Essa previsão de 50% dos recursos vinculados aumentaria os gastos da União com a educação e esse dispositivo não foi cumprido. Em 2007 o Fundef foi substituído pelo Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb<sup>5</sup>), que financia todas as etapas da educação básica e tem como estratégia distribuir os recursos por todo o país. Quanto a essa política de fundos, Oliveira e Sousa afirmam que:

Ampliaram o atendimento das redes municipais, inclusive no Nordeste, reduziram a desigualdade de recursos disponíveis entre diferentes redes no interior de cada estado, aumentaram os salários aviltantes existentes anteriormente à sua implantação (salários inferiores a um salário mínimo), impulsionaram o processo de universalização do ensino fundamental. No entanto, a limitação dos montantes utilizados pela complementação da União, no caso do Fundef por não cumprimento da legislação, e no caso do Fundeb, por limitação do montante na lei, reduziu o impacto equalizador que as propostas poderiam ter (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 28).

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) são elaborados os Parâmetros Curriculares Nacionais que passam a ser utilizados para a elaboração de provas para avaliações em larga escala. Foram estabelecidos exames e avaliações para todos os níveis de ensino como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a Prova Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), dentre outros, passando, assim, o governo federal a exercer uma função estratégica na coordenação das políticas por meio das avaliações, induzindo e controlando programas e ações, como mostra Oliveira e Sousa (2010):

Aparentemente estamos ingressando em uma nova etapa desse movimento, com a utilização de resultados desses processos avaliativos como parâmetros para tomada de decisões de gestão dos sistemas de ensino. Um exemplo é a da utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para o estabelecimento e controle de metas a serem cumpridas por estados e municípios (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 31).

Oliveira e Sousa (2010, p. 31) também chamam a atenção para os programas implantados pelo governo federal, que interferem diretamente nas unidades escolares, como é o caso do Plano de Ações Articuladas (PAR): “o ministério fornece assessoria a estados e

---

<sup>5</sup> O Fundeb criado em 2007 é a principal fonte de financiamento da educação básica, expiraria em 31 de dezembro de 2020. Após longos debates, é instituída a EC 108/2020 que torna o Fundo permanente e aumenta de forma gradativa, a participação da União.

municípios, o que inclui ajuda financeira àqueles com baixos Idebs para que elaborem planos de melhoria [...]”. Assim, os mecanismos avaliativos proporcionam à União ‘controlar’ os processos educacionais.

Quando pensamos em federalismo, entendemos que o princípio básico seja a autonomia dos governos subnacionais e a sua participação nas decisões e na definição e elaboração de políticas públicas, uma ação conjunta, um ‘pacto’ envolvendo acordos de diferentes entes autônomos que resulta na divisão de funções entre os níveis de governo. Em relação à questão Abrucio (2010) afirma que:

Não há uma fórmula única que oriente as federações. Os países federativos têm heterogeneidades e trajetórias históricas diferentes, de modo que as soluções precisam se adequar a tais especificidades. Todavia, quatro elementos são essenciais para o sucesso desta forma de Estado. O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, o que supõe a existência de pelo menos dois níveis de governo autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional. Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação [...] (ABRUCIO, 2010, p. 42).

A Constituição Federal de 1988, elaborada em um momento de redemocratização do país, propôs formas de organizar as políticas públicas, buscou pela universalização, democratização, profissionalização, bem como pela descentralização, em prol da municipalização das políticas e a interdependência federativa. Colocou o município como um ente federado e estabeleceu o regime de colaboração entre os entes federados. Quanto ao processo de delegação de poderes, Abicalil (2014, p. 251) afirma que “no nível escolar, municipal, estadual e nacional, devem ser claramente definidos de modo a não gerar disputas de representação dos diversos segmentos envolvidos, com mandatos expressos e condições de cessação explícitas.”

Ao analisar a Constituição Federal de 1988, Cury (2015) discorre sobre as competências privativas de cada ente federado, sobre as competências comuns que estão listadas no artigo 23 e cita o parágrafo único deste artigo que dispõe sobre a cooperação entre os entes federativos visando o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional. Faz ainda referência às competências concorrentes, observando no artigo 24 da Constituição para os assuntos sobre os quais os entes federados podem legislar. Cury (2015) observa que:

Percebe-se, pois, que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos (CURY, 2015, p. 19).

Abrucio (2010, p. 46) aponta pontos positivos e negativos no processo de municipalização e, entre eles, destaca como positivo que a municipalização “pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação de políticas especialmente, se tomada como contraponto da centralização das ações algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e suas especificidades locais”. O resultado negativo desse processo é a dependência financeira, ou escassez de recursos e da baixa capacidade administrativa, o que “implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido”.

Esse processo de municipalização trouxe consigo enormes desafios às administrações, tanto do ponto de vista da gestão, quanto do planejamento da sua rede de ensino. Pinto (2014) discorre que:

Tendo por base o levantamento do IBGE (2009), constata-se que, não obstante o avanço da municipalização, 57% dos municípios não possuíam sequer uma secretaria exclusiva da educação, 48% não haviam constituído um sistema próprio de ensino e cerca de um terço não contava com um conselho municipal de educação com poderes deliberativos. Mais grave ainda, do ponto de vista do planejamento, é que 44% não tinham aprovado um plano municipal de educação; isso oito anos após a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE –, 2001-2011, que determinava que estados e municípios deveriam aprovar seus respectivos planos. O mais preocupante é que esses índices são praticamente equivalentes nos municípios com população até a faixa de 50 mil habitantes, que representam quase 90% do total de municípios brasileiros. Somente na faixa acima de 500 mil habitantes, observa-se uma melhor estrutura, o que não impede, contudo, que desses poucos grandes municípios, somente a metade tenha planos de educação (PINTO, 2014, p. 627).

Portanto, a municipalização ocorreu sem um adequado planejamento educacional. Vale ressaltar que a existência de um plano não é garantia da sua implementação, como mostra o exemplo do PNE 2001-2011 que não foi implementado, e também como vem se desvelando o atual PNE 2014-2024. Contudo, ter um plano legalmente aprovado, possibilita um olhar sobre a situação da educação e a luta para que sejam cumpridas as suas metas e estratégias.

Outro fator presente, e que não é algo novo, é a questão das desigualdades, na qual municípios com maior número de habitantes possuem melhor estrutura o que, conseqüentemente, leva a diferentes ofertas de educação, aumentando as desigualdades educacionais que sempre permearam a educação no Brasil.

O artigo 211 da Constituição de 1988 discorre sobre a organização do sistema federal de ensino, fixa o regime de colaboração ente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e define a função prioritária, não exclusiva, de cada ente federado na atuação e organização do ensino. Sobre a municipalização, Bordignon (2009, p. 19) acredita na “vantagem maior da democratização pela possibilidade concreta de exercício de poder local”



justificando que é essencialmente o exercício de cidadania. E ainda acrescenta sobre a descentralização do ensino:

A descentralização do ensino, por meio de sistemas articulados, na concepção dos Pioneiros, não significava mera transferência de responsabilidades da União para os entes federados. Significava, muito mais, compartilhamento de poder e responsabilidades. A descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação. Por isso, os movimentos pela descentralização acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados (BORDIGNON, 2009, p. 19).

A LDB, aprovada em 1996, vem reforçar esse federalismo cooperativo para a área educacional e procura estabelecer com clareza a existência dos sistemas municipais, estipula aos municípios baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, mas dá um caráter opcional a essa competência, podendo o município optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único. No tocante a esse tema, Abicalil (2014) afirma que:

Assim, é pertinente salientar que convivemos com um determinado cenário de organização em que as bases conceituais e legais dadas pela Constituição e pela LDB definem papéis e funções para a gestão da educação brasileira, em seus vários níveis e modalidades e, dentro desses marcos, enfrentamos tanto os obstáculos quanto as brechas para a construção do SNE (ABICALIL, 2014, p. 251).

Ranieri (2009, p. 39) afirma que “dentre as inúmeras transformações operadas no Brasil após a Constituição de 1988, destaca-se o considerável progresso dos níveis educacionais da população em geral e dos jovens em particular”, com a universalização do ensino fundamental podendo, assim, despender maior atenção aos outros níveis de ensino. A referida autora afirma ainda que esse progresso se deve à participação dos Estados e Municípios, como nos apresenta:

A participação dos Estados e Municípios nesse processo tem sido significativa, podendo-se concluir que a discriminação de competências educacionais promovida pela Constituição Federal – ao combinar a atribuição de encargos educacionais aos entes federados, em grau de generalidade crescente, com a obrigatoriedade de aplicação de percentuais fixos da receita de impostos no financiamento da educação – tem sido eficaz. Esse modelo beneficia-se da organização federativa dos sistemas de ensino no Brasil, levando em conta os princípios da descentralização normativa e executiva que lhe é inerente (RANIERI, 2009, p. 40).

Como demonstrado, a atuação de todos os entes federados tem sido de grande importância para o desenvolvimento da educação no país e, quanto às competências legislativas, Ranieri (2009, p. 41) afirma “que existe uma tênue distinção entre normas gerais e normas suplementares da educação, até porque, neste campo, a distinção entre o interesse nacional e o regional é praticamente inexistente”.

Cury (2015, p. 22) considera a Emenda Constitucional nº 59/2009 um reforço ao direito à educação como próprio da democracia e do federalismo cooperativo. Esta emenda, “estabelece a necessidade de um plano nacional de educação sob o qual subjaz o sistema nacional de educação”, além de ampliar o direito à educação, com o ensino obrigatório dos 04 aos 17 anos e instituir o financiamento público por meio de impostos vinculados ao Produto Interno Bruto (PIB). No que diz respeito ao Sistema Nacional de Educação, Cury (2015) nos mostra que:

O sistema nacional de educação, agora posto pela EC nº 59/2009, é aquilo que todos os sistemas federativos possuem em comum, e estes sistemas são aqueles que contêm este comum e também aquilo que fazem deles sistemas autônomos, dentro de suas competências. Portanto, há algo nos sistemas federativos que é comum (sistema nacional) e, assim, compartilhado. E há também nos sistemas federativos o que lhes é próprio. E ambos devem dialogar entre si na busca maior das finalidades maiores da educação nacional. Nesse sentido, há que se esperar que a educação tenha um perfil que atenda a uma coesão social, a uma unidade nacional, respeitadas as diferenças regionais e peculiaridades locais (CURY, 2015, p. 23).

Nesse sentido, o regime federativo confere a cada ente federado autonomia e competências próprias na sua esfera de poder, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação; aos sistemas de ensino a liberdade de organização, respeitando as normas federais; cada ente federado tem competência para definir normas próprias do seu sistema de ensino que sejam complementares às normas nacionais; aos municípios cabe a escolha por instituir sistemas próprios, ou compor com o sistema estadual, um sistema único de educação básica.

A Constituição, ao estabelecer as competências dos sistemas de ensino, dá autonomia às unidades federadas pelo regime de colaboração, como salienta Bordignon (2009):

A relação entre os sistemas passa a ser de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, constitucionalmente, hierarquia entre as unidades federadas, dotadas de autonomia. Uma vez instituído formalmente o Sistema Municipal, o município se subordina tão somente às leis e diretrizes nacionais e passa a atuar em regime de colaboração, não mais de subordinação, com o estado (BORDIGNON, 2009, p. 35).

Portanto, nesse pacto federativo instala uma forma de cooperação no campo educacional, no qual, em resumo, podemos dizer que compete à União editar as normas gerais e, em colaboração com Estados e Municípios, implantar um verdadeiro Sistema Nacional de Educação articulado com o Plano Nacional de Educação. Compete aos Estados e Municípios baixar normas complementares para seus sistemas de ensino e às instituições, elaborar e executar suas propostas pedagógicas, respeitando as normas federais.

O novo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com duração decenal e articulado a um Sistema Nacional de Educação, traz consigo vinte metas e entre elas está a universalização da educação e a ampliação do investimento público em educação pública. No art. 8º desta lei consta que “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 [...]” deixando de ser uma opção ou uma adesão voluntária, e nos termos da lei, configurando-se tanto um regime de colaboração, quanto de cooperação, para se efetivar o direito à educação com vistas a padrões mínimos de qualidade para todos.

Essa dinâmica federativa afeta fortemente a educação, ainda mais em um país como o Brasil onde as políticas são marcadas por centralização e descentralização de poder, por omissão de responsabilidade e também por luta de diferentes movimentos sociais.

Delimitar a organização do sistema federal de ensino, bem como as responsabilidades de cada ente federado, representa um avanço para a educação brasileira e, mais que isso, assegura o mínimo necessário do financiamento para a manutenção da educação, o percentual da vinculação de impostos e a função supletiva e redistributiva da União, meios para minimizar as desigualdades sociais existentes entre os diferentes municípios e entes federados, dando um suporte para que de fato a educação seja para todos, e de qualidade, conforme prevê a Constituição, reduzindo a dívida histórica que o Brasil tem no tocante à educação.

Dar aos municípios o caráter de ente federado, bem como a competência para legislar, é outro avanço. Os municípios agora podem elaborar e implantar seus próprios sistemas de ensino e são responsáveis prioritariamente pela educação infantil e ensino fundamental. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, somente foi reconhecida como tal a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Muito ainda precisa ser feito e conquistado para cumprir as metas propostas no Plano Nacional de Educação, ou seja, erradicar o analfabetismo e universalizar todas as etapas da educação básica, mas podemos dizer que houve progressos nos níveis educacionais e que a participação dos Estados e Municípios foi significativa para isso acontecer.

Esse texto mostra que do ponto de vista jurídico o direito à educação vem se aperfeiçoando no Brasil. Muito ainda precisa ser melhorado porque a luta por direitos é uma luta constante, diária. Mas, mais importante que adquirir direitos, é lutar para manter os já adquiridos e, principalmente, não permitir que sejam ‘letra morta’ em documentos. Estarem inscritos na lei permite a luta pela efetivação, pelo acesso à escola, e pela garantia de uma educação de qualidade que forme os cidadãos para o exercício de seus direitos.

Os direitos estabelecidos nos instrumentos jurídicos normativos são resultado da pressão dos movimentos sociais. Nessa seção procuramos traçar, via Constituições Federais, o direito à educação e o dever de educar. Na próxima seção apresentaremos a trajetória histórica do direito à educação infantil no Brasil, fazendo um breve histórico desse direito nas políticas nacionais e internacionais, e analisando as políticas educacionais nos governos federais após o legado do regime militar, até o atual governo. A análise desses períodos é importante, tendo em vista que mostram a evolução dos direitos sociais e evidenciam como o direito educacional foi compreendido nas ações governamentais.

### 3 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL E O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

Após identificarmos a construção do direito à educação e seu processo histórico, é necessário compreendermos também o percurso histórico da educação infantil no Brasil. Foi um momento de ‘euforia’ e mobilização da sociedade, após duas décadas de regime militar, em busca de democracia, de liberdade, de uma constituição para reafirmar seus direitos fundamentais, e entre eles, o direito à educação.

O processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, bem como de outros documentos legais como a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, foi marcado por avanços e retrocessos, lutas por direitos e diversas mobilizações, enquanto na política se instalavam as intenções neoliberais e, como mostra Dardot e Laval (2016), a “nova razão de mundo”.

A implementação dessas políticas neoliberais levou, desde o início, ao crescimento em condições precárias do atendimento da educação infantil. Portanto, este capítulo se dedicou a analisar o contexto histórico em que as políticas públicas para a educação se formularam e se articularam nas políticas nacionais.

Sob essa perspectiva fizemos um breve histórico do direito à Educação Infantil nas políticas nacionais e internacionais, direito esse relativamente recente que consiste em educar e cuidar das crianças de zero a cinco anos de idade, e que ganhou legitimidade com a Constituição Federal de 1988 e que, com a LDB de 1996, tornou-se a primeira etapa da Educação Básica.

A criança, há muito subjugada a seus pais ou responsáveis, de acordo com Andrade (2010, p. 81), tem sua condição de criança na sociedade, gradualmente modificada a partir do século, e, “no século XIX, a criança será reconhecida como uma categoria social com necessidades de proteção”. A partir de então, novos marcos foram sendo traçados na materialização dos direitos da infância como a Declaração dos Direitos Humanos, a Declaração dos Direitos das Crianças, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases, e outros documentos legais, reconhecendo os direitos sociais e, entre eles, o direito à saúde e à educação das crianças.

Seguimos analisando as políticas educacionais nos governos federais após o legado do regime militar. Como aponta Saviani (2008, p. 6), “esse legado do regime militar consubstanciou-se na institucionalização da visão produtivista de educação”. José Sarney foi empossado presidente, encerrando a ditadura e iniciando a Nova República; porém, somente

em 1989 é que o país teve sua primeira eleição presidencial direta (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Além do legado educacional, o período militar também deixou ao Brasil uma dívida externa, atrelando o país aos organismos financeiros internacionais, o que permitiu o início do neoliberalismo no Brasil e, com a vitória de Collor em 1989, essas políticas conseguiram se impor efetivamente. Esse governo buscou reformas com o intuito de desconfigurar as conquistas do texto constitucional de 1988; porém, foi o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que garantiu a legitimidade do projeto neoliberal (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Nesse governo, a educação infantil teve baixo investimento público, a política neoliberal se efetivava adotando a utilização de poucos recursos financeiros, incentivando o uso do voluntariado e tendo como prioridade o ensino fundamental, sendo este marcado pelas reformas de cunho neoliberal.

Em 2002 a nação brasileira optou por uma mudança democrática e a seção intitulada ‘As políticas educacionais e a ampliação do direito à educação a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva’, analisa os programas propostos e implementados na área da educação, durante os anos de 2003 a 2010, e se estes representaram algum avanço no campo educacional, nas políticas públicas e na legislação vigente no país.

Não só de avanços se constituiu a história da educação brasileira. A primeira presidente eleita, Dilma Rousseff (2011 – 2016), deu continuidade e aprimorou as políticas do governo anterior, aprovando em seu governo o Plano Nacional de Educação (PNE), marco importante para a educação no Brasil. Em seu segundo mandato sofreu um golpe de Estado, que culminou no seu impeachment, provocando uma ruptura com a democracia e o Estado Democrático de Direito proclamado pela Constituição.

O vice presidente Michel Temer deu continuidade ao governo, instaurou medidas de desmonte da educação, em prol de atender novamente aos ditames de uma política neoliberal. Alterou as propostas da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e aprovou a Emenda Constitucional nº 95/2016, prevendo cortes na educação e instalando um novo regime fiscal. Esses retrocessos se intensificaram com a eleição do atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, que reforçou uma agenda neoliberal.

Como afirma o filósofo francês Lévy (2018):

A vitória de Bolsonaro é uma derrota da esquerda, mas é uma derrota muito mais importante da direita. Bolsonaro a devorou. Essa direita liberal, limpa, republicana, que quis construir um país de costas para a ditadura, essa direita é o objetivo principal de Bolsonaro. Ele quer acabar com ela e em parte conseguiu. Hoje ela está fora do jogo (LÉVY, 2018).

Lévy (2018) ainda resume sua indignação e o que mais escandaliza os cientistas políticos do mundo, afirmando: “E não venceu dando um golpe, mas através das urnas” e acrescenta, em sua entrevista, que “as épocas sombrias nunca duram para sempre”.

### **3.1 Direito à educação infantil nas políticas nacionais e internacionais**

A educação infantil, também designada educação inicial, ou educação da primeira infância, num sentido amplo pode englobar as vivências dos bebês e das crianças pequenas na família e na comunidade e envolve tanto a educação familiar, quanto a educação em instituições de ensino formal.

No sentido mais restrito essa etapa da educação está cada vez mais designada à frequência regular em estabelecimentos de ensino exterior ao âmbito domiciliar e à família, sendo que a faixa etária da educação infantil varia de país para país. Vieira (2010) salienta que a educação infantil:

No Brasil, abrange criança na faixa de idade de zero a cinco anos, ou até seis anos. A educação infantil pode ser então assimilada às formas de socialização e de escolarização precoce que precedem a escola fundamental e que atualmente são demandadas por um número cada vez maior de famílias, de todas as classes e estratos sociais, fazendo com que a presença de crianças pequenas fora da família, em espaços coletivos de cuidado-e-educação, seja um fenômeno sociológico de dimensões crescentes nas sociedades contemporâneas (VIEIRA, 2010, p. 2).

A educação infantil é definida como a primeira etapa da educação básica e está integrada ao sistema educacional, de acordo com as alterações feitas em 2009 na Constituição Federal que estendeu a obrigatoriedade escolar no Brasil para 14 anos, abrangendo as crianças a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Vieira (2010, p. 2) afirma que “a novidade do nosso tempo é que a criança pequena é reconhecida como cidadã e a educação infantil passa a ser conceituada como direito da criança, direito dos pais – trabalhadores urbanos e rurais, homens e mulheres – e dever do Estado” cabendo, assim, ao Estado e, principalmente ao poder público municipal, ofertar o acesso às instituições educativas. A referida autora afirma que:

Com efeito, ao Município se atribuiu, em relação à Educação, atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, em cooperação técnica e financeira com os estados federativos e o governo federal. Essa forma de ver a educação da criança pequena é resultado de lutas sociais e de avanços do conhecimento, expressando uma nova relação que a sociedade brasileira estabelece com as suas crianças, reconhecendo-as sujeito de direitos (VIEIRA, 2010, p. 2-3).

Na política nacional de educação, as instituições de ensino infantil, as creches e pré-escolas devem possibilitar o desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social da criança, ampliando suas experiências e conhecimentos. Vieira (2010) traz o seguinte conceito:

É a educação e o cuidado, para crianças de zero a seis anos, que se passa em espaços institucionais não-domésticos, coletivos, públicos ou privados, nomeados de creches, pré-escolas ou centros de educação infantil, considerados instituições educacionais, que integram sistemas de ensino, segundo regulamentação específica que estabelece responsabilidades públicas e padrões de qualidade, consonante com a legislação educacional e correlata (VIEIRA, 2010, p. 3).

A educação infantil como modalidade de ensino é um direito relativamente recente que consiste em educar e cuidar de crianças de zero a cinco anos. A Constituição Federal de 1988 vem legitimar a oferta da educação infantil, no artigo 208, inciso IV, onde afirma que é dever do Estado garantir a “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. Kramer (2006, p. 799) também reafirma que “a educação infantil é, desde a Constituição de 1988, direito das crianças, dever do Estado e opção da família e, desde a LDB de 1996, a primeira etapa da educação básica”.

O reconhecimento dos direitos da infância e da condição da criança como sujeito de direitos é fato recente da história brasileira. Até o século XVI as crianças eram subjugadas pelo poder dos pais, não havia o reconhecimento dos seus direitos e necessidades, condição essa que foi gradualmente modificada a partir do século XVI. Gradualmente foram se fortalecendo atitudes associadas à proteção e educação das crianças durante os séculos XVII e XVIII que começaram a delinear um espaço social destinado a seus direitos e necessidades (ANDRADE, 2010).

No século XIX os investimentos científicos, em especial da Psicologia e da Pedagogia, vão contribuir para a construção da imagem da criança e de práticas normativas para o seu desenvolvimento e atendimento e a criança passa a ser reconhecida como uma categoria social com necessidades de proteção. Kramer (2006) afirma que:

Estudos contemporâneos da antropologia, sociologia e da psicologia ajudaram a entender que às crianças foi imposta uma situação desigual; combater a desigualdade e considerar as diferenças é tarefa difícil embora necessária se a perspectiva que se objetiva consolidar é democrática, contrária à injustiça social e à opressão (KRAMER, 2006, p. 800).

Então, até o século XVI, as crianças estavam subjugadas a seus pais, podendo estas serem ignoradas, abandonadas, abusadas, entre outros. A partir do século XVI essa situação começa a sofrer alterações, delineando um espaço social destinado a elas. Nos séculos XVII e XVIII, ocorreu o desenvolvimento e a criação dos direitos das crianças. No século XIX ela é reconhecida como uma categoria social com necessidades de proteção e, no século XX, novos



significados são atribuídos às crianças, entendendo-as como o ‘futuro da sociedade’ (ANDRADE, 2010).

Kramer (2006, p. 800) também afirma que as crianças passaram a ser consideradas “cidadãs, parte de sua classe, grupo, cultura. Assistência, saúde e educação passaram a ser compreendidas como direito social de todas as crianças”.

Em nível internacional, em 1923 foi promulgada a Primeira Declaração dos Direitos da Criança, que ficou conhecida como ‘Declaração de Genebra’. Marcílio (1998, p. 47) discorre sobre os Direitos da Criança e afirma que “a origem e o desenvolvimento do processo de criação dos Direitos da Criança integram o movimento de emancipação progressiva do homem e em seguida da mulher” e têm a ver com a evolução das sociedades humanas. Ela também afirma que:

Já em 1923, formulados por uma organização não-governamental, a International Union for Child Welfare, foram estabelecidos os princípios dos Direitos da Criança. A recém-criada Liga das Nações, reunida em Genebra no ano seguinte, incorpora os e expressa-os na primeira Declaração dos Direitos da Criança. São apenas quatro os itens estabelecidos: 1. a criança tem o direito de se desenvolver de maneira normal, material e espiritualmente; 2. a criança que tem fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser tratada; a criança retardada deve ser encorajada; o órfão e o abandonado devem ser abrigados e protegidos; 3. a criança deve ser preparada para ganhar sua vida e deve ser protegida contra todo tipo de exploração; 4. a criança deve ser educada dentro do sentimento de que suas melhores qualidades devem ser postas a serviço de seus irmãos (MARCÍLIO, 1998, p. 48).

Em 1946 a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Unicef (United Nations International Child Emergency Fund), o Fundo das Nações Unidas para a infância, que inicialmente foi destinado às crianças da Europa, China e refugiados da Palestina. O Unicef foi criado a partir da necessidade de assistência às crianças órfãs da Segunda Guerra Mundial e, em 1953 se tornou um órgão permanente da ONU, passando a investir também em serviços sociais para a criança e a família e em serviços de educação (ANDRADE, 2010).

Sobre esse Fundo para infância, Marcílio (1998) esclarece que:

Em seus primeiros três anos, os recursos do Fundo foram encaminhados para o auxílio emergencial (sobretudo em alimentos) a crianças dos 14 países arrasados pela guerra da Europa e da China, como também às crianças refugiadas da Palestina (1948 a 1952) vítimas da criação do Estado de Israel. Pela primeira vez tinha-se o reconhecimento internacional de que as crianças necessitavam de atenção especial (MARCÍLIO, 1998, p. 48).

Com a Europa recuperada a ONU recomendou que o Unicef voltasse sua atenção para programas de longo alcance, visando à melhoria da saúde das crianças dos países pobres. Ao se tornar um órgão permanente das Nações Unidas, estendeu-se sua assistência aos serviços sociais para as crianças e suas famílias, abarcando, assim, a educação (MARCÍLIO, 1998).

O Unicef, organização com sede em Nova Iorque, promove os direitos e o bem-estar de crianças e adolescentes em 190 países e territórios e desenvolve seu trabalho por meio de sete escritórios regionais e mais de 150 escritórios espalhados pelo mundo. Está presente no Brasil desde 1950 apoiando importantes transformações na área da infância e da adolescência no país, participou da mobilização que resultou na aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente; do movimento pelo acesso universal à educação; e dos programas de enfrentamento ao trabalho infantil entre outros.

Em 1959 é proclamada a Declaração Universal dos Direitos da Criança, reconhecendo a criança como um sujeito de direitos e como uma prioridade. Segundo Marcílio (1998, p. 49) essa Declaração é “de significativo e profundo impacto nas atitudes de cada nação diante da infância. Nela a ONU reafirmava a importância de se garantir a universalidade, objetividade e igualdade na consideração de questões relativas aos direitos da criança”.

Esse documento foi ratificado pelo Brasil, e inova ao reconhecer no seu princípio 3 que “ desde o nascimento, toda criança terá direito a um nome e a uma nacionalidade”, e a se desenvolver em um ambiente de paz, amizade, compreensão e tolerância. Nessa perspectiva, Andrade (2010) afirma que:

No início da década de 1970, intensificaram-se as discussões para que os direitos das crianças, até então proclamados, tivessem respaldo na lei internacional, obrigando os Estados a constituírem um elenco de obrigações mais específicas de proteção da infância, o que contribuiria para a formulação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (ANDRADE, 2010, p. 83).

Então, em 1989 foi proclamada a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de caráter universal, ratificado por 192 países. Segundo Marcílio (1998, p. 49), “ao ratificá-los, esses países tornaram-se obrigados, por lei, a tomar todas as medidas adequadas (determinadas pela Convenção) para dar assistência aos pais ou responsáveis no cumprimento das obrigações para com suas crianças”.

A Convenção sobre os Direitos da Criança em seus 54 artigos enuncia um amplo conjunto de direitos fundamentais (civis e políticos) e direitos econômicos, sociais e culturais. Esta Convenção protege os direitos da criança à sobrevivência e ao pleno desenvolvimento, afirma seu direito de brincar e de receber proteção, entre outros, e reitera o caráter inovador da Convenção ao estabelecer normas internacionais para o tratamento dos direitos da infância. Sobre esse tema Marcílio (1998) apresenta que:

O Brasil ratificou a Convenção logo em 1989, momento em que o país tratava de remover o entulho autoritário de anos de ditadura militar, acolhendo-a com grande entusiasmo. O cumprimento integral das disposições da Convenção exigiria uma ação integrada e integradora por parte do Estado e da sociedade civil, tanto no âmbito das políticas sociais universais, como no dos programas dirigidos aos grupos vulneráveis;

tanto no campo de uma ação codificadora destinada à adequação das leis nacionais aos preceitos da Convenção, quanto no de uma ação concreta de políticas sociais (MARCÍLIO, 1998, p. 50).

A Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada no Brasil por meio de um Decreto e, em seu art. 1º “considera-se como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade”; já no art. 6º “assegurarão ao máximo a sobrevivência e o desenvolvimento da criança”; o art. 13º assegura que “a criança terá direito à liberdade de expressão”; e no art. 18º reconhece a obrigação comum de ambos os pais com relação à educação e ao desenvolvimento da criança. Esse decreto reconhece os direitos sociais à saúde, educação, segurança e cuidados, seus direitos de proteção e participação, contribuindo na formação da criança como um sujeito de direitos (BRASIL, 1990).

O Brasil antecede a convenção das Nações Unidas ao reconhecer a criança como cidadã e sujeito de direitos na Carta Constitucional de 1988, seguindo a doutrina da Declaração dos Direitos da Criança de 1959. No século XX formulam-se os seus direitos básicos, reconhecendo-se, com eles, que a criança é um ser humano com características específicas, e que tem direitos próprios.

Quanto à elaboração do texto constitucional de 1988, em 1987 se constituiu a Comissão Nacional da Criança e Constituinte, instituída por Portaria Interministerial e por representantes da sociedade civil organizada. Organizou-se a Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança e multiplicaram-se por todo o país os Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente. Esses esforços do governo e da sociedade civil garantiram a redação defendendo os direitos da criança, principalmente o artigo 227 que estabelece:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade, o direito** à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2018, grifo nosso).

Este artigo na Constituição representa um avanço para o país e indica como responsáveis por assegurar tais direitos à família, à sociedade e ao Estado, colocando a criança, o adolescente e o jovem com absoluta prioridade e indicando, entre outros, o direito à educação.

A movimentação internacional em defesa dos direitos da infância, aliada à luta dos movimentos sociais no país, contrapondo-se ao regime autoritário militar e pela conquista da democracia, culminou com a instauração de um novo campo legal para as políticas de atendimento à infância, em que a criança deixará de ser objeto de tutela para figurar como sujeito de direitos. Nesse novo campo normativo interessa-nos a discussão do reconhecimento do direito da criança à educação infantil (ANDRADE, 2010, p. 88).

A Constituição de 1988 trouxe grandes avanços no que se refere aos direitos sociais e apresentou a necessidade de descentralizar as políticas administrativas, dando ênfase ao papel do município, tornando-o um ente federado e determinando que atuasse prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Também reconhece a criança como cidadã e estabelece a responsabilidade do Estado com a Educação Infantil em creches e pré-escolas, locais que ficaram legitimados como instituições educativas de direito das crianças e das famílias trabalhadoras. Andrade (2010) diz que:

Compreendida em tempos passados como “mal necessário”, o benefício à mãe trabalhadora é reconhecido como instituição de educação infantil, não podendo mais se diferenciar das demais instituições de atendimento às crianças pequenas quanto aos seus objetivos e ações (ANDRADE, 2010, p. 91).

Antes da Constituição Federal de 1988 são poucas as referências a respeito da infância, restringindo essa questão ao ‘amparo e à assistência’. A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 4024/1961, faz uma pequena referência à educação infantil, intitulando-a como ‘Educação Pré-Primária’, destinada aos menores de sete anos, sendo oferecida em escolas maternais ou jardins de infância, prevendo também que as empresas por iniciativa, ou em cooperação com o poder público, organizassem essa educação, como é demonstrado no artigo 24: “As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária”.

Outra Lei que também faz pouca referência à Educação Infantil, promulgada antes da CF de 1988 é a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 5.692/1971, formulada em um momento histórico marcado por um Estado autoritário a serviço da classe dominante, com preocupação dirigida ao crescimento econômico. Essa lei trouxe algumas alterações na estrutura do ensino, como a fusão do ensino primário e do ginásial, tornando-o o ensino de 1º grau, de oito anos, e reestruturando o colegial, como ensino de 2º grau, voltado para a profissionalização. Quanto à educação infantil, a Lei apenas reforçou a questão de as empresas organizarem a educação dos filhos de suas trabalhadoras (ANDRADE, 2010).

Marcílio (1998, p. 51) afirma que “a homologação dos dispositivos da Carta Magna em favor da infância, fundados na declaração dos Direitos Humanos e na Declaração dos Direitos da Criança, foi estabelecida primorosamente no Estatuto da Criança e do Adolescente – o ECA –, assinado em 1990”. Esse documento revogou o Código de Menores de 1979, o que representou uma revolução nas atitudes nacionais ante a criança, substituindo o caráter

assistencialista e repressivo e trazendo uma nova concepção de proteção às crianças e aos adolescentes.

Em 1994 o Ministério da Educação coordenou a elaboração do documento de Política Nacional de Educação Infantil, formulando diretrizes para a defesa da cidadania das crianças de 0 a 6 anos, norteados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, valorizando o papel da infância e a importância da educação. Esse documento trouxe as diretrizes de orientação das ações de Educação Infantil, considerando-a como a primeira etapa da Educação Básica, um direito que o Estado tem o dever de atender e estabelece também as diretrizes pedagógicas para as creches e pré-escolas, apresentando como indissociável o cuidar e o educar (ANDRADE, 2010).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a União como responsável por legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, dando início, assim, ao processo de promulgação da Lei nº 9.394/96. Andrade (2010, p. 96) afirma que sobre esse projeto de Lei que “percorreu os bastidores da Assembleia Constituinte durante oito anos [...] muitos estudos, análises e críticas foram tecidas ao texto da atual LDB, por expressar a adequação da legislação educacional à política educacional neoliberal, implantada no Brasil a partir dos anos 1980”.

Mesmo com as várias versões do Projeto, com o intuito de atender à política neoliberal instalada no país, o texto também trouxe avanços para a educação e para a formação do cidadão e, no que diz respeito à educação infantil, a reafirmou como primeira etapa da Educação Básica e estabeleceu que a educação é dever da família e do Estado, visando o desenvolvimento pleno do educando.

Santos e Júnior (2017) evidenciam que a LDB retoma os direitos garantidos na CF de 1988 e especifica melhor esse direito no artigo 4º, que discorre sobre o dever do Estado com a educação escolar pública. Os referidos autores afirmam ainda que:

O direito à educação em geral e à Educação Infantil, em específico, é reafirmado e melhor definido na LDB, que elevou a Educação Infantil à primeira etapa da Educação Básica e dispôs sobre as especificidades dessa etapa educativa ao destacar, no artigo 29, que a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Conforme redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013, o artigo 30, incisos I e II, dispõe que a Educação Infantil será oferecida em: “I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; e, II – pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade” (SANTOS; JÚNIOR, 2017, p. 265).

A Lei de Diretrizes e Bases, assim como a Constituição Federal, não obriga a matrícula na educação infantil para as crianças de 0 a 3 anos de idade, mas existe a obrigatoriedade do poder público em oferecer esta etapa de ensino, sendo responsabilidade do município a sua

oferta, bem como a oferta do ensino fundamental, dando-lhe competência para legislar sobre essas etapas da educação básica.

Na década de 1990, o MEC organizou seminários e eventos, focando na educação infantil e foram elaborados documentos sobre esse tema. Dentre eles podem ser destacados a ‘Política Nacional da Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos de idade’ e ‘Por uma Política de Formação do Profissional da Educação Infantil’, ambos em 1994 (SANTOS; JÚNIOR, 2017).

Santos e Júnior (2017, p. 266) mostram que em 1998 foram criados o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) e, em 1999, as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil (DCNEI) e que “esses dispositivos refletem o esforço em assegurar o direito à educação, bem como a tentativa de direcionar e organizar a natureza educacional, a prática educativa e construção de um currículo para a educação infantil”.

Estes ordenamentos evidenciaram uma nova fase do atendimento às crianças no Brasil, ratificando a responsabilidade do Estado em assegurar o direito à educação infantil. No entanto, esta etapa de ensino ainda apresenta inúmeros desafios para se consolidar efetivamente e, entre eles, a questão do financiamento do atendimento educacional desta faixa etária (SANTOS; JÚNIOR, 2017).

A promulgação da CF de 1988, do ECA de 1990, da LDB de 1996, e dos demais dispositivos que representaram ganhos para a educação infantil, não foram capazes de garantir fontes eficazes de recursos específicos para assegurar o direito à educação para as crianças pequenas. Santos e Júnior (2017) salientam que:

Desse modo, o que se viu foi que a promoção da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, a promoção do processo de municipalização do atendimento da Educação Infantil, como também sua inclusão no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 em 25 metas ocorrem desacompanhadas de uma política de recursos financeiros, limitando e fragilizando o processo (SANTOS; JÚNIOR, 2017, p. 268).

A violação dos direitos humanos e dos direitos da criança é um fato constante no Brasil. Marcílio (1998, p. 55) afirma que “embora o país tenha sido capaz de elaborar um dos códigos mais paradigmáticos sobre os direitos da criança – o ECA –, na realidade, a infância brasileira longe está de ser a prioridade absoluta que a Constituição proclama”.

O direito à educação vem se formulando gradualmente nos documentos nacionais e internacionais e isso se deve, em grande parte, às lutas dos movimentos sociais em defesa dos direitos humanos. Como vimos, o direito à educação infantil é um direito relativamente recente, que na história brasileira ganhou forma com a Constituição Federal de 1988, baseada nos

princípios da Declaração dos Direitos da Criança de 1959, e reafirmada com a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e com a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (LDB).

A criança era subjugada a seus pais ou responsáveis, não eram tidas sequer como cidadãs, sofrendo muitas vezes maus tratos, abusos, exploração, causa muitas vezes da mortalidade infantil. A partir do século XVII ocorreu o desenvolvimento dos direitos das crianças, começando a reconhecer a necessidade de proteção, assistência e saúde. No campo educacional, no Brasil, as Constituições anteriores à do ano de 1988, fazem pouca referência à infância que aparece discretamente na primeira Lei de Diretrizes e Bases, a de 1961, como Educação Pré-Primária a ser oferecida aos filhos das funcionárias das empresas, que foi ganhando forças a partir de então e, aos poucos deixando de ser entendida como assistencialista, sendo legalizada como um direito fundamental importante para a formação do cidadão e da sociedade.

Andrade (2010, p. 93) acredita que “no âmbito legal as lutas foram implementadas por novas legislações em defesa dos direitos das crianças e adolescentes no país, contribuindo para mudanças no quadro das políticas públicas para a infância, enfatizando as responsabilidades das famílias, da sociedade e do Estado”, o que mostra a importância da luta pela garantia dos direitos e por tornar a infância uma prioridade nas políticas públicas.

### **3.2 Políticas educacionais: do legado do regime militar ao governo FHC**

Em 1964 houve, no Brasil, o golpe civil-militar quando uma junta militar assume o poder no Brasil e o general Castello Branco toma posse dando início à ditadura militar no país, que durou até 1985, tendo cinco militares a governar. Sobre esse período, Saviani (2008, p. 4) afirma que “controlando com mão de ferro, pelo exército do poder político, o conjunto da sociedade brasileira ao longo de duas décadas, o regime militar deixou um oneroso legado cujos efeitos continuam afetando a situação social do país nos dias de hoje”.

Esse legado do regime militar consubstanciou-se na institucionalização da visão produtivista de educação. Esta resistiu às críticas de que foi alvo nos anos de 1980 e mantém-se como hegemônica, tendo orientado a elaboração da nova LDB, promulgada em 1996, e o Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001 (SAVIANI, 2008, p. 6).

Um movimento nacional em prol da democracia começa a surgir na década de 1970 e, segundo Saad Filho e Moraes (2018, p. 72), esse movimento teve várias origens e “uma das primeiras foi a percepção, a partir do resultado do censo de 1970, de que a concentração de

renda se havia intensificado durante o governo militar, apesar do crescimento acelerado nos anos anteriores”, ou seja, a maioria da população não se beneficiou dessas melhorias.

A estratégia de acumulação do “milagre econômico” no Brasil aumentou a concentração de renda, a corrupção e a exploração da mão de obra. O regime prendeu-se ao argumento de que era preciso “fazer o bolo crescer para depois o repartir”. Como mostra Saad Filho e Moraes (2018, p. 73) “aos poucos, o regime exauriu as desculpas que justificavam a deterioração do desempenho econômico do país” e essa estratégia foi paralisada em 1973. Os referidos autores destacam ainda que:

As manobras do regime foram desafiadas por uma oposição crescente que tornou claras as conexões entre o autoritarismo, a corrupção, a formulação de políticas pautadas pelos interesses de curto prazo do regime e a crise econômica que se desenrolava. [...]No fim da década de 1970, tornou-se impossível justificar a limitação das liberdades civis em nome da retomada do crescimento econômico, do controle da inflação, da estabilidade política, da segurança pública ou da gestão pública honesta e competente (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 76).

As demandas pela mudança na política ganharam aceitação e no início dos anos 1980 tornou-se inevitável. Em 1983 foi iniciada uma campanha por uma emenda constitucional que garantiu as eleições presidenciais diretas. Saad Filho e Moraes (2018, p. 78) afirmam que “apesar da força da campanha pelas ‘Diretas já’, o regime conseguiu derrotar a oposição democrática, por uma pequena margem, na votação da emenda no Congresso Nacional”.

A política brasileira avança rumo à democratização, tendo na aprovação da Constituição de 1988, como afirma Dourado (2019, p. 7) “processos de retomada do Estado Democrático de Direito, resultados de lutas históricas em prol da democracia e justiça social”. E entre as conquistas desta Constituição está a garantia da eleição para a presidência da república.

Em 1985 o candidato Tancredo Neves foi eleito presidente pelo Colégio Eleitoral da própria ditadura, mas adoeceu horas antes de assumir o cargo e morreu no hospital. Assim, em 15 de março desse ano, seu vice-presidente José Sarney foi empossado presidente do Brasil. Dessa forma foi encerrada a ditadura e iniciada a chamada ‘Nova República’. Em 1986 foi convocada uma Assembleia Constituinte e somente em 1989 o país teve suas primeiras eleições presidenciais diretas (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

No final dos anos 1980 o neoliberalismo começou a se fazer presente no Brasil e a dívida externa deixada pelo período militar atrelava o país ao controle dos organismos financeiros internacionais. Sobre esse período Silva afirma que:

A hiper-inflação, após duas tentativas de controle da economia pelo governo Sarney, já fazia parte do nosso cotidiano. A crise do capitalismo se acentuava; porém as respostas de cunho neoliberal eram atenuadas pela resistência de um país em estado de efervescência social, no qual a ala política considerada mais progressista era fortalecida pelos movimentos sociais (SILVA, 1998, p. 25).



Com a vitória de Collor nas eleições de 1989, o neoliberalismo conseguiu se impor efetivamente. Silva (1998, p. 25) diz que “firmou-se a aliança do governo brasileiro com os países credores no sentido de realinhar a nação aos ditames da ‘nova ordem mundial’”. As mudanças que ocorreram no país se justificavam no argumento ‘modernização’ e no princípio da racionalização de recursos. Contudo, esse plano de estabilização não conseguiu combater a escala da inflação e, diante de escândalos de corrupção, ocorreu o impeachment do então presidente, uma forma de impedir temporariamente o avanço do neoliberalismo.

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, o MEC criou a Coordenação de Educação Infantil – Coedi, que elaborou uma nova proposta nacional de políticas reunidas no documento ‘Políticas de Educação Infantil’, com o intuito de favorecer a expansão do atendimento de qualidade dessa modalidade. As propostas foram elaboradas com a participação de segmentos sociais que foram, entretanto, interrompidas no governo de Fernando Henrique Cardoso, que preconizou prioridade de investimentos públicos no ensino fundamental e baixo investimento público na educação infantil (ROSEMBERG, 2002).

Como nos apresenta Fagnani (2011, p. 2-3), “o curto governo de Collor foi marcado pela formulação de agenda de reformas liberalizantes, visando à revisão da constitucional, prevista para 1993. [...] o governo buscou desfigurar as conquistas de 1988 no processo de tramitação da legislação complementar”.

O governo de Collor e seu vice-presidente, Itamar Franco, apoiaram mudanças constitucionais, desfigurando o texto de 1988 para atender às políticas neoliberais; porém, foi o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), como mostra Saad Filho e Morais (2018, p. 103), que “implementou uma estratégia econômica totalmente neoliberal a partir do Plano Real, por ele implementado quando ainda era ministro da Fazenda, em 1994, e que forneceu cobertura ideológica e política para a consolidação do neoliberalismo”. O Plano Real garantiu legitimidade ao projeto neoliberal.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o planejamento assumiu importância decisiva na organização das ações do Estado brasileiro. Em atendimento aos reclamos da nova ordem neoliberal que se instalara mundialmente, o governo deu um novo formato à estrutura e à gestão pública por meio da “Reforma do Aparelho do Estado” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 78).

Em relação ao período do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Frigotto e Ciavatta (2003, p. 103) afirmam tratar-se de um governo que conduziu as diferentes políticas de forma “associada e subordinada aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a ideia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis”.

A partir dos anos 1990 houve forte influência dos organismos multilaterais que proveio especialmente do Banco Mundial (BM). Rosemberg (2002, p. 40) nos mostra que “quando o BM entra em cena no campo da EI nos anos 90, recupera propostas equivalentes às da Unesco e do Unicef dos anos 70, desconsiderando o pequeno percurso brasileiro na construção de uma EI democrática”, que priorizavam o atendimento de famílias carentes e o uso do ‘voluntariado’ como mão de obra, buscando soluções com o uso de poucos recursos.

Como se refere a países subdesenvolvidos, e a expectativa é implantar um atendimento de massa, o BM retomou, praticamente sem alteração, modelos de atendimento “não formal” apoiados em investimento público reduzido e no custeio (direto ou indireto) pela comunidade, como haviam propugnado Unesco e Unicef em décadas anteriores (ROSEMBERG, 2002, p. 49).

O Brasil definiu uma série de mudanças como a ‘Reforma do Estado’ e esse processo de reformas ocorreu inicialmente nos países desenvolvidos e depois em países em desenvolvimento. A ideia colocada pelos governos conservadores da Inglaterra e Estados Unidos de que o Estado precisava de reformas voltadas para o mercado, foi logo difundida para os demais países.

Costa (2000, p. 51) defende que a reforma do Estado não é um fenômeno isolado, mas decorrente de mudanças nas relações internacionais. “A reforma do Estado é um elemento da organização de um novo padrão de relações sociais dentro da sociedade capitalista”. A reforma do Estado no Brasil colocou as reformas constitucionais como imprescindível e o referido autor discorre que:

A reforma constitucional foi o meio de se viabilizar a destruição do Estado de Direito, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. A reforma do Estado, empreendida pelo governo FHC, criou um outro tipo de regulação do Estado na sociedade, ampliando o poder do mercado. A reforma Constitucional foi o meio técnico, legal, de se construir um outro tipo de Estado (COSTA, 2000, p. 63).

Com o intuito de adaptar-se à nova ordem global e sobre o discurso de ingressar o país na ‘Modernidade globalizada’, a reforma foi colocada no Brasil com o ideário de privatização e cortes no orçamento público. Sobre esse período, Oliveira e Fonseca (2005, p. 58) afirmam que “foram implementadas iniciativas de cunho gerencial voltada à modernização do aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao desempenho do Estado”. Com essas mudanças e ações está a descentralização, transferindo funções para os Estados, os Municípios, e as organizações sociais, como mostram os referidos autores.

O setor educacional assumiu o discurso da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino, na ótica do desenvolvimento de competências para atender às novas exigências produtivas e do mercado em geral (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 59).

De acordo com Krawczyk (2008, p. 799) as reformas educacionais que se efetivaram na década de 1990 revelaram a descentralização do sistema educacional e a minimização da responsabilidade do Estado com a educação. Quanto a essas reformas “no Brasil, iniciou-se na segunda metade da década de 1990 com o intuito de consolidar uma nova forma de gestão da educação e da escola”. A autora apresenta ainda que:

A reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado mínimo resultou, no caso da educação, em um processo de centralização/descentralização em que o governo federal ficou responsável pela definição de parâmetros curriculares nacionais e pela implantação de um sistema de avaliação institucional comum para o país – concentrando a direção e o controle de todo o sistema educacional –, enquanto se ampliava a responsabilidade dos estados e dos municípios quanto à gestão e ao provimento da educação à população em todos os níveis, embora os recursos fossem canalizados prioritariamente para o ensino fundamental (KRAWCZYK, 2008, p. 799).

Esse governo elaborou políticas de descentralização das funções do Estado passando os serviços, como a educação, para outros entes federados, como estados e municípios e também para a iniciativa privada. Teve como prioridade a política de ensino fundamental e, com isso, a educação infantil foi delegada aos governos municipais ou às famílias. No que diz respeito à concepção organizativa e pedagógica do seu projeto educativo, Frigotto e Ciavatta (2003) afirmam que:

[...] funda-se nos critérios mercantilistas, economicistas e, portanto, num caráter instrumental. O dogma de não comprometer o ajuste fiscal não poupou a prioridade do ensino fundamental. O governo aumentou as estatísticas de acesso, o que é um dado positivo, mas insuficiente, pois gradou as condições de democratização do conhecimento (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 114).

O Ministério da Educação firmou um acordo técnico-financeiro com o Banco Mundial em meados de 1990 para executar o programa Fundescola e esse programa foi composto por vários subprojetos e um deles foi o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), com ênfase no gerenciamento racional e pela gestão de recursos. Oliveira e Fonseca (2005, p. 62) afirmam que “Convivendo com essa prática de gestão desenvolvida pelo Fundescola/PDE, uma proposta de âmbito nacional atribui à escola a responsabilidade de elaborar o seu plano educativo, conhecido como Projeto Político Pedagógico”, que foi incluído na LDB de 1996. Os autores afirmam ainda que:

Fica evidente que, na mesma esfera governamental e, por que não dizer, na das escolas, convivem atualmente duas concepções antagônicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes teóricas. Uma, de caráter burocrático, internaliza modelos concebidos por agências financeiras internacionais; a outra sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade. No entanto, a proposta burocrática se fortalece nas escolas, impulsionada pelo próprio prestígio dos acordos internacionais, com sua aura de modernização institucional e aporte de recursos financeiros. Assim, o Plano de Desenvolvimento da Escola se sobrepõe ao Projeto Político Pedagógico, instituindo uma forma de gestão que

fragmenta as ações escolares em inúmeros projetos desarticulados e que não imprimem uma direção política condizente com a aspiração da comunidade escolar (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 62).

A nova LDB nº 9.394 de 1996 é aprovada no governo FHC. O seu processo de tramitação e as muitas emendas e destaques feitos foram uma estratégia para implantar a reforma educacional por decretos e outras medidas. Frigotto e Ciavatta (2003, p. 109) afirmam que “o pensamento dos educadores a sua proposta de LDB não era compatível com a ideologia e com as políticas do ajuste e, por isso, aqueles foram duramente combatidos e rejeitados”.

Com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pelo Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, muitos municípios aceleraram as matrículas para aumentar suas receitas compulsórias. Esse Fundo permitia um gasto mínimo aluno/ano no ensino fundamental, onde se centralizavam os recursos e eram redistribuídos 400 reais aluno/ano para os que não atingissem o teto mínimo. Houve baixos investimentos na educação, seguidos de campanhas ‘filantrópicas’, substituindo as políticas públicas e a função do Estado, transferindo a responsabilidade para a sociedade, como as campanhas “adote uma escola”, “amigos da escola” e “padrinhos da escola” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

O Fundef foi criado no mesmo ano da promulgação da LDB, quando a educação infantil se tornou a primeira etapa da educação básica; porém, esse fundo não direcionou recursos de forma específica para esse segmento, ficando a educação das crianças pequenas sem uma política de financiamento. Santos e Júnior (2017) salientam que:

Esse fundo, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), e implantado em 1998, subvinculava 15% dos 25% dos recursos constitucionalmente vinculados para educação, prioritariamente para o Ensino Fundamental, sendo que 60% deverão ser aplicados na Valorização dos Profissionais do Magistério. O restante dos 40% deverá ser aplicado nas demais despesas, incluindo Educação Infantil. Instituído como política de financiamento no âmbito da Educação Básica, o Fundef concentrou recursos para o Ensino Fundamental e não direcionou recursos específicos para a Educação Infantil (SANTOS; JÚNIOR, 2017, p. 268).

No ano de 1998 foi elaborado o documento ‘Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil’ com a intenção de contribuir para a formulação de diretrizes para as instituições de educação. Nesse mesmo ano, o MEC publicou o ‘Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil’ que apresentou, em seu terceiro volume, eixos para as propostas curriculares das instituições de Educação Infantil.

Em 1999, deu-se a aprovação das ‘Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil’. Sobre essas diretrizes Andrade (2010, p. 101) afirma que são “de caráter mandatário, propuseram novas demandas para as instituições da área, especialmente em relação às

orientações curriculares e à elaboração de seus projetos pedagógicos”. As instituições de educação passam a ser reconhecidas como espaços de construção da cidadania infantil, assegurando os direitos fundamentais das crianças e respeitando suas capacidades.

As propostas pedagógicas, pautadas nos princípios éticos, políticos e estéticos, contemplam o compromisso da educação infantil com a educação social das crianças, no desenvolvimento de relações afetivas e na construção dos sentimentos de respeito, compreensão e solidariedade fundamentais para uma sociedade mais humana e democrática (ANDRADE, 2010, p. 103).

Ferreira e Fonseca (2011, p. 76) ressaltam que “na década de 1990 o planejamento educacional brasileiro oscilou entre a construção e uma proposta nacional e as demandas oriundas do campo internacional”. Essas autoras também discorrem sobre a mobilização social para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) que contou com a participação da sociedade civil e incorporou propostas dos congressos nacionais de educação – Coned, e que logrou conquistas quanto à afirmação da gestão democrática, criando oportunidade para construir os planos estaduais e municipais.

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado na forma da Lei nº 10.172 de 9/1/2001, elaborado sob a liderança do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Frigotto e Ciavatta (2003, p. 113) salientam que “para o movimento civil organizado, que defendeu o PNE, o Presidente FHC ‘veta o que faria do PNE um plano’ pois privatizaram os serviços não trazendo benefícios à população e introduziram o voluntariado como uma questão de ‘cidadania’. O PNE estabelece as diretrizes e metas para o ensino brasileiro, com duração decenal (2001-2010), o presidente da república faz nove vetos sobre os aspectos financeiros do Plano. E sobre esse aspecto essencial, Saviani (2014) mostra que:

Sem que os recursos financeiros sejam assegurados, o plano todo não passa de mera carta de intenções, cuja metas jamais poderão ser realizadas. Pelas nove metas vetadas, vê-se que o objetivo do governo era evitar qualquer possibilidade de ampliação dos recursos da União investidos na educação (SAVIANI, 2014, p. 81).

Segundo Rosemberg (2002, p. 54, grifo do autor) “a proposta do MEC para o PNE deu um forte passo atrás em relação tanto à *Política Nacional de Educação Infantil* (Brasil, 1993), quanto à LDB”, pois definindo metas diferentes para creches e pré-escola, postulou as creches para compensar carências de famílias pobres e defendeu a manutenção de crianças de até 3 anos no ambiente familiar.

A organização do trabalho escolar, municipal e estadual vem se reorganizando, como prescrevem a LDB de 1996, o Plano Nacional de Educação (PNE), propiciando novas funções aos seus membros, cabendo a eles atuar utilizando os recursos disponíveis, bem como buscar

fontes alternativas de recursos financeiros e apoio da comunidade, fortalecendo a relação entre a escola e a comunidade escolar (OLIVEIRA; FONSECA, 2005).

A luta em prol da construção de uma educação escolar pública, democrática e de qualidade social, que leve em conta as exigências do mundo contemporâneo, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, é deixada em segundo plano, uma vez que se instituiu, por meio de várias políticas e ações, uma pedagogia voltada ao desempenho individual e à concorrência em geral (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 62-63).

Como vimos, a política neoliberal estava efetivamente sendo colocada em prática na educação infantil e uma de suas características era a utilização de poucos recursos financeiros. Vale ressaltar, também, as orientações dadas pelo Banco Mundial, incentivando programas com o uso do voluntariado, ou medidas destinadas à população pobre, agravando a exclusão social. Outro aspecto importante que destacamos é a descentralização do ensino, delegando aos Estados e municípios a responsabilidade pela educação, estes, que a partir da Constituição Federal de 1988, são tidos como entes federados, devendo organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração e a educação infantil ficando a cargo do ensino municipal.

Com a Constituição de 1988 todas as crianças passaram a ser reconhecidas como cidadãs e sujeitos de direito, o que foi reafirmado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente instituído pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e pela LDB de 1996. A educação infantil passou a ser considerada a primeira etapa da educação básica e isso foi uma vitória dos vários movimentos sociais que atuaram em defesa da escola pública. Quanto à elaboração desses documentos, assim como do Plano Nacional de Educação, várias foram as conquistas e as derrotas que foram se moldando ora para atender à nova concepção de política e ao projeto neoliberal, ora como conquistas resultantes do embate das forças políticas e lutas dos movimentos sociais e daqueles que ainda acreditam na educação e no seu poder de instruir, e transformar, em busca de uma sociedade mais democrática e de direito para todos.

### **3.3 O Direito à educação a partir do Governo Luiz Inácio Lula da Silva**

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República em 2002 e passou por dois mandatos, perfazendo o período de 2003 a 2010, quando houve mudanças nas políticas educacionais voltadas à educação básica, construindo novos marcos para a educação no país.

Segundo Silva (2011, p. 122) a vitória do candidato Lula “trazia consigo a expectativa de diferentes setores da sociedade brasileira e do campo educacional de que importantes

mudanças ocorreriam no âmbito das políticas públicas e do papel e atuação do Estado na sociedade”. Esse autor também aponta que

Se, de um lado, essas expectativas giravam no sentido de que haveria ruptura com o ideário neoliberal e a concepção gerencialista que sustentava a gestão pública, orientadora das políticas econômicas e sociais nos governos anteriores, de outro as expectativas giravam em torno dos receios quanto às possíveis mudanças que poderiam significar rupturas e quebras de contrato que gerassem profunda instabilidade política, institucional e econômica (SILVA, 2011, p. 122-123).

Com o intuito de tranquilizar setores da sociedade brasileira, foi elaborada a ‘Carta ao Povo Brasileiro’ durante a campanha eleitoral. Para Silva (2011, p. 124) esse documento foi um marco importante na candidatura de Lula, pois sinalizava “ para esses diferentes setores que haveria mudanças, sim, porém elas não significariam nem rupturas apressadas, nem quebra de contratos firmados”.

Vimos que o governo anterior foi marcado pelas reformas neoliberais, Frigotto (2011, p. 240) observa que no mandato de FHC “o indivíduo não mais está referido à sociedade, mas ao mercado. A educação não mais é direito social e subjetivo, mas um serviço mercantil”. Para esse mesmo autor o que diferencia a política dessa década com a do governo Lula é a retomada da agenda do desenvolvimento, alteração da postura sobre as privatizações, e da política externa, relação distinta com os movimentos sociais, ampliação de políticas e programas voltados à grande massa que vive na pobreza, entre outros. No que se refere à educação, Frigotto (2011) afirma que:

No plano das políticas educacionais, da educação básica à pós-graduação, resulta, paradoxalmente, que as concepções e práticas educacionais vigentes na década de 1990 definem predominantemente a primeira década do século XXI, afirmando as parcerias do público e privado, ampliando a dualidade estrutural da educação e penetrando, de forma ampla, mormente nas instituições educativas públicas, mas não só, e na educação básica, abrangendo desde o conteúdo do conhecimento até os métodos de sua produção ou socialização (FRIGOTTO, 2011, p. 242).

O processo histórico da educação no Brasil evidencia que a sua prioridade se sustenta apenas no discurso. De acordo com Saviani (2014, p. 30) os principais países, tanto na Europa como na América, resolveram seus problemas com o analfabetismo e implantaram seus sistemas nacionais de ensino na passagem do século XIX para o XX e “o Brasil já ingressou no século XXI e continua postergando a dupla meta sempre proclamada de universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo”.

Frigotto (2011, p. 243), ao analisar a proposta de educação trabalhando com base na continuidade, ou descontinuidade, e no bloco de forças que apoiavam Fernando Henrique Cardoso, e as que apoiavam Luiz Inácio Lula da Silva, afirma que “enquanto as primeiras

resultavam de produções de quadros intelectuais elaboradas pelo alto para serem aplicadas na sociedade, as segundas buscavam uma construção desde a própria sociedade”.

O programa de governo que levou Lula à presidência foi chamado ‘Uma escola do tamanho do Brasil’. Após o regime militar e as reformas neoliberais, muito se ansiava por democracia e justiça social e a educação considerada pela esquerda como um direito social indispensável ao gozo de outros direitos estava no centro do debate. Para Gentili e Oliveira (2013):

A educação não era apenas reconhecida como uma política pública fundamental para a construção da democracia, um discurso que o governo de Fernando Henrique Cardoso afirmava defender, porém no marco de um intenso programa de ajuste estrutural, privatizações e alta concentração de renda. A educação era entendida como um bem público necessário para a ampliação de uma esfera de direitos historicamente negada ao povo brasileiro. Construir uma escola “do tamanho do Brasil” significa instituir no país um espaço público promotor de justiça social, direitos cidadãos, participação e igualdade. Uma escola cada vez mais democrática em uma nação que fosse mesmo de todos os brasileiros e brasileiras, não daqueles que dizem interpretar suas necessidades e nunca governaram em seu nome (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 254).

Contradizendo o discurso da mera continuidade, é importante revelar que houve a criação de mais 14 universidades federais, ampliação dos recursos dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), com ênfase nas políticas para a educação de jovens e adultos, no financiamento e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef, incorporando a educação infantil e o ensino médio, antes excluídos, e fixou o piso nacional para o magistério da educação básica, configurando uma conquista (FRIGOTTO, 2011).

Durante os mandatos de Lula foram Ministros de Estado da Educação, Cristovam Buarque (2003), Tarso Genro (2004 e 2005) e Fernando Haddad (2005 a 2010). Dentre as mudanças implementadas em seu governo, destaca-se a alteração da denominação da Secretaria de Educação Fundamental (SEF) para Secretaria de Educação Infantil e Fundamental (SEIF), a criação, em 2003, da Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA (SILVA, 2011) e o lançamento do programa Toda Criança Aprendendo. Sobre esse tema Freitas e Silva (2016) afirmam que:

Em 2003, por meio da SEEA, se deu a implantação do Programa Brasil Alfabetizado, cujo objetivo foi contribuir para a universalização do Ensino Fundamental através do apoio a ações de alfabetização de jovens com mais de 15 anos de idade, adultos e idosos, em todas as unidades de federação (FREITAS; SILVA, 2016, p. 77).

O programa Toda Criança Aprendendo tinha como objetivo melhorar o desempenho dos alunos da rede pública e incentivar a formação de profissionais. Ainda em 2003 houve a



extensão do Programa Nacional Livro Didático e do Programa de Alimentação, Transporte, Saúde Escolar para toda a educação básica. Outros programas foram implementados como o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – Pradime, Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, dentre outros, que ampliaram a gestão democrática e desenvolveram políticas democratizantes (FREITAS; SILVA, 2016).

No ano de 2004 foram introduzidas mudanças significativas e dentre elas a SEIF passa a ser a Secretaria de Educação Básica (SEB), abrangendo todas as etapas da Educação Básica. Essa Secretaria foi fundamental na condução dos debates e formulações da lei que regulamentou o Fundeb em substituição ao Fundef.

Com o intuito de cumprir com o PNE (2001-2010), em 2003 o MEC reelaborou o texto preliminar de três documentos para a educação infantil, quais sejam: a Política Nacional de Educação Infantil, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil. O primeiro documento foi concluído e publicado em 2005 e os outros dois foram publicados e distribuídos em 2006 (SANTOS; JÚNIOR, 2017).

No ano de 2006 foi aprovada a Lei nº 11.274/2006 que ampliou o ensino fundamental para nove anos, reduzindo a educação infantil de 0 a 6 anos de idade para 0 a 5 anos e 11 meses de idade. Sobre essas alterações, que estavam previstas na Lei nº10.172/2001, Santos e Júnior (2017) afirmam que:

Essa alteração traz fortes impactos para a Educação Infantil, como por exemplo, reduz o corte etário para o provimento da Educação Infantil, antecipa a escolarização para criança com 6 anos de idade, contribui para a segmentação entre creche e pré-escola, tem implicações didático-pedagógicas, tem relação com as questões do financiamento da educação, dentre outros aspectos (SANTOS; JÚNIOR, 2017, p. 270).

Em dezembro de 2006 foi criado o Fundeb pela EC n ° 53/2006, sancionada pelo presidente Lula no início de 2007, tornando-se Lei nº 11.494/2007, que dispõe sobre a distribuição dos recursos do fundo para todas as modalidades e níveis da educação básica, incluindo a educação infantil. No que se refere ao Fundeb, Santos e Júnior (2017) afirmam que:

O Fundeb é um passo significativo para a Educação Básica brasileira, por diversas razões. Entre elas, citamos a possibilidade de operacionalização ou de ampliação do conceito da Educação Básica, uma vez que, mesmo que a LDB de 1996 tivesse ampliado o conceito da Educação Básica, incluindo a Educação Infantil, na realidade, há ausência de recursos claramente definidos para o provimento de todas as etapas da Educação Básica. Em termos, a elevação da contribuição da União para o financiamento da Educação Básica, haja vista aprovação do percentual de 10% fixos para complementação da União ao Fundeb, a partir de 2010, garantiu um valor e compromisso fixos da União para com os municípios mais pobres e com menos arrecadação. Outro aspecto importante foi o fortalecimento da valorização dos profissionais da educação, sobretudo por assegurar recursos para o financiamento da Educação Infantil (SANTOS; JÚNIOR, 2017, p. 271).

Saviani (2007) faz uma crítica ao Fundeb e reconhece que o fundo representa um considerável avanço em relação ao Fundef, por abranger toda a educação básica, mas reconhece que não representou aumento de recursos financeiros, ao contrário,

Conforme foi divulgado no dia 20 de junho de 2007, na ocasião da sanção da lei que regulamentou o FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo Fundo passa de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida o montante do fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3%. Esse fundo passa a abarcar toda a educação básica, sem que, em sua composição, entre todos os recursos que estados e municípios devem destinar, por imperativo constitucional, à educação (SAVIANI, 2007, p. 1248).

O Fundeb não resolveu o problema do financiamento da educação. Entretanto, para Saviani (2017, p. 1249) ele “representa um ganho de gestão; porém, não um ganho financeiro” o referido autor ressalta ainda que “os recursos nele alocados, se efetivamente aplicados e corretamente geridos, podem melhorar o financiamento da educação” se comparados com a situação anterior.

Santos e Júnior (2017) também chamam a atenção para o Fundeb e a sua relação com a educação infantil, afirmando que:

O tema do Fundeb e a sua relação com a Educação Infantil requerem atenção e cautela. O Fundeb tem apresentados inúmeras limitações, dentre elas, podemos destacar: a quantidade insuficiente de recursos para garantir a expansão e a qualidade do atendimento, os baixos fatores de ponderação para distribuição dos recursos para creche e pré-escola; custo inferior ao custo real desse segmento e não segue parâmetros e pesquisas trabalham o custo da Educação Infantil, como por exemplo, a metodologia do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) fatores de ponderação inferior ao do fundamental e centralização dos recursos permanecem no Ensino Fundamental (SANTOS; JÚNIOR, 2017, p. 271).

Ainda assim o Fundeb representa uma conquista na história da educação infantil, marcada pela falta de uma política de recursos. A inclusão da faixa etária de 0 a 5 anos de idade em uma política de financiamento da educação representou mudanças significativas e, entre elas, a promoção do processo de municipalização das creches em municípios que ainda não haviam assumido essa etapa da Educação Básica (SANTOS; JÚNIOR, 2017).

Para Santos e Júnior (2017) a educação infantil brasileira entra em uma nova etapa de sua história a partir de 2007, com a sua inclusão no Fundeb e em diversas ações do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE, dentre elas:

[...] a criação do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil) e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) que, a partir de 2011, foi incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2); a criação do Programa Brasil Carinhoso; a introdução da Educação Infantil como um dos assuntos centrais na pauta da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da Presidência da República (SANTOS; JÚNIOR, 2017, p.272).

O anúncio do Plano de Desenvolvimento da Educação foi um marco importante que constituiu-se na reunião de vários programas, procurando instaurar um regime de colaboração que propiciasse o desenvolvimento da educação básica. Krawczyk (2008, p. 800) afirma que “com a implantação do PDE, o poder executivo busca reverter várias situações que tornaram difícil a governança da área”, quais sejam:

O crescimento desmedido do número de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à melhora da aprendizagem no ensino fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país (KRAWCZYK, 2008, p. 800).

O PDE reuniu uma série de ações com o objetivo de melhorar a qualidade da educação, prevendo ações para todos os níveis de ensino. A diversidade de ações previstas expressou a preocupação com as desigualdades entre as escolas, como afirma Krawczyk (2008, p. 801): “o plano reflete o paradoxo dessa situação, ao contemplar desde a instalação de luz elétrica em todas as escolas até a implantação da alfabetização digital”.

Em 2007, concomitantemente com o PDE, foi publicado o Decreto nº 6094 de 24 de abril, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal e em regime de colaboração com Municípios, Estados e Distrito Federal e a participação das famílias e da comunidade (FREITAS; SILVA, 2016).

O MEC definiu mecanismos de controle da ação municipal, como o termo de compromisso, formalizando a adesão dos municípios em troca de apoio financeiro, a implantação de um Sistema de Monitoramento – Simec, para acompanhar as ações do PDE e do Plano de Ações Articuladas – PAR, e criou um novo indicador de avaliação, o Ideb, Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (KRAWCZYK, 2008).

Segundo Krawczyk (2008, p. 805) essa conexão entre avaliação, gestão e financiamento não são novas, “na década de 1990, no bojo de mudanças radicais do papel do Estado na educação, que a avaliação passou a ser o instrumento principal de regulação prevendo que os recursos acompanhassem os bons resultados”. A referida autora apresenta ainda que:

A originalidade limita-se ao fato de não somente prescrever recursos financeiros vinculados a um bom rendimento institucional – seja quanto ao Ideb, seja quanto à capacidade de elaboração de planos de ação – como também oferecer atendimento prioritário aos municípios com os mais baixos índices, que precisarão de mais apoio para melhorar sua situação educacional. Trata-se, segundo o MEC, de municípios carentes de recursos financeiros e humanos que nunca conseguiram nenhum tipo de benefícios, e por isso a educação que oferecem é tão precária (KRAWCZYK, 2008, p. 805).

A partir da análise dos indicadores do Ideb, o MEC ofereceu apoio técnico e financeiro aos municípios com índices baixos de qualidade do ensino. Esse apoio deu-se a partir da adesão ao “Compromisso Todos pela Educação” e a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Para a educação infantil destaca-se como ação a Proinfância que, de acordo com Saviani (2007, p. 1239) “prevê recursos federais, via FNDE, para financiar a construção, ampliação e melhoria das instalações escolares”. Sobre esse processo, Santos e Júnior (2017) ressaltam que:

Para receber essa assistência, o MEC exige que os municípios façam a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborem o Plano de Ações Articuladas. Contudo, é importante destacar que esse processo de adesão é mais parecido com uma indução, imposição ou obrigação, haja vista os municípios não terem possibilidade de fazer escolas, sendo, pois, impelidos a aderirem ou ficarem sujeitos a perder recursos (SANTOS; JÚNIOR, 2017, p. 273).

Entre 2007 e 2014, o Proinfância investiu na construção de 2543 escolas de educação infantil e com a inclusão do Programa no PAC2, acrescentou mais 6185 unidades, sendo beneficiados 4178 municípios (SANTOS; JÚNIOR, 2017).

Segundo Freitas e Silva (2016, p. 89) no segundo mandato de Lula, o foco dos programas e ações se deram em torno do PDE, “que definiu linhas estratégicas para gestão das políticas educacionais brasileiras do período, de forma a buscar, por meio de largo portfólio de programas e ações, reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais em complementariedade ao Fundeb”.

Freitas e Silva (2016, p. 100) afirmam que por meio do PDE, “o Ministério da Educação promoveu e induziu processos de planejamento educacional de forma sistemática, tendo o Plano de Ações Articuladas como diagnóstico para formulação e implementação de políticas sociais no campo da educação, assim como em outras áreas”.

Para a elaboração das metas o MEC teve como parceiro um grupo empresarial que havia lançado em 2006: o Movimento Compromisso Todos pela Educação. Saviani (2007) afirma ser positiva essa iniciativa do MEC e resalta a necessidade de aproveitar o momento favorável de sensibilidade sobre a importância da educação; no entanto, o referido autor apresenta que:

[...] é preciso cautela para não cairmos na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que agora, finalmente, teriam se apoderado de nossas elites econômicas e políticas. Com efeito, se o MEC seguir na trilha proposta pelo movimento empresarial “Compromisso Todos pela Educação”, os limites do PDE resultarão incontornáveis (SAVIANI, 2007, p. 1251).

Na mesma perspectiva, Frigotto (2011) afirma que:

O movimento dos empresários em torno do *Compromisso Todos pela Educação* e sua adesão ao PDE, contrastada com a história de resistência ativa de seus aparelhos de hegemonia e de seus intelectuais contra as teses da educação pública, gratuita, universal, laica e unitária, revela, a um tempo, o caráter cínico do movimento e a

disputa ativa pela hegemonia do pensamento educacional mercantil no seio das escolas públicas (FRIGOTTO, 2011, p. 245, grifo do autor).

Frigotto (2011, p. 245) também discorre sobre as ações e políticas pautadas na parceria do público com o privado e ressalta que “é dada ênfase aos processos de avaliação de resultados balizados pelo produtivismo e à sua filosofia mercantil, em nome da qual os processos pedagógicos são desenvolvidos mediante a pedagogia das competências”. E sustenta que a primeira década do século XXI foi marcada pelas concepções e práticas educacionais mercantis da década de 1990. Esse autor aponta três mecanismos articulados que estão em expansão nas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e, para nós, o primeiro deles se faz relevante mencionar.

O primeiro mecanismo chega ao chão da escola calcado na ideia de que a esfera pública é ineficiente e que, portanto, há que serem estabelecidas parcerias entre o público e o privado, mesmo mediante disfarce, quando o privado permanece encoberto pelo eufemismo que engloba organizações sociais ou o chamado terceiro setor. A esses institutos privados ou ONGs cabe selecionar o conhecimento, condensá-lo em apostilas ou manuais, orientar a forma de ensinar, definir os métodos de ensino, os critérios e processos de avaliação e controle dos alunos e dos professores (FRIGOTTO, 2011, p. 248).

As parcerias estabelecidas entre o público e o privado são respaldadas por lei, seguindo o que se estabelece no artigo 213 da Constituição Federal, com os dizeres: “Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei que”:

- I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades (BRASIL, 2018).

De fato, o Partido dos Trabalhadores (PT) realizou uma aproximação com o empresariado, se distanciando de sua origem. O PDE assume a agenda do ‘Compromisso Todos pela Educação’, movimento que se constituiu um aglomerado de grupos empresariais. A questão principal do PDE está focada na melhoria da qualidade da educação, aspecto que se mostrou positivo, principalmente quanto à sensibilidade da sociedade no que se refere à importância da educação (SAVIANI, 2007).

Porém, como aponta Saviani (2007), é preciso cautela quanto às boas intenções de nossa elite e o autor explicita ainda que:

Não deixa de ser positivo que um grupo de empresários defenda a necessidade de ampliação dos recursos investidos na educação. Ao que consta, eles foram levados a essa posição em decorrência de desafio lançado pelo ministro da Educação, ao mostrar que o empresariado tem sido muito ágil para ir a Brasília pedir isenção fiscal, redução

de impostos, perdão de dívidas, incentivos à produção, sem jamais incluir na pauta o aumento de recursos para a educação. Ao contrário, ao criticar os gastos públicos, propor o enxugamento das contas governamentais, exigir a redução do tamanho do Estado, eles estão inviabilizando qualquer possibilidade de ampliação dos investimentos públicos em educação (SAVIANI, 2007, p. 1252).

Como resposta foi proposto o ‘Compromisso Todos pela Educação’, guiado por uma lógica de mercado na qual Saviani (2007, p. 1253) afirma que “o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes”. E a melhoria da qualidade desses ‘produtos’ é o que esse movimento de empresários espera do PDE.

O Plano de Desenvolvimento da Educação se destacou por constituir-se na reunião de vários programas que abarcaram toda a educação básica, compreendendo suas etapas e modalidades, bem como a educação superior. E mesmo com as ressalvas quanto ao aspecto mercantilista do Plano, é inegável a melhoria e a preocupação com a qualidade da educação brasileira.

Em 2009 foram reformuladas as Diretrizes Curriculares Nacionais da educação infantil. Neste ano também foi aprovada a EC nº 59/2009 que, dentre os avanços conquistados, tornou a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurando prioridade a esse atendimento para a universalização e garantia de um padrão de qualidade e equidade.

Um diferencial na gestão do presidente Lula no campo educacional em relação ao governo anterior foi a criação do espaço de diálogo entre o governo e a sociedade civil, revelando iniciativas democráticas. Gentili e Oliveira (2013) dão alguns exemplos:

A instituição de grupos de trabalho no âmbito do MEC, envolvendo um conjunto de entidades diretamente interessadas em assuntos específicos, para discutir as políticas antes de implementá-las; a constituição de Comitês de Governança em que a representação da sociedade organizada estava garantida para monitorar uma determinada ação política; e, por fim, a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), no último ano do seu mandato, são alguns exemplos desse canal de diálogo aberto e coerente com os fundamentos de uma democracia substantiva (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 262).

Os programas implementados durante o governo Lula revelam uma nova perspectiva no quadro educacional brasileiro, tendo em vista o aumento de recursos, a inclusão de outras modalidades de ensino como beneficiárias do Fundeb, uma valorização do Ensino de Jovens e Adultos, em consonância com o PNE, no intuito de erradicar o analfabetismo, os programas que desenvolveram políticas de democratização e gestão democrática da educação e políticas voltadas ao desenvolvimento e processos de planejamento educacional.

Quanto à educação infantil, como apresentam Santos e Júnior (2017, p. 280), a partir do ano de 2001 “foi possível verificar um fortalecimento e ampliação de um intenso debate envolvendo o poder público e diversos setores da sociedade civil organizada no sentido de pensar a educação infantil e o seu lugar na pauta das prioridades nacionais”.

Porém, foi a partir de 2007, já no segundo mandato do presidente Lula, que fica evidente a presença da infância na pauta do governo, com a inclusão da educação infantil no Fundeb, destinando recurso financeiro para esta etapa da educação, a criação do Proinfância, a obrigatoriedade da educação pré-escolar, tornando a educação básica gratuita dos 4 aos 17 anos, afirmando o dever do Estado em ofertar a educação em creches e pré-escolas, dos 0 aos 5 anos de idade, e a introdução da educação infantil como um dos assuntos centrais na pauta da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República.

Foi possível reconhecer as conquistas para a educação infantil durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, bem como as iniciativas democráticas com a criação de diálogo entre governo e sociedade, evidenciando os avanços que a educação básica, em especial a educação infantil, tiveram neste período de governo, colocando-a como papel central para um crescimento da economia do país a médio e longo prazos.

### **3.4 Retrocessos nas Políticas Educacionais: do golpe de 2016 até o (des) governo atual**

Como já evidenciado, após a ditadura militar o Brasil teve como primeiro presidente Collor de Melo<sup>6</sup>, afastado em 1992. Assumiu seu lugar Itamar Franco, que teve como ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito presidente em 1995 que, reeleito, governou o país até 2002, tendo como sucessor Luiz Inácio Lula da Silva, que teve dois mandatos presidenciais que ocorreram de 2003 a 2010. Sua chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, foi a primeira mulher a ser eleita à presidência e assumiu o seu mandato em 2011, tendo sido reeleita em 2014. Ela sofreu um processo de impeachment, mais conhecido como golpe de Estado, em 2016. Seu vice-presidente Michel Temer assumiu a presidência e governou até 2018, quando o atual presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, foi eleito e iniciou, em 2019, o seu (des) governo<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Sua Administração foi paralisada pelo caos e pela incompetência, e o presidente foi ejetado do cargo em 1992 após uma série impressionante de escândalos envolvendo roubo, drogas, sexo e recursos públicos. (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 102)

<sup>7</sup>Jair Bolsonaro em seu mandato ainda em vigência, instalou no país uma série de retrocessos nas políticas públicas e no campo educacional, realizou corte no orçamento, secundarizando o PNE, retoma processos de privatizações do público, além ter uma clara falta de programas em seu (des)governo.

Como ressaltado no tópico anterior, houve avanços significativos nos direitos sociais e coletivos no governo de Lula e, dentre eles, destacamos a educação. Dourado (2019) reafirma esse posicionamento ao afirmar que:

A partir de 2002, ocorrem importantes acenos por meio de políticas e proposições do governo federal com a eleição do Presidente Lula — cuja governança, a partir de 2003, resulta de complexa coalização, envolvendo partidos de diversos matizes e ideologias —, visando à ampliação dos direitos sociais e, portanto, à materialização da CF 1988, sem romper, contudo, com o processo de globalização e suas macropolíticas direcionadas à expansão do capital, sobretudo pelo crescente processo de financeirização e dos ajustes decorrentes desse processo. Apesar desses limites, é importante ressaltar a ocorrência de avanços nas arenas tradicionais do poder político no sentido de alargamento dos direitos sociais e coletivos, entre eles, a educação nos governos Lula (2003/2010) (DOURADO, 2019, p. 8).

Dilma Rousseff, eleita em 2011, deu continuidade às políticas do governo anterior, além de incluir o programa Proinfância no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2). Dourado (2019, p. 9) relata que em seu primeiro mandato a presidente aprova, sem vetos, o PNE com vigência de dez anos “em cumprimento ao disposto no art. 214 da Constituição Federal. O PNE estabelece diretrizes e 20 metas, além de um conjunto de estratégias para a educação nacional”.

De acordo com Barbosa et al. (2014, p. 507), “o plano resulta de correlação de forças sociais e educacionais na constituição de políticas de educação em determinado momento de uma sociedade concreta”. No tocante à educação infantil, o PNE trouxe contribuições e estabeleceu como metas:

META 1 Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

META 15 Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014).

Ao analisar a Meta 1 do PNE, observamos que a proposta é universalizar a educação infantil na pré-escola (4 e 5 anos) até o ano de 2016. Para o cumprimento dessa meta verificamos algumas assertivas como a Constituição Federal de 1988, ao avançar na compreensão da educação como um direito de todas as crianças, a LDB, que reafirma o texto constitucional e reconhece a educação infantil como primeira etapa da Educação Básica, a Emenda Constitucional 59/2009, que estabelece o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos, e a Lei nº 12.796 de 2013 que altera a LDB. Côco e outros (2015, p. 79) afirma que “com isso ganha



realce a assertiva de universalização do atendimento das crianças desde os 4 anos como prioridade no conjunto da agenda de responsabilidade do Estado com a educação”.

A Meta 1 também propõe ampliar a oferta de educação infantil em creches para atender, no mínimo, 50% das crianças até 3 anos de idade. Nesse aspecto é importante ressaltar que existe uma distinção entre a oferta obrigatória na pré-escola (4 e 5 anos) e a matrícula compulsória na creche (0 a 3 anos). Côco e outros (2015, p. 80) afirmam que “indicadores educacionais assinalam essa distância entre a oferta destinada à faixa da pré-escola (com melhores indicadores) e à da creche”. A referida autora apresenta que:

Em face disso, destaca-se a importância da meta do PNE em buscar avanços no atendimento das duas faixas da EI, ainda que, ao marcar metas próprias a cada faixa, indique que as crianças menores não gozam dos mesmos indicadores objetivados para o avanço das metas educacionais. De todo modo, com as metas próprias à creche e à pré-escola, espera-se que, na elaboração dos planos municipais e estaduais de educação, seja favorecido o avanço de acesso, considerando o direito à educação de todas as crianças (CÔCO *et al.*, 2015, p. 80).

A Meta do PNE demonstra a importância da formação inicial e continuada do docente, e a sua valorização, fortalecendo a função pedagógica da educação infantil. De acordo com Côco e outros (2015, p. 82), os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil afirmam que a formação dos docentes “são importantes para o desenvolvimento e melhoria dessa etapa da educação básica pois constituem o processo de formação e desenvolvimento profissional relacionados às especificidades da educação para crianças pequenas”. A referida autora afirma que:

As políticas de promoção da formação inicial e continuada para os professores, apresentadas pelo PNE nas estratégias associadas à meta 1, inserem-se em um contexto nacional no qual 40% de professores que atuam na EI não têm formação em nível superior (INEP, 2013). A esse contexto associam-se também a meta 15 do plano e as estratégias relacionadas, que discorrem sobre a garantia da política nacional da formação de professores e a formação em nível superior também de professores com formação de nível médio na modalidade normal (CÔCO *et al.*, 2015, p. 82).

A exigência da formação específica de nível superior para os professores busca superar a visão assistencialista, e até maternal, da educação infantil, de forma que a docência nessa etapa esteja pautada por parâmetros próprios para o atendimento às crianças pequenas. E, para além da formação inicial, a Meta 16 do PNE prevê também a formação continuada, sendo fundamental para o desenvolvimento do trabalho docente.

Ainda sobre o PNE, Côco e outros (2015) apresenta que:

[...] art. 8º do PNE determina que, em um ano, sejam adequados os planos já aprovados e/ou criados com base em leis, enfatizando o dia 24 de junho de 2015 como limite para essa legalização nos estados, por meio dos Planos Estaduais de Educação (PEE), e em municípios, por meio dos Planos Municipais de Educação (PME). Institui ainda o art. 9º do PNE o prazo de dois anos para que os estados, Distrito Federal e

municípios também aprovem leis específicas para seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática nos respectivos âmbitos de atuação (CÓCO *et al.*, 2015, p. 85).

A educação infantil vem conquistando reconhecimento social e visibilidade e o PNE é uma importante conquista da sociedade brasileira na orientação da agenda educacional, compreendendo metas e estratégias que buscam melhorar o acesso, a permanência e a qualidade nesta etapa da Educação Básica. Barbosa e outros (2014) corrobora com essa assertiva e apresenta que:

[...] além da meta 1 e suas respectivas estratégias (17) específicas, outras metas e estratégias apresentam proposições pertinentes à educação infantil, como, por exemplo, as metas: 2 (universalização do ensino fundamental de nove anos); 4 (educação especial); 6 (educação em tempo integral); 7 (qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades); 15 e 16 (política nacional de formação dos profissionais da educação); 17 e 18 (valorização dos profissionais do magistério da educação básica); 19 (gestão democrática); e 20 (ampliação do investimento público em educação). Compreender essa totalidade é politicamente indispensável para o acompanhamento e controle social da educação infantil, reivindicando o cumprimento de pautas que sejam relevantes para essa etapa da educação básica (BARBOSA *et al.*, 2014, p. 509).

A educação infantil, compreendida como uma etapa da educação básica, amplia seus direitos e, entre eles, conquista a formação específica dos professores na busca ainda constante de eliminar o caráter assistencialista que esta etapa da educação abarca, passando a compreender a importância do cuidar sim mas, principalmente do educar com profissionais formados e capacitados para esse fim. Podemos apontar também como conquista a aprovação da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que altera o texto da LDB/96, passando a compreender a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos.

O segundo mandato de Dilma Roussef (2014 – 2016) iniciou com resistência do legislativo e uma justificativa para esta resistência foi a relação conturbada com o PMDB, maior partido do país em número de filiados e congressistas, e partido de Michel Temer, que era o vice-presidente do país, causando um descompasso entre Executivo e Legislativo. Dourado (2019) também discorre a respeito da presidente manter o compromisso com as políticas sociais e a materialização das metas e estratégias do PNE.

A materialização das metas e estratégias do PNE ganhou, nesse contexto, algum aceno em 2015 e primeiro semestre de 2016, com ações e políticas direcionadas ao cumprimento do plano, tais como a aprovação pelo Conselho Nacional de Educação e homologação pelo Ministério da Educação (MEC): das diretrizes curriculares nacionais para a formação dos profissionais do magistério da educação básica, por meio da Resolução CNE/CP nº 2/2015 (BRASIL, 2015); das diretrizes curriculares nacionais para a formação dos funcionários da educação básica, por meio da Resolução CNE/CES nº 2/2016 (BRASIL, 2016a); aprovação pelo MEC do Decreto nº 8752/2016 (BRASIL, 2016b), que dispôs sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, em consonância com o disposto na meta 15

do PNE e de outras medidas e políticas direcionadas à materialização do PNE (DOURADO, 2019, p. 9).

Em 2016 se deu o novo golpe de Estado, culminando no impeachment da presidente Dilma. Alves (2017, p. 129) afirma que “o processo de ruptura da institucionalização democrática ocorrida no Brasil em 2016 é a culminação do longo movimento histórico de reação às políticas dos governos neodesenvolvimentistas desde que Luís Inácio Lula da Silva foi eleito em 2002”. O governo sempre foi alvo de ofensivas de setores conservadores. No que se refere a essa crise na política brasileira que culminou no impeachment, o autor Casara (2017) acrescenta que:

Por um lado, revelou tanto a descrença na democracia representativa quanto a tradição autoritária em que a sociedade está lançada, que se revela também na desconfiança da população em relação aos direitos e garantias fundamentais, vistos como obstáculos aos desejos da maioria; por outro, escancarou a receptibilidade de novos messias ou salvadores da pátria, em especial entre aquela parcela da população que apoiou a queda do governo democraticamente eleito (CASARA, 2017, p. 182).

Dourado (2019, p. 9) corrobora com os apontamentos de Casara (2017) e afirma que a materialização do processo de impeachment, e a intensificação de políticas de ajuste fiscal conservadoras, “caminham na contramão da consolidação das políticas sociais, resultando, em muitos casos, numa minimização dessas políticas”.

Michel Temer assume a presidência da república e retoma políticas de ajustes neoliberais. Já em 2016 é elaborada a Proposta de Emenda Constitucional 55 (PEC 55), que aprova a Emenda Constitucional nº95/2016, instituindo um novo regime fiscal que prevê cortes de gastos na saúde e na educação. Dourado (2019, p. 11) acrescenta que “na prática, significa o congelamento das despesas primárias, acarretando grande impacto para as políticas sociais e, neste contexto, para a educação e o cumprimento do PNE”.

Em dezembro de 2017 foram votados o Parecer e a Resolução referentes à Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil e Ensino Fundamental (BNCC). Ela foi proposta pelo Ministério da Educação (MEC) e votada em sessão pública do Conselho Nacional de Educação (CNE), num contexto de contrarreforma da Educação Básica, segundo Aguiar (2018, p. 8), conduzida pelo governo “em sua ação de desmonte das conquistas democráticas e populares, sobretudo no que diz respeito aos avanços efetivados nas últimas décadas quanto ao direito à educação e às políticas educacionais”.

Não é incomum a adoção de medidas imediatistas, desvinculadas de um planejamento pautado em marcos de referência e nos diagnósticos, como é o caso da BNCC, que desde o seu início privilegia um conjunto de conteúdos e objetivos sem o fundamental suporte de uma referência que deixe claro o projeto de nação e educação desejadas. Usuários desse modelo acreditam que cartilhas, guias como “receitas”, a serem reproduzidos nas escolas, serão “remédio” infalível para os “males” da educação.

Surgem, então, propostas que desconsideram o grande potencial de nossas comunidades educacionais e escolares (AGUIAR, 2018, p. 14).

Algumas propostas se assemelham à BNCC, como por exemplo os “Parâmetros Curriculares”, nos anos de 1990, ou as “Diretrizes Curriculares Nacionais” (DCNs) que delineavam concepções político-pedagógicas para todas as etapas da Educação Básica, e que o CNE elaborou, em 2001, uma coletânea com as finalidades destas Diretrizes e, entre 2009 e 2011, elaborou e aprovou os DCNs para a Educação Infantil, para o Ensino Fundamental, e para o Ensino Médio. (AGUIAR, 2018)

Ainda de acordo com Aguiar (2018, p. 19) a “BNCC deve se efetivar por meio de proposição pedagógica que tenha por eixo as DCNs para a Educação Básica expressos em conjunto articulado de princípios, critérios e procedimentos a serem observados pelos sistemas de ensino, pelas instituições e escolas”, na organização de seus projetos pedagógicos. Assim, para essa autora

À BNCC não cabe fixar mínimos curriculares nacionais ou engessar a ação pedagógica com objetivos de aprendizagem dissociados do desenvolvimento integral do estudante que limitam o direito a educação e, ao mesmo tempo, a aprendizagem. É importante considerar, como eixo fundamental de uma proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, a garantia dos princípios constitucionais de liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, bem como o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (AGUIAR, 2018, p. 19).

A BNCC se apresenta com o caráter conteudista do currículo, deixando pouco espaço para as manifestações de autoria e produção de alunos e professores. Na educação infantil, de acordo com Barbosa, Martins e Mello (2019, p. 158), a versão final da Base apresenta ambiguidades, ao passo que avança na concepção de infância, buscando superar a visão de passividade das crianças, “por outro lado, em seus desdobramentos para a prática pedagógica, o documento se apresenta de maneira bastante prescritiva, baseado em modelos universais de desenvolvimento, se contrapondo à perspectiva de criança como sujeito histórico e social”.

A versão final da BNCC para a educação infantil apresenta um texto enxuto tratando o percurso de ensino e aprendizagem de modo instrumental, estabelecendo padrões prescritivos e impostos, numa perspectiva de universalizar conhecimentos e práticas iguais para todos. Essa última versão publicada sob o governo de Michel Temer, trouxe alterações que desconfiguraram o que já havia sido construído nas versões anteriores (BARBOSA; MARTINS; MELLO, 2019).

Esse retrocesso na agenda educacional, e na materialização do PNE, se intensifica com a eleição do atual presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, que reforça a agenda neoliberal e retoma

o processo de privatização do público. Dourado (2019, p. 11) afirma que as sinalizações e políticas caminham para retrocessos das políticas públicas e “no campo educacional, por redirecionamento conservador das políticas para a área, pela secundarização do PNE e por expressivos cortes nos orçamentos, com especial destaque para as instituições de educação superior federais e para a educação básica pública”.

No dia 28 de outubro, o candidato que se apresentou como conservador e defensor de valores familiares, Jair Bolsonaro, venceu as eleições presidenciais de 2018 contra o candidato Fernando Haddad. Seu lema de campanha foi “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, pregador da moral e dos bons costumes, citou em sua proposta de plano de governo versículos bíblicos, porém, como mostra Casara (2017, p. 177), “a busca do ‘bem’ sempre serviu à prática do mal”. O candidato naturalizou inúmeras vezes práticas autoritárias, fazendo referências ao regime militar, ou afirmando que “bandido bom é bandido morto”. Aqui podemos citar novamente Casara (2017, p. 88) que afirma que “autoritarismo e ignorância sempre andaram juntos”.

Ligada à identificação de um messias está a demonização daqueles que pensam diferente ou que não possuem valor dentro da lógica que se extrai da razão neoliberal. Quadros como esse, em que parcela considerável da população aposta em um messias para liderar a luta/guerra contra o mal, são propícios à eliminação das regras e dos princípios que pautavam o jogo democrático, pois apontam para a possibilidade de um ‘governo de pessoas’ (de um governo submetido a um ‘messias’) em detrimento do modelo de um governo submetido a leis adequadas ao projeto constitucional (CASARA, 2017, p. 183).

“Prender e deixar na cadeia salva vidas!”, esse título inscrito no plano de governo do atual presidente faz referência aos Estados que mais aprisionaram e obtiveram avanços. Porém, isso nos leva a questionar o real objetivo das penitenciárias no Brasil, que deveriam ser espaços para reabilitar o cidadão para que este possa voltar à sociedade. Utilizando o ditado popular “é melhor prevenir do que remediar” e olhando por esse ângulo, é melhor investir na educação, em instituições de ensino, na qualificação e na formação do ser humano inserido na sociedade para, assim, formar cidadãos conscientes e utilizar o menos possível o sistema prisional. Mas, não é isso que notamos em nossos governantes e, trazendo essas reflexões para o campo educacional, encontramos no plano de governo do atual presidente as seguintes referências:

- SAÚDE E EDUCAÇÃO: eficiência, gestão e respeito com a vida das pessoas. Melhorar a saúde e dar um salto de qualidade na educação com ênfase na infantil, básica e técnica, sem doutrinar.
- Além de mudar o método de gestão na Educação, também precisamos revisar e modernizar o conteúdo. Isso inclui a alfabetização, expurgando a ideologia de Paulo Freire, mudando a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), impedindo a aprovação automática e a própria questão de disciplina dentro das escolas.
- Educação a distância: deveria ser vista como um importante instrumento e não vetada de forma dogmática.

- Será possível detectar e corrigir dificuldades no processo de formação de nossas crianças e jovens. Com isso acreditamos que todos os indicadores irão melhorar, na busca de um jovem melhor preparado para o futuro e para a vida (BOLSONARO, 2018).

O que vemos é uma clara falta de programas, assim como afirma Levy (2018), filósofo e um dos pensadores mais conhecidos da França e toda a Europa, em uma visita ao Brasil:

[...] todo o mundo está olhando para o Brasil. O que seu presidente eleito, [Jair] Bolsonaro, faz é discutido em todos os lugares e o que estamos vendo é um presidente sem programa, nostálgico de um dos momentos mais sombrios da história do país e sem amor genuíno por sua terra natal (LÉVY, 2018).

Ao se referir à ênfase na educação infantil, básica e técnica, Bolsonaro não faz menção de investimentos; pelo contrário, afirma ser possível fazer muito mais com os atuais recursos. Seu discurso voltado à educação aposta na mudança de conteúdos e métodos como solução para o desempenho escolar no Brasil e tem por intenção detectar as dificuldades na formação das crianças e jovens, dando a entender que o ‘problema’ está na forma em que se ensina e na ideologia utilizada, eximindo o Estado de qualquer responsabilidade para a formação do aluno.

O governo Bolsonaro, nessa direção, tem desferido várias sinalizações envolvendo: críticas ao papel e finalidades das universidades públicas, atacando sua eficiência e impondo restrições à sua autonomia; questionamentos sobre conhecimento científico e sobre o papel e finalidades da educação escolar; questionamentos e busca de controle sobre os profissionais da educação (movimentos como lei da mordaza/Escola sem Partido<sup>23</sup>, que avançam nos poderes legislativos e executivos do país); redução drástica de recursos para a educação básica e superior, entre outros (DOURADO, 2019, p. 13).

O Estado Democrático de Direito, como preconizado na Constituição Federal de 1988, está ameaçado. Casara (2017, p. 48) mostra que “a proposta neoliberal de instaurar o império do mercado, dismantlar o Estado do Bem-Estar Social e reduzir direitos mostrou-se adequada ao projeto neo-conservador e autoritário, necessário à manutenção do Estado capitalista”. E nesse sentido, reafirmar a CF de 88 é de extrema importância, pois esta ratifica a democratização da República Federativa, garantindo os direitos fundamentais na organização do Estado.

Nessa direção, reafirmar a CF dando realce para o art. 1º, que define que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político, é vital para a retomada da democratização do Estado (DOURADO, 2019, p. 13).

Quanto aos direitos à educação e o dever do Estado, é fundamental a luta para manter os direitos já adquiridos e mobilizar na busca da retomada do Estado Democrático de Direito e

na defesa da Constituição Federal e do PNE, principalmente na sua materialização, preservando o caráter público, gratuito e laico da educação. Faz-se necessário haver manifestações contra a EC 95/2016, a fim de defender a vinculação orçamentária constitucional de recursos e ampliar o regime de colaboração e cooperação entre os entes federados, garantindo o acesso e permanência à educação a toda a população brasileira.

Reverter esses retrocessos é vital para tentar superar o déficit histórico acumulado e a dívida que o Brasil tem em relação ao ensino, em especial com a educação infantil, que por muitas décadas foi ignorada, protelada e negligenciada e que recentemente foi reconhecida como uma etapa da educação básica, uma conquista de direitos na tentativa constante de superar a sua visão assistencialista e associar o educar ao cuidar.

Na próxima seção verificaremos como ocorreu a construção do PNE e a materialização das políticas públicas e do direito à educação e, em seguida, faremos uma breve análise da cidade de Uberlândia-MG, com o seu Plano Municipal de Educação em consonância com o PNE.

#### **4 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL A PARTIR DOS PLANOS EDUCACIONAIS**

Essa seção visa apresentar e analisar como o direito à educação infantil comparece nos planos educacionais vigentes em âmbito nacional e municipal. Para compreender e analisar a avaliação e o monitoramento do Plano Municipal de Educação de Uberlândia-MG, referente às metas e estratégias relacionadas à educação infantil e observar quais as possíveis contribuições desse Plano para o alcance das metas propostas no Plano Nacional de Educação, é importante compreender o processo histórico de construção dos Planos educacionais, nacional e municipal. Salientamos que o objetivo do planejamento educacional é o de refletir sobre a realidade com o intuito de transformá-la e promover a educação que idealizamos.

A política pública educacional brasileira sempre enfrentou um grande desafio, que é o da descontinuidade pois quem chega ao poder desfaz o que o governo anterior fez, procurando imprimir a sua marca e acabar com ações que já estão em curso. As políticas públicas sempre foram impactadas pelo projeto nacional de cada período, e a elaboração de um Plano, entendendo este como uma Política de Estado e não uma Política de governo, pode contribuir para superar essa descontinuidade e preservar os direitos conquistados.

Elaborar um Plano Nacional de Educação (PNE) é uma proposta apresentada com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, indicando a necessidade de um Plano para promover a reconstrução da educação no país. Os Pioneiros preconizavam uma educação fundada em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades entre os entes federados e organizado no tripé sistemas, planos e conselhos de educação (BORDIGNON, 2009).

Essa organização possibilita um agir sistematizado no qual é possível tomar consciência da situação, entender os problemas, formular objetivos e meios viáveis para se atingir o objetivo proposto, bem como avaliar e refletir sobre a ação. No que se refere à noção de ‘sistemas’, Saviani (2014, p. 4) conceitua como “ “Sistemas” a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante”. Essa estrutura de sistemas na educação implica a intencionalidade e se configura como uma organização objetiva, devendo ser resultado de uma atividade comum e coletiva. Ainda sobre os sistemas de ensino, a Constituição Federal de 1988 determina que estes serão organizados pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em regime de colaboração, instituindo, portanto, um Sistema Nacional de Educação, um conjunto unificado que articula a educação em todo o país com normas comuns válidas para todos, valorizando a diversidade nacional.

Os ‘conselhos’, por sua vez, são órgãos de representatividade social nos quais se efetiva a gestão democrática da educação e que assumem uma dimensão política. Para Bordignon



(2009, p. 53) “é no campo da negociação e mediação entre sociedade e Governo, voltados para os interesses coletivos, com visão do todo, que os conselhos encontram sua natureza essencial, seu espaço próprio, sua função precípua”. Nesse sentido, é fundamental que o conselho represente a vontade política da sociedade, sendo vigilante a gestão pública, em defesa do direito à educação de qualidade para todos.

O PNE foi inscrito no texto constitucional de 1934 representando um marco importante da descentralização da educação brasileira. O Conselho Nacional de Educação (CNE), criado em 1931, foi reorganizado em 1936, iniciando a elaboração do PNE, porém, com a instalação do Estado Novo, o projeto sequer chegou a ser discutido, e só retomou a ideia sobre o PNE com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/1961.

Tivemos no Brasil o período da ditadura militar e, como afirma Cury (2009, p. 20), “os sucessivos planos de desenvolvimento do governo militar não deram melhor sorte a um plano de educação”. Nesse período foi aumentada a obrigatoriedade de anos de ensino; porém, cortou verbas e vinculação financeira para a educação, não logrando um Plano Nacional de Educação comprometido com a realidade e o desenvolvimento educacional e social do país.

Com a Constituição Federal de 1988 volta a ideia de PNE. O art. 21 desta lei institui a competência da União em elaborar e executar os Planos Nacionais e, no art. 214, com nova redação dada pela Emenda 59/2009 declara que 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 [...]”.

Com isso, buscou-se elaborar um PNE em um momento em que o país estava mobilizado em prol da democracia e fim da ditadura, e ao mesmo tempo em que ocorriam as Reformas do Estado e a ascensão das políticas neoliberais. Assim, foram apresentadas duas propostas de Plano sendo uma de iniciativa do MEC e outra pela mobilização de várias associações e entidades comprometidas com a educação. O Congresso Nacional teve que debater dois projetos e, claramente, duas concepções diferentes.

O Plano aprovado apresentou desafios para a melhoria da educação, mas também foi um Plano formal marcado pela ausência do financiamento. Ainda assim esse Plano Nacional de Educação vigorou até 2011.

O atual PNE (2014 – 2024) foi construído por meio de participação e trabalho coletivo, e a Conferência Nacional de Educação - Conae (2010) teve um papel importante na elaboração desse plano. Convocada pelo governo federal, contou com a participação de estados, municípios e do MEC, por meio de representantes, além de inúmeras associações, revelando-se como um

espaço democrático e de participação de todos no desenvolvimento da Educação Nacional. A Conae foi precedida pela Coneb – Conferência Nacional de Educação Básica, que deliberou pela sua realização, e por conferências municipais, regionais, estaduais e distritais realizadas no ano de 2009, iniciando uma nova conjuntura de gestão democrática e participativa no país.

O PNE/2001 já indicava a necessidade dos Planos Estaduais e Municipais, porém, ao final da sua vigência, não foram todos os municípios que elaboraram seus Planos educacionais. Já o PNE/2014 estabeleceu o prazo de um ano para adequar ou elaborar seus planos em consonância com o PNE.

O município de Uberlândia-MG, que ainda não havia construído seu Plano, iniciou a sua elaboração, processo desencadeado pela Secretaria Municipal de Educação – SME, em parceria com o Conselho Municipal de Educação – CME. O MEC reconhece que “a construção de um Plano Municipal de Educação significa um grande avanço, por se tratar de um plano de Estado e não somente um plano de governo” (BRASIL, 2005, p. 9).

O documento encaminhado para a Câmara de vereadores foi resultado de um processo democrático e participativo, e o desafio, como afirma Ferreira, Antunes e Mendes (2015, p. 36) é “elaborar um plano que guardasse consonância com o Plano Nacional de Educação e, ao mesmo tempo, garantisse identidade própria e autonomia”

É necessário entender a conjuntura política e o contexto em que se instituíram esses Planos para compreender as políticas públicas educacionais brasileiras, reconhecendo que todas as conquistas e melhorias foram resultado de lutas, debates e mobilizações que acreditam e se comprometem com a educação.

#### **4.1 Plano Nacional de Educação**

A elaboração do Plano Nacional de Educação é algo colocado na política brasileira desde a década de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Desde então, como afirma Abicalil (2014, p. 249), a trajetória percorrida “tem sido fortemente impactada pelos desenhos do projeto nacional de desenvolvimento de cada período”.

Esse Manifesto foi lançado em 1932 por um grupo de educadores e intelectuais, e apresentou a ideia da necessidade da elaboração de um Plano para promover a reconstrução da educação no país. De acordo com Saviani (2010, p. 389) “o conceito de plano, no âmbito do Manifesto, assume o sentido de instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação”.

De acordo com Cury (2009, p. 15) o “ Manifesto de 1932 entende que um dos pilares da reconstrução nacional teria que ser por meio de um plano de reconstrução educacional”. A educação que os Pioneiros preconizavam, segundo o autor Bordignon (2009), fundava-se:

[...] em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas. A organização e a gestão desse projeto nacional de educação se assentavam no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação (BORDIGNON, 2009, p. 18).

Ainda em 1932 ocorreu a V Conferência Nacional de Educação, em Niterói, quando a Associação Brasileira de Educação (ABE), promotora do evento, colocou como objetivo sugerir, no anteprojeto de Constituição da Assembleia Nacional Constituinte, um Plano de Educação Nacional. (CURY, 2009). Nesse sentido, podemos afirmar que a ideia de um PNE foi positiva, e bem sucedida, pois foi inscrita na Constituição Federal de 1934.

A Constituição de 1934 foi um marco legal importante da descentralização da educação brasileira porque sob o impacto do Manifesto dos Pioneiros e da modernização do Estado, se instituíram os sistemas de ensino e os Conselhos de Educação de âmbito federal e estadual e foi iniciada a elaboração do PNE. A principal discussão, presente nas discussões da elaboração do PNE, pelo Conselho Nacional de Educação de 1937, foi a da descentralização, apontando caminhos para a municipalização do ensino (BORDIGNON, 2009).

De acordo com Saviani (2010, p. 389), enquanto para os educadores o plano era entendido como instrumento de ‘racionalidade científica’, para a política educacional, “para Getúlio Vargas e Gustavo Capanema o plano se convertia em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido pela política educacional”.

A Constituição de 1934 incumbiu o Conselho Nacional de Educação de elaborar o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE). Para cumprir essa tarefa constitucional, os conselheiros entregaram ao ministro o documento que continha 504 artigos, tendo sido enviado um anteprojeto à Presidência da República em maio de 1937. Mas, com o início do Estado Novo, o projeto sequer chegou a ser discutido.

O Plano elaborado pelo CNE foi encaminhado ao presidente da república e após seu envio ao Congresso foi criada, na Câmara do Deputados, a ‘Comissão do Plano Nacional de Educação’; porém, a suspensão dos trabalhos da Câmara em 10 de novembro de 1937, não permitiu o prosseguimento dos estudos sobre a questão do PNE, impedidos de prosseguir por causa do golpe estadonovista (CURY, 2009).

A Constituição Federal de 1946 incumbiu a União da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), mas a ideia de Plano só compareceu no texto da Lei nº 4.024/6, sob a influência

do conceito de planejamento e desenvolvimento, determinando ao Conselho Federal de Educação estabelecer metas e fundos para cada nível de ensino.

Então, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi retomada a ideia de PNE e, segundo Saviani (2010):

Assim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional promulgada em 20/12/1961 se refere a “plano de educação” no § 2º do artigo 92. Após estabelecer que “com nove décimos dos recursos federais destinados à educação serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior” (§ 1º), o § 2º determina que “o Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o plano de educação referente a cada fundo” (SAVIANI, 2010, p. 390).

Anísio Teixeira, designado para relatar o Plano Nacional de Educação no Conselho Federal de Educação, apresentou um instrumento de organização dos recursos para a educação por meio da criação dos Fundos Nacionais de Ensino Primário, Ensino Secundário e do Ensino Superior, ideia essa que inspirou a criação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, que posteriormente foi transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (SAVIANI, 2010).

Durante a ditadura militar o Ministério da Educação (MEC) estava subordinado ao Ministério do Planejamento, no âmbito educacional, e o planejamento se transferiu dos educadores para os tecnocratas e a maioria dos dirigentes da área da educação vinham da área da economia. O Regime Militar elaborou os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PDNs) e, nesse contexto, os planos para a área da educação decorriam diretamente dos PDNs e receberam o nome de Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) (SAVIANI, 2010).

Esse Plano se tornou um plano de aplicação dos recursos federais para a educação. Cury (2009) apresenta que:

A situação pós-64, quando se decidiu por um planejamento centralizado na burocracia estatal, determinou a secundarização do plano elaborado pelo CFE, e os planos de desenvolvimento estabeleceram metas inferiores àquelas postas pelo CFE. Os sucessivos planos de desenvolvimento do governo militar não deram melhor sorte a um plano de educação, até porque a Constituição de 1967 alongou a obrigatoriedade de anos de ensino e cortou a vinculação financeira na Constituição para a educação escolar (CURY, 2009, p. 20).

Nesse contexto de centralização política e administrativa, o governo federal iniciou, em 1977, a implantação de um programa nacional conhecido como ‘Projeto Casulo’, coordenado pela antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), de apoio às iniciativas da sociedade para ampliação do atendimento à criança de 0 a 6 anos; o programa introduziu uma modalidade de financiamento público a entidades de direito privado de caráter filantrópico ou comunitário,

estabelecendo uma relação de convênio entre governo federal e entidade social (VIEIRA, 2010).

De acordo com Vieira (2010, p. 824)

Um dos aspectos marcantes do processo de expansão da educação infantil no Brasil, iniciado no final da década de 1970, foi a presença da sociedade, por meio de associações comunitárias ou de caráter filantrópico, na oferta de creches e pré-escolas, e a ação indutora do governo federal, por meio de programas sociais com forte apelo à "participação comunitária", visando atingir a população pobre. Isso coincidiu com o processo de democratização da sociedade brasileira e com a eclosão da luta por creches nas periferias dos grandes centros urbanos.

Com o advento da ‘Nova República’, período da história do Brasil que se iniciou em 1985, com o fim da ditadura civil militar, ocorreu uma mescla de populismo com autoritarismo, através de um processo que pretendia ser democrático, opondo-se à centralização, e terminou por caracterizar-se pela fragmentação”. Kuenzer (2003, p. 56-57), mostra que:

Esta tendência instaurou-se no MEC de 1985 em diante, quando, não obstante a existência do Plano "Educação para Todos", que expressava de modo geral o que o "Governo Tancredo " pretendia para a educação nacional, privilegiou-se uma estratégia de repasse aos Estados e Municípios, com objetivos clientelistas, que desconsiderou aquele Plano. Desta forma, de uma fase tecnocrática de formulação de Planos, passou-se à pulverização dos recursos travestida de descentralização.

O MEC, que articulava a política nacional para a educação, passou a ser uma agência repassadora de recursos, desconsiderando a definição de prioridades nacionais, levando à fragmentação de recursos e facilitando o clientelismo, e os segmentos organizados da sociedade civil mais uma vez não foram ouvidos, produzindo Planos sem articulação com os Ministérios, na maioria das vezes por estes ignorados.

Como apresenta Kuenzer (2003, p. 61), com a ‘Nova República’

Passou-se, desta forma, de uma estratégia de formulação de políticas, planejamento e gestão tecnocrática, concentrada no topo da pirâmide do governo autoritário, para o pólo oposto, da fragmentação e do descontrole, justificado pela descentralização, mas imposto e mantido por mecanismos autoritários.

Ao planejar é preciso que se saiba onde se pretende chegar, ultrapassando o planejamento autoritário, centralizado, o que só é possível a partir de um amplo processo de discussão a nível nacional, do qual participem Estado e sociedade civil. Sem esta discussão, definindo as prioridades para a educação nacional, qualquer Plano não terá legitimidade. Desse modo, Kuenzer (2003, p. 74), acrescenta:

A exigência, posta pela Constituição, da elaboração de Planos Nacionais Plurianuais, como imperativo de transformação da sociedade rumo a sua democratização, coloca a necessidade de superação desses limites através de novas formas de atuação no que diz respeito à metodologia de elaboração dos Planos, as formas de distribuição dos recursos e das atribuições entre as esferas federal, estadual e municipal e às formas de acompanhamento e controle da execução físico-financeira.

A primeira iniciativa de um Plano Nacional de Educação na Nova República foi em 1993, já nos marcos da Constituição Federal de 1988, o ‘Plano Decenal de Educação Para Todos – PDEpT’. Como mostra Gusso (1993), o país lançou

Internamente, [...] uma agenda de propostas estratégicas de desenvolvimento educacional a debate, num espaço social ampliado, que se iniciou com a Semana Nacional de Educação para Todos (junho de 1993) com as administrações estaduais e locais e com várias entidades representativas da sociedade civil e que se espalhou pelos mais diversos segmentos desta última nos meses seguintes (GUSSO, 1993, p. 13).

As reformas educacionais tiveram uma influência muito intensa de organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial e a Unesco. Assim, a década de 1990 foi alvo de acordos internacionais para pensar a educação e, neste contexto, esse Plano Decenal foi na verdade a expressão da submissão do Brasil a esses organismos. Como apresenta Gusso (1993):

Externamente articulando-se ao amplo movimento internacional de Educação para Todos, cujo marco foi a realização, sob os auspícios da Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial, da Conferência de Jomtien (1990) e que se concretizou na criação do Grupo dos Nove — países em desenvolvimento mais populosos do mundo — cujas bases se consolidam na Conferência de Nova Delhi (1993) (GUSSO, 1993, p. 13).

O Plano Decenal de Educação Para Todos foi uma resposta aos compromissos firmados pelo Brasil e foi construído antes do Plano Nacional de Educação. Como já ressaltado

O Plano Decenal de Educação Para Todos não se confunde com o Plano Nacional de Educação previsto na Constituição e que incluirá todos os níveis e modalidades de ensino. Tampouco se caracteriza como um Plano ao estilo tradicional, em respeito mesmo à organização federativa do País. Delimitando-se no campo da educação básica para todos, que é a prioridade mais importante neste momento, o Plano responde ao dispositivo constitucional que determina "eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental" nos próximos dez anos (BRASIL, 1993, p. 14).

A Constituição Federal de 1988 determinou o estabelecimento do Plano Nacional de Educação, em seu art. 21, inciso IX, e colocou como competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. O art. 214 da mesma Constituição dispõe ainda que:

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 [...] (BRASIL, 2018).

Cury (2009, p. 21) aponta que a Constituição no caso dos planos nacionais “consagra a competência exclusiva da União e, no caso do PNE, consagra a competência privativa do

Congresso em elaborar um plano nacional de educação sob a égide do regime de colaboração, a fim de ressaltar as competências próprias de cada ente federativo”.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – de 1996, em seu art. 9º, incumbe a União de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. A mesma Lei no art. 87 determina o prazo de um ano para a União encaminhar o Plano Nacional de Educação ao Congresso Nacional, “com diretrizes e metas para os dez anos seguintes em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação Para Todos”.

O Ministério da Educação, juntamente com o Instituto Nacional de Pesquisa e Estudos Educacionais Anísio Teixeira – Inep, buscou montar o Plano. Essa iniciativa do MEC foi precedida pela mobilização de várias associações e entidades que também apresentaram um outro plano.

Esse Plano foi resultado de duas propostas, sendo uma elaborada pelo MEC e outra organizada no II Congresso Nacional de Educação. No governo de FHC o Plano se configurou como um instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação. Saviani (2010), acrescenta que:

A proposta do MEC, dado o empenho em reorganizar a educação na égide da redução de custos traduzida na busca da eficiência sem novos investimentos, revelou-se um instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação. Pelo empenho em se guiar pelo princípio da “qualidade social”, poderíamos considerar que a segunda proposta entende o plano como um instrumento de introdução da racionalidade social na educação (SAVIANI, 2010, p. 391).

Vários setores organizados da sociedade civil, após a promulgação da LDB, promoveram dois Congressos Nacionais de Educação (Coned), além de muitos seminários e debates em todo o país, o que resultou em uma proposta para o PNE, destacando ainda, o papel fundamental que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) teve nessa mobilização. A proposta ficou conhecida como ‘PNE da Sociedade Brasileira’, protocolado no Congresso Nacional no dia 10 de fevereiro de 1998. Dois dias depois, o MEC encaminhou o projeto do Executivo, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) ao Congresso Nacional (AGUIAR, 2010).

Com isso, o Congresso Nacional teve que debater dois projetos e, claramente, duas concepções diferentes. Na Câmara dos Deputados foram realizadas diversas audiências públicas com a participação de parlamentares de diferentes partidos e de setores da sociedade, como Andes, Andifes, Anped, Anfope, CNTE, Consed e Undime. O PNE foi aprovado pela Câmara de Deputados no dia 14 de junho de 2000. Segundo Aguiar (2010):

O projeto do Executivo tramitou no Congresso Nacional e o PNE teve sua aprovação consumada mediante a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Os vetos que lhe foram interpostos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao sancioná-lo, evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um direito social (AGUIAR, 2010, p. 711).

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – Anped teceu várias críticas à proposta de PNE, considerando que a maioria das metas estava sob a responsabilidade dos estados e municípios, retirando o papel da União e também não contemplava o conceito de Sistema Nacional de Educação.

O Plano foi caracterizado por Valente e Romano (2002, p. 105) como uma mera carta de intenções: “Os vetos impostos ao que foi aprovado no parlamento ilustram o caráter inócuo que a atual administração federal atribui ao PNE” e sem o devido financiamento e verbas, ficou inviabilizado o cumprimento das diretrizes e metas nele propostas. Ainda assim, o projeto foi aprovado e o Plano Nacional de Educação vigorou até 2011.

A aprovação do PNE/2001 foi resultado da influência governamental no Congresso Nacional. O governo FHC, por meio do MEC, efetivou políticas e lógicas de gestão, visando um amplo processo de reforma educacional cujas prioridades se constituíram na adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental e pela efetivação de instrumentos visando à construção de um sistema de avaliação da educação.

O PNE (2001-2011), mesmo apresentando metas de amplo alcance, indicando desafios para a melhoria da educação, configurou-se um plano formal marcado pela ausência de mecanismos de financiamento, que contou com significativas restrições à gestão e ao financiamento da educação, em função de nove vetos presidenciais (DOURADO, 2010).

A Lei nº 10172 de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação, em seu art. 2º decretou que “a partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar, planos decenais correspondentes”. Mas, para isso, a Lei não determinou prazos. Quanto ao tema, Dourado (2010) ressalta que

[...] a aprovação de planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base para a sua organicidade, não se efetivou como política concreta na maior parte dos estados e municípios, e, desse modo, tal processo não contribuiu para o avanço na dinâmica de democratização do planejamento e da gestão da educação no país e para a ratificação do Plano como política de Estado (DOURADO, 2010, p. 685).

No PNE (2001) a educação infantil foi contemplada em 25 metas específicas e no que se refere à ampliação da oferta de vagas para esta etapa, estipulou atender, no prazo de cinco anos, 30% da população de 0 a 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos e, no prazo de dez anos, alcançar a meta de 50% e 80%, respectivamente.



O Plano também determinou os padrões mínimos de infraestrutura das instituições de educação públicas e privadas. Estabeleceu a implantação de um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil com o intuito de atingir a meta para a formação de professores de maneira que, em cinco anos, todos os professores tivessem formação específica de nível médio e, em dez anos, 70% tivessem formação de nível superior.

Outra meta significativa que esse Plano buscou assegurar foi quanto à questão do financiamento, estabelecendo que além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef, sejam aplicados prioritariamente na educação infantil, em todos os municípios.

De acordo com o documento produzido pelo Conselho Nacional de Educação – ‘Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020’, foram detectados alguns problemas no PNE (2001) como a pouca utilização do Plano no primeiro triênio após a aprovação; desarticulação entre o PNE e os planos setoriais de governo; dissociação entre o PNE e os Planos estaduais e municipais de educação; minimização da universalização da Educação Básica como direito; e excessivo número de metas que fragmentaram as ações; entre outros.

Esse documento também considerou que muitas metas do PNE foram alcançadas, total ou parcialmente, com a implantação do PDE, ou seja, algumas ações, programas e projetos, abrangem direta ou indiretamente a educação infantil, a saber:

FUNDEB, Diretrizes para a Educação Infantil; o Ensino Fundamental de nove anos; o Ensino Médio integrado à Educação Profissional; política nacional de Educação Especial; diversas políticas de inclusão e diversidade; expansão do Sistema Federal de Ensino, com os IFET e IFES; PNPG 2005–2010; Plano de Ações Articuladas – PAR; programas de alimentação, livro didático e de transporte escolar; Política e Plano Nacionais de Formação de Professores; a CAPES da EDUCAÇÃO BÁSICA; piso salarial nacional de professores; diretrizes de carreira, a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB e diversos programas voltados para o desenvolvimento da gestão democrática (BRASIL, 2009, p. 7).

A aprovação do PNE ocorreu no governo FHC, por meio de estratégias políticas já delineadas, e sua efetivação, ou não, deram-se no governo Lula, que teve seu segundo mandato, marcado pelo lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, através do Decreto nº 6094, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual junto ao PNE/2001, delimitaram a política educacional do início do século XXI. Dourado (2010) destaca que

A tradição do Estado brasileiro, de políticas e gestão como resultante das ações e prioridades governamentais, stricto sensu, em detrimento de efetivas políticas de Estado, sofre injunções as mais diversas das estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais após a aprovação do Plano e corroboram para a manutenção dessa complexa tessitura política na medida em que o atual PNE não foi considerado a base

e a diretriz política central, no planejamento e na implementação das ações educacionais. No tocante ao Governo Lula, é fundamental destacar que a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) consubstancia tal assertiva, na medida em que o PDE se configurou como um conjunto de programas direcionado a traduzir as prioridades da política governamental e que, neste sentido, não se definia como uma mera estratégia instrumental para o cumprimento das metas do PNE (DOURADO, 2010, p. 687).

No que se refere à educação infantil no país, havia, e há, muito o que se fazer para garantir o acesso e a qualidade, pois mesmo com o alcance de algumas metas estabelecidas em 2001, os problemas da educação ainda se fazem presentes. Desse modo, a mobilização em prol de um novo plano, vinda da parte dos educadores e de suas associações, ganhou força com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009. Essa emenda proporcionou uma nova redação ao texto constitucional e, entre as alterações está o novo artigo 214, que impôs a elaboração do Plano Nacional de Educação a cada decênio. Cury (2011), salienta que:

A mobilização dos educadores, *motu proprio* ou por convocação do governo federal, determinou mecanismos mais integrados e participativos direcionados à elaboração do PNE. No primeiro caso, há que se destacar a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o movimento Todos pela Educação, ambos apoiados pela Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência – SBPC. No segundo caso, a Conferência Nacional da Educação Básica – Coneb –, em 2009, por injunção do PNE que estava por findar, significou um forte movimento federativo. E, com maior força e razão, deve-se assinalar a Conferência Nacional de Educação – Conae –, em 2010, convocada pelo governo federal, que reforçou a participação dos Municípios, Estados e do próprio MEC, por meio de delegados que representavam inúmeras associações e entes federados de todo o país. Quando da realização da Conae, a emenda constitucional nº 59/09 já estava promulgada (CURY, 2011, p. 807).

A Conferência Nacional de Educação - Conae se configura como um espaço democrático para a participação de todos no desenvolvimento da Educação Nacional. A Constituição Federal de 1988 deu aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a condição de entes federados autônomos, e este Estado Democrático de Direito estimulou a organização de espaços democráticos para a construção de políticas públicas, como as conferências de educação. Uma nova conjuntura começou a ser idealizada com a participação e o trabalho coletivo, na construção de uma nova política. A gestão democrática e participativa, setORIZADA, foi o mecanismo utilizado pelo governo para imprimir um novo padrão.

Destaca-se a importância das conferências nacionais de educação que se efetivaram nesse período e, nesse contexto, o Ministério da Educação coordenou a Conferência Nacional de Educação Básica - Coneb, organizada em Brasília no ano de 2008, e deliberou pela realização da Conae, programada para o ano de 2010, precedida por conferências municipais, regionais, estaduais e distritais realizadas em 2009, apresentando uma nova inflexão político-pedagógico e contribuindo para a discussão do novo PNE.

No que tange à educação infantil, o documento final da Conae 2010 destaca a consolidação de políticas, diretrizes e ações, destinadas à ampliação do acesso, visando garantir o direito à educação de qualidade às crianças de 0 a 5 anos de idade. A fim de atingir tal fim, é necessária uma coordenação efetiva dos órgãos da União, Estados, Distrito Federal e municípios, com a ampliação dos processos de organização, universalização gradativa, realização de censo na educação infantil, atendimento das crianças por profissionais habilitados (as), repensar o currículo, discutir as diretrizes para as políticas de convênios com entidades privadas, ampliar a oferta de educação infantil pelo poder público, eliminando progressivamente o atendimento da primeira etapa da educação básica por meio das instituições conveniadas (BRASIL, 2010).

As metas quantitativas em relação à educação infantil ressaltaram ainda que:

A garantia de aporte financeiro do Governo Federal para a construção, reforma, ampliação de escolas e custeio com pessoal, para aumento da oferta de vagas em 50%, até 2010, e a universalização do atendimento à demanda manifesta, até 2016, especificamente às crianças da faixa etária de 0 a 3 anos de idade, em período integral, a critério das famílias, assegurando progressivamente seu atendimento por profissionais com nível superior e garantia de formação continuada (BRASIL, 2010, p. 58).

A Conae 2010 teve como tema central a construção do sistema nacional de educação, a partir de um processo participativo e plural de formulação, debate e formação de consensos para balizar o novo PNE. Seu documento final, em sintonia com o marco legal, reafirmando a educação infantil como primeira etapa da Educação Básica ofertada em espaços institucionais, com profissionais habilitados e de acordo com um projeto pedagógico, expressando o compromisso com a infância brasileira e quatro anos depois se tornou a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (VIEIRA, 2010).

O projeto do novo PNE foi protocolado na Câmara como Projeto de Lei nº 8.035, em 20 de dezembro de 2010. Ele não foi exatamente o que havia sido deliberado nas conferências nacionais de educação. Sobre o tema, Brito (2015) afirma que:

Realinhar o projeto de PNE às propostas aprovadas na Conae foi um dos pilares da atuação de diversas organizações no processo de tramitação no Congresso. Nessa vertente, destacou-se o movimento denominado PNE pra Valer!, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (BRITO, 2015, p. 24).

Na tramitação do projeto influíram, também, diversos atores estatais e não estatais, grupos empresariais, organizações sociais de interesse público (Oscips), instituições privadas, entidades religiosas, fóruns de educadores, gestores estaduais e municipais, e muitos outros especialistas do campo educacional (BRITO, 2015).

A proposta foi objeto de intensos debates e negociações. Vale ressaltar o importante papel da Conae 2010 nesse processo de elaboração do plano, inclusive nas questões referentes ao financiamento. Esse projeto recebeu quase três mil emendas na sua tramitação na Câmara e muitas outras no Senado Federal. Destaca-se, também nesse processo, a participação fundamental das entidades do campo educacional e sobre esse tema, Dourado (2016) faz referência à efetiva participação da

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), do CNE, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do FNE, entre outros importantes interlocutores, cuja atuação foi emblemática na tramitação do Plano, apresentação de emendas, mobilizações, manifestações, elaboração de documentos e notas públicas (DOURADO, 2016, p.21).

O Plano aprovado ainda apresenta algumas problemáticas e tensionamentos sobre a avaliação na educação básica, a questão da diversidade étnico-racial, sexual e de gênero, e também relacionadas ao financiamento e à garantia de exclusividade do recurso público a serem investidos na educação pública. Dourado (2016) salienta que:

A previsão de ampliação dos recursos para a educação (10% do Produto Interno Bruto – PIB – até 2024), a previsão de implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), a institucionalização do SNE, a gestão democrática da educação, a valorização dos profissionais da educação e a proposição de política nacional de formação dos profissionais da educação, previstas no PNE, se apresentam como importantes conquistas a serem mais bem problematizadas e discutidas no processo de materialização do Plano (DOURADO, 2016, p. 21).

O PNE (2014-2024) representa mais um avanço na consolidação da educação infantil no Brasil. Sua primeira meta prevê a universalização da educação infantil na pré-escola até o ano de 2016 e a ampliação da oferta de vagas nas creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças até 2024. Para o cumprimento dessa meta foram elaboradas 17 estratégias, dentre elas definir, em regime de colaboração, metas de expansão das redes públicas de educação infantil; realizar o levantamento da demanda por creches; implantar a avaliação na educação infantil; promover a formação inicial e continuada dos profissionais; fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na primeira etapa da Educação Básica; estimular o acesso à educação infantil em tempo integral; entre outros.

Ximenes e Grinkraut (2014, p. 84) discorrem sobre a Meta 1 do PNE, que se refere à educação infantil, e registram que “no que se refere a população com idade até 3 anos, essa meta acabou por repetir quase que integralmente o texto do PNE 2001-2011”. A diferença na redação da meta de atendimento na educação infantil refere-se à população de 4 e 5 anos, que

propõe a universalização até o ano de 2016, de forma a cumprir com o previsto na EC 59/2009 que amplia a obrigatoriedade do ensino para a população entre 4 a 17 anos. Com isso, os referidos autores afirmam que “nesse sentido, a meta não inova, apenas reafirma o que já havia sido estabelecido na Constituição”.

Ximenes e Grinkraut (2014, p. 85) afirmam que o texto da Meta 1 foi considerado tímido por várias organizações da sociedade civil e do movimento da educação infantil, sua apreciação, por deputados e senadores, praticamente não sofreu alteração, “o que significa que não repercutiu nessa meta a elevação dos investimentos em educação em relação ao PIB de 7% para 10% conquistada no Congresso”. Os referidos autores acrescentam ainda que:

Apesar da timidez de propósitos da Meta 1 em relação às crianças de 0 a 3 anos, suas estratégias apontam a possibilidade de se avançar na ampliação da garantia desse direito, bem como nas condições de permanência e de qualidade da oferta. Tal afirmação sustenta-se no conteúdo de várias das 17 estratégias estabelecidas nessa meta, as quais, se implementadas, poderão no fim das contas garantir o atendimento de toda a demanda manifesta, superando-se o patamar mínimo de 50% da população na referida faixa etária (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 86).

Portanto, se cumpridas as estratégias da Meta 1, devem proporcionar ampliação do atendimento, redução das disparidades e aprimorar as condições de oferta da educação infantil, como bem apresentam Ximenes e Grinkraut (2014):

Ao se identificar e planejar o atendimento à demanda manifesta, ao se realizar a busca ativa das crianças na idade correspondente, ao se prever a redução das disparidades no acesso, ao se fomentar o atendimento, garantindo-se as especificidades e necessidades da população do campo, comunidades indígenas e quilombolas, e ao se priorizar o atendimento de crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, a realidade seguramente exigirá o desenho de políticas públicas que venham a ultrapassar, ao final da década, o tímido objetivo mínimo de 50% de atendimento previsto na meta em questão (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 88-89).

Como revelam os autores citados acima, se as estratégias estabelecidas para a meta 1 do PNE forem de fato implementadas, será necessário ampliar o objetivo de atendimento à faixa etária de 0 a 3 anos de idade, exigindo um reordenamento das políticas públicas que visem ultrapassar tais objetivos. Porém, os fatos ocorridos no cenário brasileiro não indicam para essa perspectiva. Com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, recomeçam as privatizações, a abertura do mercado às empresas estrangeiras, as reformas da previdência e trabalhista, entre outras. Nessa fase também foi apresentada a proposta de Emenda Constitucional, que se tornou a EC 95, de 15 de dezembro de 2016, instituindo um Novo Regime Fiscal – NRF no país, congelando as despesas primárias e limitando as possibilidades da implementação de novas políticas públicas até o ano de 2036.

O Plano Nacional de Educação (2014 – 2024) estabelece metas que, para serem atingidas, exigirão elevação do volume de recursos financeiros aplicados na educação. Ele contém 20 metas e dentre elas, a meta 20 que determina a aplicação de recursos públicos equivalentes a 10% do Produto Interno Bruto – PIB na educação brasileira até 2024. Entretanto, essa limitação do NRF comprometerá fortemente a execução de qualquer proposta que se faça para os Planos Nacionais de Educação futuros e que vigorarão no período de validade da EC 95 (AMARAL, 2017).

As discussões sobre o financiamento da educação são de fundamental importância para o cumprimento das metas estabelecidas tanto no Plano Nacional, quanto nos Planos Estaduais e Municipais de Educação. O plano necessita de verbas para viabilizar as diretrizes e metas propostas e sem o adequado financiamento, o plano se reduz a uma ‘carta de intenções’.

Após quase quatro anos de disputas na tramitação do projeto de lei, o PNE 2014 – 2024 é aprovado e sancionado sem vetos, por meio da Lei nº 13005/2014. Seu art. 8º define que 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 1 (um) ano contado da publicação desta Lei”. Dourado (2016) afirma que:

Grande parte dos estados e municípios elaboraram seus planos decenais, em condições e contextos os mais diversos, contando, no cenário atual, com o apoio técnico e financeiro do governo federal, por intermédio da Rede de Assistência Técnica proposta e coordenada pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do MEC. Os fóruns estaduais e municipais tiveram importante papel nessa caminhada de aprovação dos planos e novos desafios se apresentam em sua materialização, monitoramento e avaliação (DOURADO, 2016, p. 24).

Com base nestas assertivas, e no que define o art. 8º do PNE/2014, analisaremos a seguir a elaboração dos Planos Municipais de Educação – PME, para compreender posteriormente o PME do município de Uberlândia – MG, suas metas referentes ao direito à educação infantil e sua contribuição na materialização das Metas propostas no PNE 2014 – 2024.

#### **4.2 Plano Municipal de Educação**

O Plano Nacional de Educação/2001 já indicava a necessidade da construção dos Planos Municipais de Educação e esse planejamento constitui uma importante ferramenta na transformação educacional, tendo por objetivo refletir sobre a realidade que temos para transformá-la e promover a educação cidadã que sonhamos.

O PNE se constitui como um plano de Estado, ou seja, vai além dos governos, tem dimensão nacional e responsabilidade de todos os entes federados. Os planos estaduais e municipais definem a participação dos respectivos entes federados, em seu âmbito próprio de atuação, em regime de colaboração, para se alcançar os objetivos e metas nacionais.

A finalidade da elaboração de um Plano Nacional e, por conseguinte um Plano Municipal de Educação, é tentar superar a questão da descontinuidade, evitando que cada governo que entre desfaça ou apague o que o governo anterior fez. O Ministério da Educação (MEC) reconhece esse desafio e ressalta que:

A construção de um Plano Municipal de Educação significa um grande avanço, por se tratar de um plano de Estado e não somente um plano de governo. A sua aprovação pelo poder legislativo, transformando-o em lei municipal sancionada pelo chefe do executivo, confere poder de ultrapassar diferentes gestões (BRASIL, 2005, p. 9).

Bordignon (2009, p. 92) nos apresenta que “sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo”. O referido autor salienta ainda que:

Como instrumento de operação do sistema, o PME define a concepção e viabiliza a realização do projeto municipal de educação, superando rotinas, ações segmentadas e improvisações. O foco da ação será a cidadania, tendo a escola, e nela o educando, como eixos principais de sua efetivação (BORDIGNON, 2009, p. 92).

O foco central do Plano Municipal de Educação deve ser a responsabilidade constitucional do poder público em relação à educação. De acordo com o Ministério da Educação, o Plano Municipal de Educação

É, sobretudo, um documento de estratégias de políticas de educação que inclui a intenção de uma avaliação constante à luz preceituada pela Constituição Federal, a Lei Orgânica de Município, observando os princípios estabelecidos na LDB, e interagindo com as metas definidas no PNE e no Plano Estadual de Educação (BRASIL, 2005, p. 25-26).

Na elaboração de um Plano Municipal de Educação, é necessário responder a três questões básicas: a) Onde estamos? Fazendo uma análise da situação para compreender a realidade da educação; b) O que queremos? Ter finalidades, definir objetivos; c) O que fazer? Definindo políticas, diretrizes, objetivos e metas (BORDIGNON, 2009).

O PME estabelece as políticas e diretrizes e define os objetivos e metas educacionais do município para um período decenal, e a sua elaboração deve constituir-se num processo de formação e aprendizagem sobre a realidade educacional do município e da sua concepção de educação.

O Plano Nacional (2001 – 2011) determinou que estados e municípios elaborassem seus planos de educação decenais, mas não determinou um prazo para isso, resultando que ao final da vigência desse PNE pouco menos da metade dos municípios ainda não tinham elaborado seu plano de educação.

O atual Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), regido pela Lei nº 13.005, estabelece no art. 8º o prazo de um ano para que Estados, Distrito Federal e os municípios elaborem seus planos de educação, ou adequem os já aprovados. E junto àqueles que ainda não tinham elaborado o PME estava o município de Uberlândia-MG.

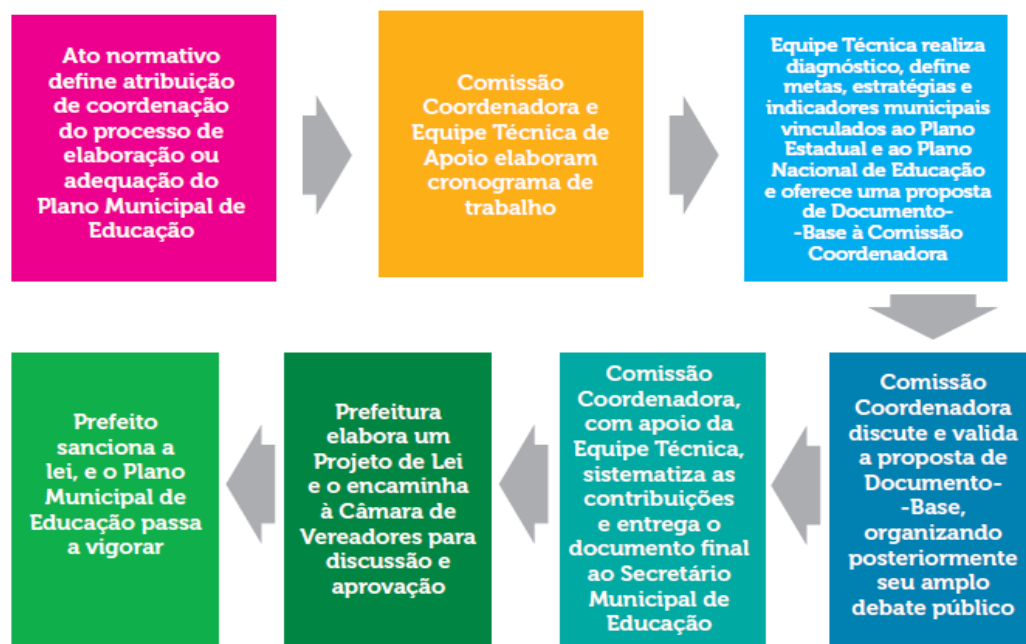
O Ministério da Educação reconhece que “não se trata apenas de uma exigência legal; sem planos subnacionais formulados com qualidade técnica e participação social que os legitimem, o PNE não terá êxito” (BRASIL, 2014, p. 6). Essa afirmação reitera a importância de se produzirem os Planos Estaduais de Educação (PEEs), e os Planos Municipais, em sintonia e coerência com o PNE.

De acordo com o documento intitulado ‘Caderno de orientações’, o trabalho de elaboração do PME pressupõe o envolvimento das três esferas de gestão (federal, estadual e municipal) e de representantes dos diversos segmentos da sociedade. O PME deve se articular aos demais instrumentos de planejamento e deve ser submetido ao amplo debate, incorporando a riqueza das diferentes visões que a sociedade tem sobre a realidade. É necessário contar com o apoio de todos para monitorar seus resultados e impulsionar a sua concretização (BRASIL, 2014).

Esse documento de orientações indica, de modo geral, o que deve ser considerado no processo de elaboração do Documento-Base até a aprovação do Plano Municipal pela Câmara de vereadores e a sanção pelo Prefeito, conforme organograma abaixo.



**Figura 1** - Organograma elaboração do Plano Municipal de Educação



Fonte: BRASIL, 2014b

Cabe ressaltar aqui a importância da gestão democrática como um princípio constitucional que se efetiva sob a responsabilidade e participação dos atores nas decisões, sendo fundamental que na elaboração do PME todos os atores envolvidos no campo educacional participem ativamente, aumentando a sua corresponsabilidade no processo de implantação, execução, acompanhamento e avaliação (BRASIL, 2014b).

Conforme já salientamos, mesmo com o PNE/2001 prevendo a elaboração dos Planos Municipais, Uberlândia não elaborou seu plano no período de vigência do primeiro PNE. Este município está situado no Triângulo Mineiro, no Estado de Minas Gerais e possuía, segundo o último censo realizado no ano de 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma população de seiscentos e quatro mil e trezes (604.013) habitantes e ainda de acordo com o IBGE, a população estimada no ano de 2020 foi de seiscentos e noventa e nove mil e noventa e sete (699.097) cidadãos. Uberlândia é considerada uma das cidades mais prósperas do interior brasileiro, o município possui quatro distritos: Cruzeiro dos Peixotos, Martinésia, Miraporanga e Tapuirama, conforme representado no mapa da figura 2.

Contudo, vale ressaltar aqui, que no ano de 2012 foi formada uma Comissão de Educação que elaborou o Plano Municipal de Educação para o governo do Prefeito Gilmar Machado (2013/2016). Essa Comissão buscou elaborar um diagnóstico sobre a realidade

educacional do município de Uberlândia no primeiro semestre de 2013. (NOVAIS, MACHADO E NUNES, 2017).

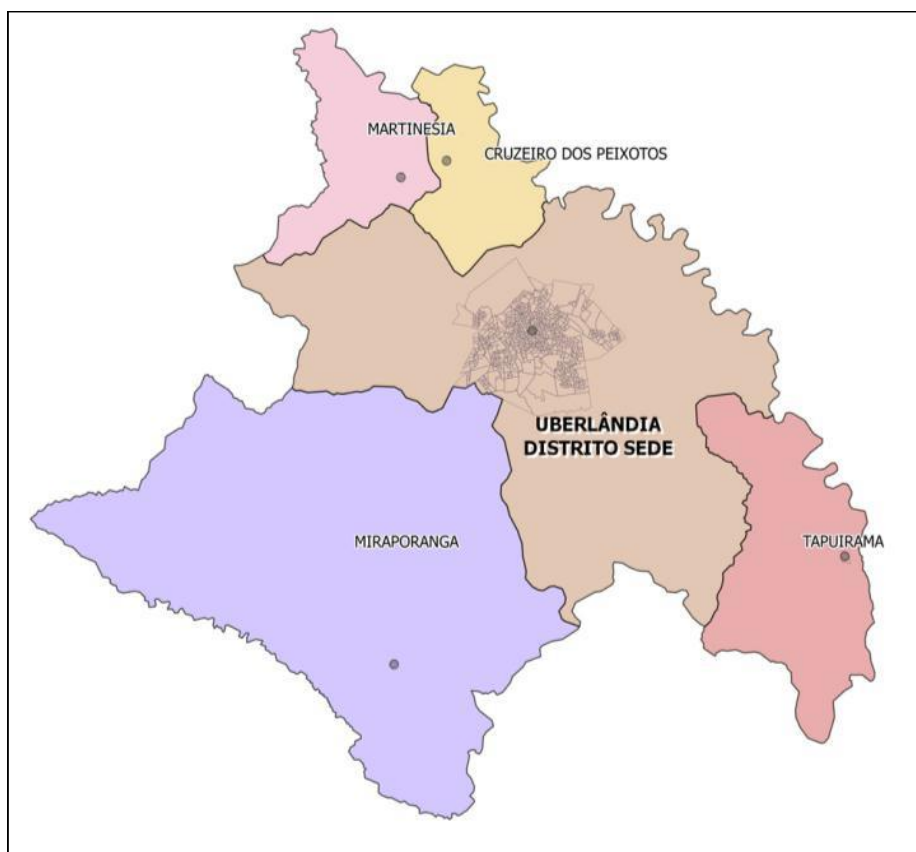
De acordo com Novais, Machado e Nunes (2017, p.23), esse diagnóstico evidenciou que, referente a demanda e oferta de vaga, haviam “10.200 crianças esperando por vaga nas unidades de educação infantil”. Sobre a infraestrutura das Unidades escolares, revelou ainda que:

- Em torno de 90% das escolas necessitando de reformas e manutenções urgentes, por exemplo: instalações elétricas, provocando risco de danos à integridade física das pessoas, impossibilitando manter ligados equipamentos de laboratórios etc.; telhados com defeitos; banheiros estragados; extintores vencidos; anexos de escolas de Educação Infantil sem infraestrutura adequada e solicitações de serviço de manutenção feitas e não atendidas há mais de cinco anos.
- Espaço físico insuficiente em unidades escolares (quantidade insuficiente de salas para ministrar aulas de artes, de multiuso, salas de professores/as, secretarias, bem como para realização de atividades de projetos interdisciplinares etc.).
- Parcela de mobiliário estragado ou quantidade de mobiliário deficitária (mesas, carteiras e armários).
- Campus de atendimento às pessoas com deficiência sem rampa, dificultando a prática de equoterapia e sala de fisioterapia inadequada. (NOVAIS;MACHADO;NUNES, 2017, p.23)

Apresentou também, sobre os resultados educacionais, a valorização dos profissionais da educação, a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, a gestão democrática, o planejamento da educação, constatando a ausência do Plano Municipal de Educação, e, mediante todos os resultados, de acordo com Novais, Machado e Nunes (2017, p.26) constatou que o “recurso financeiro insuficiente para atender a demanda reprimida por vagas e melhoria da infraestrutura das unidades escolares”. Colocando em movimento a constituição da Rede Pública Municipal pelo Direito de Ensinar e de Aprender.

A Rede Pública Municipal pelo Direito de Ensinar e de Aprender tem como foco a melhoria da efetividade e qualidade das políticas públicas educacionais e das práticas pedagógicas, incentivando a conexão entre as escolas que pertencem ao conjunto de escolas públicas municipais, entre as diferentes áreas e pessoas de cada unidade escolar, entre as unidades escolares e outras secretarias da prefeitura, instituições ou pessoas, colaborando para a construção da qualidade social da educação pública (NOVAIS; MACHADO; NUNES, 2017, p.27)

Essa era a realidade educacional do município de Uberlândia, revelando uma contradição sobre essa prosperidade quando se refere a educação ofertada pelo município.

**Figura 2 - Distribuição Territorial do Município com Distribuição dos Distritos**

Fonte: DPI/SEPLAN – 2012

O município possui uma malha rodoviária permitindo que a cidade sirva como um ponto de passagem e contato com diversos centros comerciais do país. Uberlândia ocupa uma posição geográfica no centro do Brasil, sua malha rodoviária, ferroviária e o Terminal Intermodal de Cargas ligam a cidade aos principais mercados do país, ao Mercosul e ao mundo (UBERLÂNDIA, 2018a).

Na questão econômica, segundo dados do IBGE, no ano de 2018 o salário médio mensal dos trabalhadores era de 2.7 salários mínimos; porém, 27,2% da população possuíam rendimentos mensais de até meio salário mínimo. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) apresentado é de 0.789.

No aspecto educacional os resultados no município, de acordo com o censo escolar 2019, referente à matrícula inicial na Creche, Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio, no Ensino Regular, e na Educação de Jovens e Adultos, são mostrados na tabela abaixo.

**Tabela 2 - Número de matrículas no município de Uberlândia no ano 2019**

		Ensino Regular					Educação de Jovens e Adultos			
		Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Técnica de Nível Médio		EJA	
Dependência Administrativa	Mediação Didático-Pedagógica	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio	Curso Técnico Integrado	Curso Técnico - Concomitante ou Subsequente	EJA Ensino Fundamental *	EJA Ensino Médio
Estadual	Presencial			12.015	18.218	18.250		63	314	2.840
	Semipresencial								1.032	1.942
Federal	Presencial		107	323	288		643	572	35	
Municipal	Presencial	8.585	10.846	23.458	10.759				1.509	
Privada	Presencial	6.343	5.255	9.724	4.833	3.345		2.292	3	14
	Educação a Distância – EAD							515		

Fonte: Deed/Inep/MEC.

Na Educação Especial, segundo o censo escolar 2019, as matrículas no município de Uberlândia estão representadas nos seguintes dados:

**Tabela 3 - Número de matrículas da Educação Especial no município de Uberlândia no ano 2019**

		Educação Especial (alunos de escolas especiais, classes especiais e incluídos)									
		Educação Infantil		Ensino Fundamental *		Ensino Médio *	Técnica de Nível Médio		Formação Continuada ou Qualificação Profissional	EJA	
Dependência Administrativa	Mediação Didático-Pedagógica	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio	Curso Técnico Integrado	Curso Técnico - Concomitante ou Subsequente	Curso FIC Concomitante	EJA Ensino Fundamental *	EJA Ensino Médio
Estadual	Presencial			299	586	484				50	44
	Semipresencial									18	8
Federal	Presencial		14	25	4		9	2			
Municipal	Presencial	215	303	1.748	727					61	
Privada	Presencial	35	63	159	53	26		1	1	10	
	Educação a Distância – EAD										

Fonte: Deed/Inep/MEC.

O quantitativo de escolas que compõem a rede pública municipal de ensino do município de Uberlândia, abrangendo a zona urbana e a zona rural, - como apresentado na tabela a seguir, são de:

**Tabela 4** - Total de escolas da rede pública municipal de Uberlândia

ESCOLAS	QUANTIDADE
Escolas Municipais Educação Infantil	67
Escolas Municipais Ensino Fundamental	55
OSC's - Educação Infantil	42
OSC's - Ensino Fundamental	2
Escola Municipal Cidade da Música - Cursos Livres	1
CEMEPE - Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz	1

Fonte: Secretaria de Educação - SME - Inspeção Escolar

Essa tabela revela um número significativo de instituições e atendimento realizado em parceria com as Organizações da Sociedade Civil – OSC’s. Esse atendimento via convênios não é novo, especialmente no âmbito das creches, como afirma Campos (2020, p. 137): “a privatização da Educação Infantil no Brasil não é recente e pode-se mesmo dizer que faz parte de sua história - as primeiras creches nascem dentro de empresas, sendo a maioria destas mantidas por instituições filantrópicas”. No entanto, com o processo de redemocratização do país, com a legislação, mais especificamente a CF de 1988, que reconhece o direito à educação infantil, e com as lutas em prol da educação pública gratuita e laica, o Estado tornou-se responsável pela oferta dessa etapa da educação.

Tornar a educação infantil uma etapa da educação básica, e citamos aqui a EC 59/2009 que determina como obrigatória a pré-escola, intensificou a parceria com o privado no intuito de garantir a oferta do atendimento e essas práticas antigas de privatização foram sendo ampliadas com a ascensão de políticas que visam à privatização da educação pública e, como revelam os dados da tabela acima, mais fortemente na educação infantil onde os governos municipais têm articulado o atendimento público com as estratégias privatizantes.

A CF de 1988 permite a relação pública privada e no art. 209 expressa que “O ensino é livre à iniciativa privada”, colocando como condições o cumprimento das normas gerais da educação nacional, e a autorização e avaliação de qualidade pelo poder público, visto que o art. 208 incube ao Estado o dever com a educação. O art. 213 da Carta Magna indica que “Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei [...]”.

Assim, temos a educação privada que se diferencia entre as que têm finalidade lucrativa e as que não têm essa finalidade e que se subdividem em comunitárias, filantrópicas e

confessionais. O novo ordenamento constitucional permite a abertura do ensino privada sob o sistema contratual de mercado e das parcerias, reafirmados na LDB 9394/96.

Tripodi (2016, p. 386) chama a atenção aos novos locais de governança que passam a ser constituídos no âmbito das políticas públicas para a educação, afirmando que embora “a presença da esfera privada nesse âmbito tenha sido uma constante, essa ‘condição’ parece estar se constituindo em uma opção permanente de oferta desse direito, assumindo novos contornos com os arranjos de natureza gerencial”.

Principalmente nos municípios em que há poucos recursos, e uma significativa demanda da educação infantil sob sua responsabilidade, têm-se visto nas parcerias com o terceiro setor uma possibilidade para cumprir com o direito à educação da população de 0 a 5 anos de idade. A esse respeito Tripodi (2016) afirma que:

Se, por um lado, as parcerias com setores externos ao aparelho estatal têm se desenhado como uma possibilidade de atendimento ao direito constitucional dessa etapa da educação básica, principalmente para os municípios; por outro, arranjos dessa natureza parecem não se efetivar sem criar tensões na consolidação de valores públicos, como igualdade e cidadania, por exemplo (TRIPODI, 2016, p. 387).

Ocorre, portanto, a dispersão do poder regulatório do Estado que Tripodi (2016, p. 387) entende como “ao redefinir o seu papel, a esfera estatal passa a permitir que a oferta do ensino seja efetivada por outros atores, renunciando, parcialmente, à gestão e à organização direta do campo da educação, assumindo a condição de regulador da regulação [...]”.

Sobre essas parcerias Público-Privadas, na oferta da educação, em especial da educação infantil, Campos (2020) é enfática ao afirmar que:

[...] a privatização da educação, em nível mundial e local, intensifica-se nas últimas décadas, com a presença crescente de redes de políticas que atuam transnacionalmente. Compostas por empresários da educação, organizações empresariais que direcionam suas ações para um “novo tipo” de filantropia baseada em resultados, agências de think tanks, organismos multilaterais, estas redes “exportam”, recontextualizam e negociam suas agendas, por dentro dos aparelhos de Estados. Isso é possível, dentre outros fatores, pelos processos de reforma dos Estados que passaram a adotar o “paradigma” da “nova gestão pública”, com foco na descentralização e privatização de suas atividades, instituindo o modelo de governança, com a pulverização de responsabilidades, num tipo de governo “a distância”. O próprio Estado atua fortemente para criar “mercados” no âmbito dos serviços públicos, logo, não há “ausência” do Estado, tampouco desregulamentação: a privatização dos serviços públicos é impulsionada e regulada pelo próprio aparelho de Estado – este torna-se “cliente” dos empresários da educação (CAMPOS, 2020, p. 127).

A privatização da educação é um processo que vem se intensificando no Brasil e essa prática de privatização foi sendo ampliada, primeiro abrangendo as chamadas “atividades-meios”, com parcerias para construção, reformas, produção de materiais didáticos, e vem

avançando também sobre a “atividade-fim” com o provimento do ensino pelo setor privado, custeado pelos recursos públicos (CAMPOS, 2020).

O que vemos no município de Uberlândia, confirmado por meio da tabela 4, é o uso em larga escala dessa modalidade de privatização na oferta de vagas para a faixa etária de 0 a 3 anos, sendo essa uma opção da gestão pública municipal para expandir a oferta de vagas em creches. Com isso o direito à educação, mesmo fundamentado como universal, ainda não é ofertado aos cidadãos sob os preceitos da igualdade de oportunidades e condições, o que pode gerar o desenvolvimento da educação infantil de forma desigual e excludente no município. A contratação/parceria de empresas/organizações privadas para assumir a gestão e o funcionamento das escolas públicas de educação infantil é um meio para a oferta de vagas; porém, isso envolve a gestão do público sendo efetivada pelo privado e, mais ainda, revela a fragilidade e/ou omissão do poder público tanto na oferta, quanto na fiscalização desta etapa da educação.

Com a aprovação do atual PNE e a exigência de elaboração e adequação dos PME no prazo de um ano, Uberlândia iniciou a construção de seu Plano Municipal de Educação. Vale ressaltar que o contexto nacional de elaboração desse Plano não era muito favorável e sua construção foi se dando na contramão das tensões políticas e sociais do Brasil nesse período, como apresenta Antunes e Jesus (2017):

Desde 2014, os setores conservadores representados no parlamento e no judiciário, e em parceria com os meios de comunicação de massa, atuaram firmemente na desarticulação e precarização das políticas públicas sociais com princípios autoritários e excludentes culminadas com o golpe parlamentar que depôs a presidenta Dilma Rousseff em 2016 (ANTUNES; JESUS, 2017, p. 40).

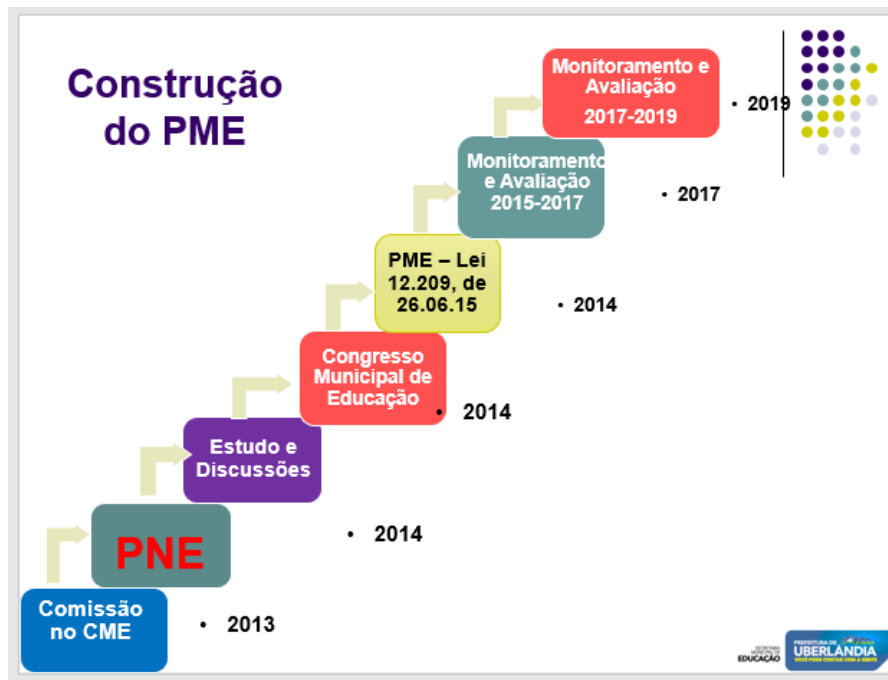
Mesmo com essas tensões políticas em que se encontrava o país, a elaboração do PME de Uberlândia-MG se constituiu em um exercício democrático e participativo, favorecendo a criação de um texto que foi transformado em lei e permitindo a implementação de políticas públicas voltadas à consolidação de uma educação de qualidade referenciada socialmente. No que se refere a esse tema, apresentaremos, a seguir, de forma sucinta, como se desenvolveu o processo de elaboração do PME do município de Uberlândia.

#### **4.3 Construção do Plano Municipal de Educação de Uberlândia - MG**

A Secretaria Municipal de Educação – SME, em parceria com o Conselho Municipal de Educação – CME, desencadeou o processo de elaboração do PME que iniciou as discussões no

ano de 2013, antes da aprovação do Plano Nacional de Educação, que se deu em junho de 2014. Esse processo foi conduzido conforme as seguintes etapas:

**Figura 3** - Etapas de Construção do PME Uberlândia/MG



Fonte: CME – Plano Municipal de Educação

Então, por meio do Decreto nº 14.557 de 19 de dezembro de 2013, foi instituída a Comissão para a elaboração do projeto de Lei do Plano Decenal Municipal de Educação do município de Uberlândia, vinculada à Secretaria Municipal de Educação, ficando designados para comporem essa Comissão, de acordo com o art. 2º do referido Decreto e com a alteração da redação dada pelo Decreto nº 14.984/2014, os seguintes membros:

I - Marina Ferreira de Souza Antunes, representante da Associação dos Docentes da Universidade Federal de Uberlândia - ADUFU; II - Ana Beatriz Mugnatto Pacheco, representante da Secretaria Municipal de Educação; III - Eduardo Danilo Ribeiro dos Santos Pereira Ignácio, representante da Secretaria Municipal de Educação; IV - Marcos Antônio Lima Pereira, representante da Secretaria Municipal de Educação; (Redação dada pelo Decreto nº 14.984/2014) V - Vinícios Bruno Malaquias, representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho; (Redação dada pelo Decreto nº 14.984/2014) VI - Luís Antônio Barbosa Pereira, representante da Secretaria Municipal de Educação. (Redação dada pelo Decreto nº 14.984/2014) (UBERLÂNDIA, 2013).

Essa Comissão foi coordenada pela professora Dra. Marina Ferreira de Souza Antunes e tinha como desafio elaborar um plano em consonância com o Plano Nacional de Educação que garantisse a identidade própria e autonomia. Dessa maneira, a partir da leitura de vários documentos, foi elaborado o Documento Referência do PME, estruturado em seis eixos



temáticos, quais sejam: Sistema Municipal de Ensino; Educação Inclusiva: cidadania e emancipação; Qualidade da Educação: Democratização e Aprendizagem; Gestão Democrática; Valorização dos Trabalhadores da Educação: Formação e Condições de Trabalho; Financiamento da Educação: Transparência e Controle Social, abarcando todas as etapas e modalidades da educação (UBERLÂNDIA, 2014b).

De acordo com Antunes e Jesus (2017):

A primeira versão do Documento de Referência elaborada pela Comissão foi enviada para: representantes da Secretaria Municipal de Educação; Superintendência Regional de Ensino (SRE); Organizações Não Governamentais (ONGs); e Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Posteriormente foi disponibilizada para todas as escolas municipais para que fosse discutida e as propostas ao texto original fossem apresentadas (ANTUNES; JESUS, 2017, p. 44).

O PME deve ser elaborado com e para a comunidade e essa participação requer coordenação, propostas orientadoras e processos de sistematização. Nessa perspectiva, a Comissão para a elaboração do PME preparou reuniões com os dirigentes das escolas municipais, SME, a SRE, ONGs e a UFU, para apresentar o documento, e elaborou um Guia com o passo a passo de como o processo deveria acontecer na escola, orientando o estudo e as discussões (FERREIRA; ANTUNES; MENDES, 2015).

No calendário escolar foi previsto tempo, e espaço, para que as escolas pudessem discutir e analisar esse documento, fazendo suas sugestões de modificações, visto que ele poderia receber propostas aditivas, supressivas e novas propostas. Assim, de acordo com Antunes e Jesus (2017):

Para viabilizar a participação de todos/as servidores/as das escolas municipais, a Secretaria Municipal de Educação, em consonância com a Assessoria de Inspeção Escolar, definiu no calendário de 2014 dois dias escolares dedicados exclusivamente à discussão do documento referência. Naquele momento as escolas realizaram rodas de conversa para debater suas propostas de acréscimo, supressão ou melhoria do texto. Também, naquele momento promoveram as escolhas democráticas de seus delegados/as ao I Congresso Municipal de Educação – Plano Municipal de Educação: por uma cidade educadora previamente programado para ser realizado nos dias 11 e 12 de setembro de 2014 (ANTUNES; JESUS, 2017, p. 45).

Para participar do ‘I Congresso Municipal de Educação – Plano Municipal de Educação: por uma cidade educadora’, dentro do município, cada escola iria enviar seis representantes (pessoas da gestão, docente, técnico administrativo, responsáveis). No Estado foi possível retirar dois representantes de cada escola e teria também um representante de cada ONG, hoje conhecida como OSCs (Organização da Sociedade Civil).

O documento referência foi enviado a outras instituições que também apresentaram emendas ao texto e indicaram delegados/as e observadores/as para participarem do I Congresso Municipal de Educação, que são as seguintes:

Associação dos Docentes da Universidade Federal de Uberlândia – Seção Sindical – ADUFU; Faculdade de Educação da UFU – FACED; Organizações Não Governamentais conveniadas à SME – ONGs, Conselhos Municipais relacionados à Educação; Sindicato dos Professores da Rede Privada – SINPRO; Sindicato dos Trabalhadores Estaduais – Sind-UTE/ MG; e a profissionais da educação (ANTUNES; JESUS, 2017, p. 45).

O Documento Referência foi estudado e modificado pelas instituições já mencionadas, as emendas aditivas, substitutivas ou supressivas, foram incorporadas ao texto. Esse trabalho de sistematização do documento contou com membros do Conselho Municipal de Educação – CME e do Cemepe (Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz). As propostas foram apresentadas durante a realização do ‘I Congresso Municipal de Educação – Plano Municipal de Educação: por uma cidade educadora’ que se realizou nos dias 11 e 12 de setembro de 2014 (ANTUNES; JESUS, 2017).

Esse Congresso contou com uma Comissão organizadora, instituída pelo Decreto nº15.111, de 29 de agosto de 2014 e teve a tarefa de discutir as propostas por eixo temático, elaborar, votar e aprovar o documento final. Esse trabalho se iniciou em 11 de setembro de 2014 e estendeu-se até 12 de novembro de 2014.

O Congresso foi dividido em seis eixos e cada escola municipal indicou seis delegados (as) e cada um participou de um eixo; as escolas estaduais indicaram dois delegados (as); e as OSCs, até então ONGs, e movimentos, indicaram um delegado (a) e um suplente. Ao todo participaram 602 delegados (as), 83 observadores (as) e 42 convidados (as), num total de 737 participantes, distribuídos nos seis eixos temáticos. As instituições participantes foram: 54 Escolas de Educação Infantil (Emei); 50 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (Emef); 21 Escolas Estaduais (EE); 25 Organizações Não Governamentais (ONGs); o Cemepe, do Campus Municipal de Atendimento à Pessoa com Deficiência, da Superintendência Regional de Ensino (SRE), do Centro Estadual de Educação Continuada (Cesec) da UFU, da Escola de Educação Básica da UFU (Eseba), de diversos conselhos; e sindicatos, totalizando 162 instituições presentes, retratando bem a amplitude da participação democrática (FERREIRA; ANTUNES; MENDES, 2015).

O Congresso, que estava previsto para acontecer nos dias 11 e 12 de setembro de 2014, se estendeu até 12 de novembro pois não foi possível concluir os trabalhos, havendo a solicitação dos participantes dos eixos pela ampliação do tempo. Portanto, o evento foi

prorrogado para que os eixos que ainda não haviam concluído, pudessem continuar a discussão e apresentar uma proposta de texto final. Ferreira, Antunes e Mendes (2017, p. 37) ressaltam que “foi um processo de amplo debate e também um exercício democrático, tanto por parte dos(as) participantes do Congresso, quanto da comissão organizadora, que teve que se adequar à dinâmica proposta pelos(as) delegados(as)”.

Ao final do Congresso, o Documento aprovado, que expressava o pensamento e o desejo dos profissionais que acreditavam na educação democrática e com compromisso social, foi entregue à Secretaria Municipal de Educação e após todas as adequações legais, se transformou em projeto de Lei e foi encaminhado para a Câmara Municipal de Vereadores. Nesse documento, por ter sido resultado de um processo democrático e participativo, os profissionais em geral, a SME e outros envolvidos, defenderam que o texto fosse aprovado sem modificações. No entanto, como nos mostra Antunes e Jesus (2017):

Da parte dos componentes da Comissão de Educação não houve questionamentos quanto ao conteúdo geral do documento. Entretanto, um movimento nacional que atuou fortemente em todo o país junto às Câmaras de Vereadores nos municípios, nas Assembleias Legislativas dos Estados Federados e na Câmara dos Deputados Federais pela retirada de toda e qualquer referência às relações de gênero de documentos oficiais que tratam da Educação sob a alegação de que tais discussões nas escolas incitam o conflito entre homens e mulheres e por outro lado, estimulam relações homoafetivas, influenciou os vereadores de Uberlândia pela retirada do texto original do PME de todas as palavras “gênero” e qualquer referência pertinente ao tema (ANTUNES; JESUS, 2017, p. 48).

O texto ganha uma nova redação e a questão de gênero, sexualidade, etnia, raça, dentre outros, foi retirada do texto, representando uma derrota aos movimentos sociais e um retrocesso nas políticas. Essa postura revelou uma concepção de mundo no qual ainda permanecem as desigualdades de gênero, a homofobia e o preconceito étnico-racial, procurando impedir, por meio da lei do PME, que as escolas promovam o respeito às diversidades.

Outra alteração no texto, que está relacionada diretamente com a educação infantil, foi a emenda incorporada pelos vereadores relativa às ONGs que passaram a ser denominadas Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e que deu continuidade à parceria público-privado no oferecimento de vagas nas creches e pré-escolas. Nesse aspecto a redação do texto final aprovado, na Meta 6, que se refere a ampliar, progressivamente o investimento público em educação, na Diretriz I sobre a política de financiamento da educação, trouxe em suas estratégias: “5) Estabelecer parceria para oferta de matrículas gratuitas em creches, na forma da legislação vigente; 9) Manter parcerias com o terceiro setor no sentido de garantir vagas em creches e pré-escolas existentes no Município”.

Cabe ressaltar que o Documento Referência na Meta 6, Diretriz I, trazia como estratégia a extinção dessa parceria público-privado, “6) Congelar o número de matrículas em creches conveniadas, de maneira que essa modalidade de parceria seja extinta; visando e assegurando o atendimento da demanda na rede pública” (UBERLÂNDIA, 2014b, p. 28). Durante o Congresso, após várias discussões, ficou definido que os recursos públicos deveriam ser utilizados na rede pública de educação e aos poucos eliminar o financiamento das ONGs.

Quanto à questão da parceria público-privado é algo que há muito tempo se chama a atenção para os riscos. Vemos escolas que foram construídas com o dinheiro público, dentro do padrão nacional de construção e, depois de prontas, serem transferidas para as OSCs poderem administrar. Elas estão na gestão da escola, escolhem quem serão os professores, os funcionários, pessoas que não passam pelo crivo de um concurso público e, muitos vezes não têm a formação necessária, e o poder público não tem nenhuma ingerência sobre isso. Ou seja, de acordo com a Constituição Federal, a educação infantil e a primeira etapa do ensino fundamental são responsabilidade do município, mas este ente federado abre mão disso para que uma OSC possa governar e ainda receber verba para administrar essa escola, fazendo-nos questionar sobre a qualidade da educação que está sendo ofertada e sobre o lugar que essa educação ocupa no nosso projeto de país.

Mesmo com essas derrotas, devemos reconhecer que foram muitas, e significativas, as vitórias, reafirmando que a construção do PME para a cidade de Uberlândia significou um grande avanço por se tratar de uma Política de Estado e não somente uma Política de Governo, no intuito de responder às necessidades sociais no que tange à educação do município.

Quantos aos seis eixos do PME (2015), com suas metas e diretrizes, procuramos nos ater àqueles que se referem, direta ou indiretamente, à educação infantil do município de Uberlândia. Assim, analisando o PME aprovado, verificamos que esta etapa da educação está contemplada no Eixo III – Qualidade da Educação: Democratização da Aprendizagem – na Meta 3, diretriz I, que traz o fomento, expansão e promoção da qualidade da educação infantil.

Essa diretriz traz, em suas estratégias, criar novas vagas com vistas a universalizar a pré-escola (4 e 5 anos de idade) até o ano de 2016, e atender 50% da população de 0 a 3 anos de idade até o ano de 2020, garantindo estrutura física adequada, material pedagógico, profissionais habilitados e em número suficiente para um trabalho de qualidade. Além disso, visa conscientizar a sociedade sobre o conceito de educação infantil, cumprir o limite de alunos por sala, promover a qualificação profissional específica para todos os profissionais e disponibilizar e assegurar educador de apoio extra para a educação infantil.

A diretriz V aborda a implementação de políticas públicas que garantam a redução de alunos por turma para todos os níveis da educação básica, ao passo que a diretriz VI traz o fomento e a promoção da educação em tempo integral. A diretriz VIII prevê a garantia do acesso e da permanência com qualidade à aprendizagem na educação, em todos os níveis, etapas e modalidades, e tem como estratégias assegurar o monitoramento do rendimento escolar e a frequência dos alunos e fomentar, e garantir, acesso às tecnologias educacionais, às práticas pedagógicas, bem como às pesquisas relacionadas ao desenvolvimento infantil que assegurem a alfabetização.

Ainda na Meta 3, a diretriz IX discorre sobre a garantia de infraestrutura adequada e necessária para uma educação de qualidade em todos os níveis e modalidades da educação nas escolas de zona urbana e rural. Entre suas estratégias está a construção de novas escolas com anfiteatros e com acessibilidade, manutenção e ampliação de bibliotecas, promover, garantir e efetivar a construção, manutenção e ampliação das brinquedotecas e parques infantis nas escolas de educação infantil, promovendo a aprendizagem alunos. A diretriz X visa garantir laboratórios de informática e profissionais habilitados para as instituições de educação infantil.

O Eixo V – Valorização dos trabalhadores da educação: Formação e Condições de Trabalhos – tem como estratégias a formação permanente dos trabalhadores em educação, em parceria com o Cemepe, UFU e demais instituições formativas e retomar a formação inicial in loco nos módulos e no horário de repouso das crianças de 0 a 3 anos de idade, entre outras ações que visam a qualidade da educação, valorizando e promovendo a formação específica e continuada aos profissionais que atuam nas escolas.

O Eixo VI trata do financiamento da educação, estendendo este como indispensável para assegurar a educação pública e de qualidade e tem como meta ampliar progressivamente o investimento público em educação e, como estratégias, implantar o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) e estabelecer parcerias para a oferta de matrículas gratuitas em creches, além de manter parceria com o terceiro setor para garantir vagas em creches e pré-escolas do município.

Ferreira, Antunes e Mendes (2015), ponderam que:

O que garantirá a efetivação das diretrizes e metas estabelecidas no PME será a participação, o acompanhamento e a avaliação da sociedade civil, representada pelo Conselho Municipal de Educação, Câmara Municipal, trabalhadores da educação, mães/pais/responsáveis, estudantes, todos(as) os(as) cidadãos(ãs) que, de alguma forma, estejam envolvidos no processo educacional do município. (FERREIRA; ANTUNES; MENDES, 2015, p. 45).

No PME de Uberlândia, no art.5º § 2º, consta que “O Sistema Municipal de Ensino criará mecanismos para o acompanhamento local do cumprimento das diretrizes, metas e estratégias deste PME”. A referida Lei institui ainda, no seu art.6º, que:

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PME, o Município de Uberlândia utilizará, para aferir a evolução no cumprimento das diretrizes, estratégias e metas estabelecidas no Anexo desta Lei, os estudos publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, os resultados de pesquisas sobre qualidade da educação desenvolvidas por instituições de ensino superior e pela Secretaria Municipal de Educação, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes (UBERLÂNDIA, 2015).

Verificaremos, a seguir, como tem acontecido esse acompanhamento e cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PME, e como ou se estão se materializando as políticas públicas e o direito à educação infantil, no contexto da cidade de Uberlândia-MG, analisando as estratégias do Plano Municipal de Educação (2015 – 2025), em consonância com o PNE.

## **5 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL E DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA A GARANTIA DESSE DIREITO.**

O objetivo dessa pesquisa é analisar o Plano Municipal de Educação do município de Uberlândia-MG, e sua interface com o Plano Nacional de Educação, no que se refere à educação infantil e às metas e estratégias propostas com vistas à garantia e efetivação do direito à educação nessa etapa da educação básica. Nessa perspectiva busca-se responder: Quais metas e estratégias do PME para a educação infantil já foram implementadas? Quais as contribuições desse Plano para se alcançar as metas propostas no Plano Nacional de Educação referentes à educação infantil? E, o município tem garantido o direito à educação infantil demandado pela população?

Na busca de responder tais questões, esta seção tem o objetivo de apreender e analisar as metas e estratégias propostas no PNE e no PME de Uberlândia, e os desdobramentos dessas para a efetivação do direito à educação infantil no município.

A Constituição Federal de 1988 prevê o estabelecimento do PNE por lei. A LDB nº 9394/1996 dispõe que a União deve elaborar o PNE em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Com esse ordenamento legal, foi estabelecido o PNE com vigência de 2001 a 2010, cujos limites de recursos financeiros restringiram o cumprimento de suas metas. Em seguida, elaborado e objeto de disputas e interesses, o atual PNE 2014-2024 assegura diversas questões educacionais e se constitui em um instrumento de planejamento político-educacional. Dourado (2020) acrescenta que:

PNE 2014/2024 dever-se-ia constituir em efetiva política de Estado para a educação e, portanto, ser o epicentro das políticas educativas, por expressar, por ocasião de sua aprovação e promulgação, uma efetiva proposição de planejamento em educação pautado em pacto federativo e democrático [...] (DOURADO, 2020, p. 11).

As políticas educacionais são mediadas pelas regulamentações e dinâmicas de financiamento, de avaliação e de gestão. Entender o PNE como o epicentro dessas políticas envolve questões como uma agenda nacional, a relação entre os entes federados, o sistema educacional brasileiro, a avaliação e o financiamento, a qualidade da educação, entre outros. Dourado (2020, p. 11) afirma que as políticas educacionais, como expressão da materialização da ação do Estado/Governo, “são mediadas pelo contexto sociocultural mais amplo [...] nem sempre circunscritas à dimensão educacional mas, certamente resultantes de macro processos

que impactam as políticas públicas”, principalmente as políticas de ajuste fiscal, que reduzem o papel do Estado quanto a essas políticas.

Diante do cenário nacional o PNE não se constituiu em uma política de Estado. O que está se destacando é a educação efetivando-se por meio de arranjos institucionais diversos. Dourado (2020, p. 17) reforça essa afirmativa ao apontar que em razão “da demanda diversificada da fase atual de reestruturação capitalista que, ao engendrar mudanças nos processos de organização, gestão e financiamento da educação, avança sobremaneira, em novas formas de apropriação do fundo público pelo setor privado”.

Com isso, legitimam-se as desigualdades, expandindo uma oferta de educação diversificada e diferenciada entre as instituições. Ressalta-se, também, os vários retrocessos na área educacional, como retrocessos na agenda educacional, na materialização ou secundarização do PNE, e por cortes expressivos nos orçamentos.

Dourado (2020) discorre sobre a não materialização das metas do PNE e o impacto da secundarização desse Plano para a educação e, ao mesmo tempo, sinaliza que na contramão desses processos houve a vitória no campo do financiamento da educação básica com a aprovação do novo Fundeb.

Isto nos coloca diante do desafio de compreender que há, certamente, macro indicações para a educação que sinalizam para um movimento global, o qual se traduz por uma lógica contraditória que marca os atuais processos de sociabilidade capitalista, sinalizando a importância da educação, mas que, ao mesmo tempo, fragmenta, diversifica e diferencia suas políticas e gestão em âmbito local, regional, nacional e transnacional (DOURADO, 2020, p. 24-25).

Essa lógica contraditória certamente impossibilita que o PNE se torne o epicentro das políticas educacionais, não o configurando como uma política de estado.

As metas do PNE representam desafios para as políticas públicas brasileiras, orientam e definem objetivos para o ensino em todos os níveis da educação, incluindo a Educação Infantil. Já a Meta 1 propõe a universalização da educação para a população entre quatro e cinco anos, e o atendimento de 50% da população de zero a três anos, ou seja, a universalização deve acontecer, porém, preservando o direito das crianças de 0 a 3 anos.

A Lei nº 13.005/2014 determina que todos os municípios construam ou revisem seus Planos de educação em consonância com o PNE e, com isso, Uberlândia elaborou o seu Plano Municipal de Educação com vigência de 2015 a 2025. Tanto os Planos Nacionais, quanto os Planos Municipais de Educação, devem realizar ciclos de monitoramento, sendo avaliada a evolução no cumprimento das estratégias para o alcance das metas. Nesse contexto analisaremos a seguir os relatórios de monitoramento/avaliação dos Planos, se as metas



referentes à educação infantil estão sendo cumpridas, bem como a contribuição do PME de Uberlândia na garantia do direito a esta etapa da educação e, em consequência, na efetivação das metas do PNE.

### **5.1 Política de monitoramento e avaliação do plano nacional de educação**

O Plano Nacional de Educação foi concebido com extensos debates, o que evidencia a participação social como marca constante no processo de elaboração, com o envolvimento dos profissionais que atuam em todos os níveis, etapas e modalidades da educação.

A EC 59/2009 alterou o caput do Art. 214 da CF de 1988 e acrescentou o Inciso VI, ampliando o papel do PNE na política educacional do país, ficando o texto com a seguinte redação:

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 à: 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 – ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2018).

Com essa nova redação, atribuiu-se ao PNE a tarefa de articular o “sistema nacional de educação em regime de colaboração” e incluiu, no Inciso VI, a determinação para o estabelecimento de “meta de aplicação de recursos públicos em educação”, consolidando, no texto constitucional, o orçamento público como meio para viabilizar avanços na educação nacional.

Nesse novo contexto, conforme já apresentado, é elaborado o novo PNE, a partir dos debates da Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb) 2008, e da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2010, e aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência de 10 anos. Este apresenta como diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PNE: I -erradicação do analfabetismo; II -universalização do atendimento escolar; III -superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V -formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII -promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII -estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto -PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX -valorização dos (as) profissionais da educação; X -

promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014a).

A concretização de uma política pública envolve diferentes etapas da formação e planejamento à execução e avaliação (DUARTE, 2004). Nessa pesquisa nos interessa identificar a parte relativa à execução e avaliação dos Planos de Educação, como afirma Duarte (2004, p. 114), que “deve haver uma fase de avaliação dos resultados da política adotada, o que inclui o controle e a fiscalização de sua implementação pela sociedade civil, pelos Tribunais de Contas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e, até mesmo, pelo Judiciário”.

Aprovado o PNE pelo Congresso Nacional, torna-se fundamental o monitoramento contínuo e as avaliações constantes das metas e estratégias. Para Dourado, Junior e Furtado (2016, p. 455) “são fundamentais o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação pelas autoridades competentes previstas no PNE e, ainda, a participação da sociedade no acompanhamento e no monitoramento, visando à efetivação do Plano”.

A Lei nº 13.005, que aprova o PNE/2014, estabelece no art. 5º que “A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:”

- I - Ministério da Educação - MEC;
  - II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
  - III - Conselho Nacional de Educação - CNE;
  - IV - Fórum Nacional de Educação.
- § 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput :
- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
  - II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
  - III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (BRASIL, 2014).

Essa Lei determina ainda que a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência do PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep publicará estudos aferindo a evolução no cumprimento das metas estabelecidas. A partir de então, em 2015 o Inep lançou o documento intitulado ‘Plano Nacional de Educação- Linha de Base’, que continha a análise descritivas das séries históricas dos indicadores do Plano. Para Dourado, Junior e Furtado (2016)

Trata-se de um documento com informações para subsidiar os entes federativos na tarefa de monitorar e avaliar seus planos de educação. Esse material, além de atender ao dispositivo do PNE, é fundamental para subsidiar o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação do cumprimento das metas e estratégias (DOURADO; JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 456).

Ainda para os referidos autores, às instâncias responsáveis por monitorar o PNE, se coloca o desafio de articular informações e dados, promovendo um amplo debate em torno do cumprimento, ou não, do que foi previsto. E acrescentam que

No caso de descumprimento de metas e estratégias, compete a essas instâncias a proposição de repactuação de metas e estratégias para o período. Nesse viés, a participação da sociedade marca o controle das ações decorrentes do próprio Plano, num movimento em prol da melhoria contínua da qualidade da educação para todos. (DOURADO; JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 456).

Portanto, monitorar e avaliar são partes constantes de um processo que não se realizam isoladas e, nessa perspectiva, Dourado, Junior e Furtado (2016, p. 456) afirmam que “a avaliação compreende o monitoramento como parte constituída e constituinte”. Essas etapas são fundamentais para o cumprimento das metas e estratégias do PNE, bem como pela sua reorganização e repactuação no caso de descumprimento e, como decorrência do PNE, os demais planos de educação, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios também devem ser monitorados como forma de cumprimento dos dispositivos legais, também para favorecer a implementação das políticas educacionais em âmbito estadual e municipal, e contribuir para o alcance e êxito do PNE.

Cumprindo com o disposto na Lei foram elaborados os documentos de monitoramento do Plano, a saber: Relatório do 1º ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014 – 2016; Relatório do 2º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018; e Relatório do 3º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020. Destes interessa-nos analisar as metas relativas à educação infantil, quis sejam:

- Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.
- Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
- Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.
- Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...]
- Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

- Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
- Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
- Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
- Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014a).

Ressaltamos que a Meta 1 é composta por 17 estratégias para a sua efetivação, e entre elas está o regime de colaboração entre os entes federados, a expansão das redes públicas de educação infantil, a realização de levantamento da demanda por creches como forma de planejar a oferta, a melhoria da rede física e escolas públicas de educação infantil, a expansão da oferta de vagas, a promoção da formação inicial e continuada dos profissionais, o estímulo ao acesso à educação infantil em tempo integral, entre outros.

A Meta 4 estabelece como estratégia 4.2, “promover, no prazo de vigência deste PNE, a universalização do atendimento escolar à demanda manifestada pelas famílias de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação”, dentre outras estratégias que envolvem a educação básica, especificando o atendimento à população de 0 a 17 anos, portanto, englobando a educação infantil.

A Meta 7 discorre sobre fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades e especifica, em suas estratégias, incentivar o desenvolvimento de tecnologias educacionais para a educação infantil, incentivar práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, ampliar programas como transporte, alimentação e assistência à saúde, e prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais.

As Metas 15, 16 e 18 dizem respeito aos profissionais da Educação Básica e estabelecem a formação específica em nível superior, a formação continuada e a valorização dos profissionais por meio do plano de cargos e carreiras. Para a educação infantil, que por muito tempo permaneceu com uma visão assistencialista, com profissionais sem formação para atuar,

e pouco valorizada, essas metas representam uma grande conquista, principalmente no sentido de conscientizar sobre a importância dessa etapa da educação na formação dos estudantes.

Na Meta 19 destacamos que todas as estratégias são importantes, mas citamos aqui a estratégia 19.2 referente à ampliação dos programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos “conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas [...]”. Vale aqui adicionar ainda como incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, para coordenar as conferências municipais, estaduais e distritais, e efetuar o acompanhamento da execução do PNE e dos seus planos de educação.

A Meta 20, referente ao financiamento da educação, é o meio pelo qual todas as outras metas podem ser cumpridas. Porém, sem o financiamento adequado, elas não passam de intenções. Essa meta estabelece, entre outras coisas, garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, assegurar a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, e implantar e implementar o Custo Aluno Qualidade inicial – CAQi e o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetros para o financiamento da educação em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Destacando as metas e estratégias do PNE que são importantes para a nossa pesquisa referente à educação infantil, analisaremos os três ciclos de monitoramento do PNE.

### **5.1.1 Relatório do 1º ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014 – 2016**

O PNE entregue à sociedade brasileira, foi fruto de uma construção coletiva e abarcou um conjunto de aspirações e finalidades para a educação, expressas em suas 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias.

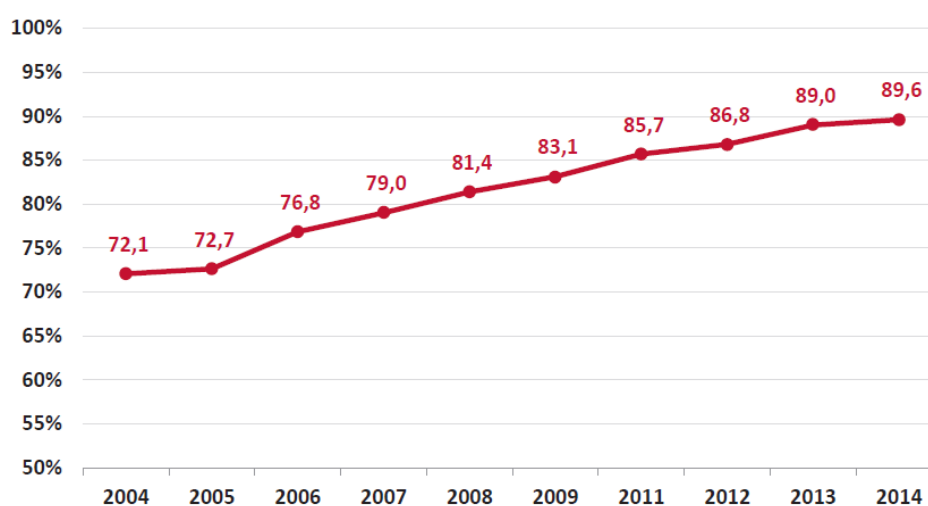
Para cumprir o artigo 5º da Lei do PNE, o Inep publicou em 2015 o documento PNE-Linha de Base, que apresentou uma contextualização da situação de cada uma das metas do Plano.

A publicação foi apresentada ao Fórum Nacional de Educação (FNE), com a participação de representantes do Conselho Nacional de Educação (CNE), das Comissões de Educação da Câmara e do Senado, do Ministério da Educação (MEC) e de entidades científicas da área educacional, submetida a consulta pública (Portaria Inep nº 424, de 9 de outubro de 2015) e debatida com representantes da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), o que permitiu reunir subsídios para o aperfeiçoamento dos indicadores selecionados para o monitoramento do PNE (BRASIL, 2016).

As propostas desses espaços de diálogos constituíram o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, que analisou o período de 2004 a 2014, de forma a permitir uma investigação da trajetória dos indicadores, apresentando os seguintes dados:

Na meta que trata do acesso da população com idade de 0 a 5 anos na educação infantil, o percentual das crianças de 4 e 5 que frequentavam a escola no Brasil atingiu, em 2014, 89,6%, verificando um crescimento contínuo em âmbito nacional, como nos apresenta o gráfico abaixo.

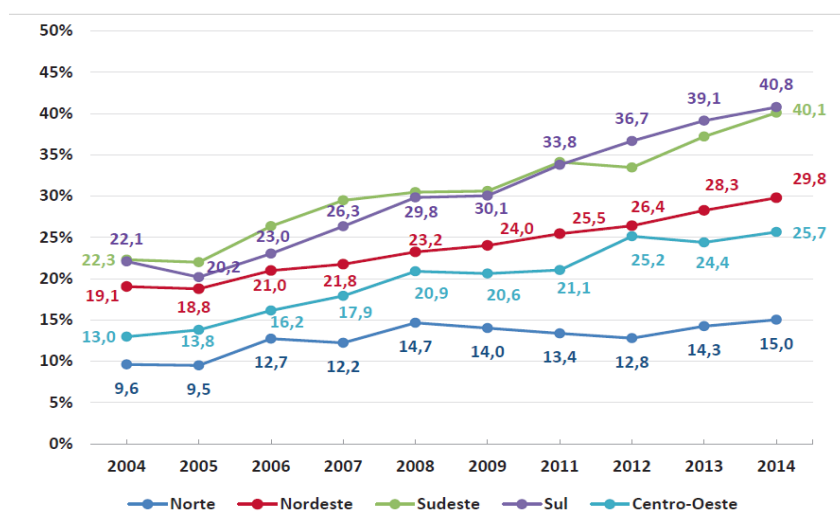
**Gráfico 1** - Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2014.



Fonte: Elaborado pela Direção de Inep com base em dados da Pnad/IBGE. (BRASIL, 2016, p. 29).

Em relação à população de 0 a 3 anos, em 2014 o percentual de crianças nessa faixa etária que frequentava a escola/creche atingiu 33,3% em um crescimento contínuo desde 2004. Houve um aumento no percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola/creche em todas as grandes regiões, porém, foi registrada uma tendência de ampliação da desigualdade entre estas. Nas regiões Sul e Sudeste foram registrados os maiores percentuais de frequência: 40,8% e 40,1%, respectivamente.

**Gráfico 2** - Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região – Brasil – 2004-2014.



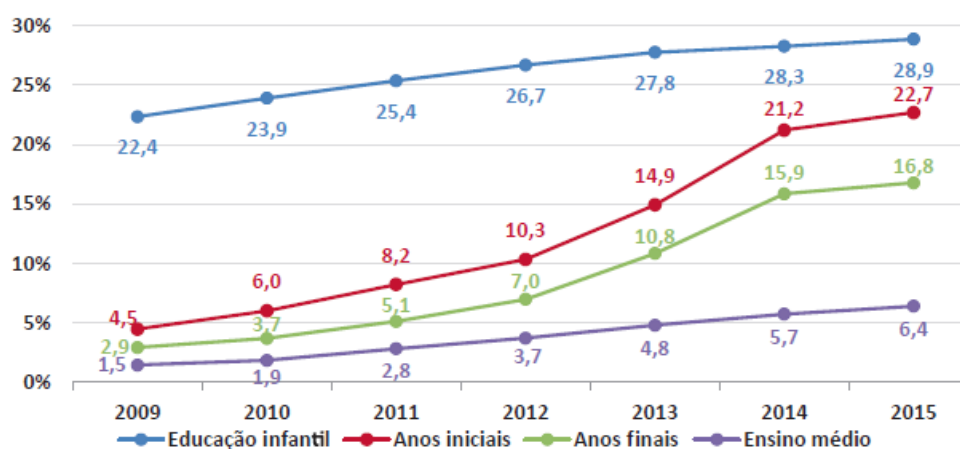
Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (BRASIL, 2016, p. 38).

Sobre essa meta e os dados apresentados, podemos afirmar que o acesso das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola cresceu continuamente, passando de 72,1% em 2004 para 89,6% em 2014. E o atendimento escolar das crianças de 0 a 3 anos nas creches também se deu de forma contínua; porém, destaca-se nessa trajetória, uma tendência à desigualdade tanto racial, quanto sócio-econômica, revelando-se um desafio. Como proposta para esse enfrentamento registra-se a estratégia 1.2 com o intuito de garantir que até o final da vigência do PNE as taxas de frequência na educação infantil das crianças de 0 a 3 anos, oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado, e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo, seja inferior a 10% (dez por cento).

Na meta 4 os dados apresentados revelam que na educação infantil os percentuais das matrículas de crianças com deficiência em classes comuns aumentaram passando de 33,3%, em 2009, para 80,6% em 2015, nas creches, e, de 46,5% para 85,8%, na pré-escola. Os dados revelam um aumento no percentual de matrículas da população com deficiência em classes comuns; no entanto, não esclarecem se esses alunos tiveram acesso à AEE ou a outros serviços especializados.

Na meta 6 observa-se que o número de matrículas em tempo integral vem mantendo uma trajetória de expansão dentro do recorte histórico e que, em relação às etapas da educação básica, a educação infantil se mantém acima da meta estabelecida pelo PNE, desde 2011.

**Gráfico 3** - Percentual de matrículas em tempo integral, por etapa de ensino – Brasil – 2009-2015



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base no Censo da Educação Básica/Inep (BRASIL, 2016, p. 148)

No que diz respeito ao percentual de escolas públicas com ao menos um aluno em tempo integral, os dados indicam que a meta de 50%, estabelecida pelo PNE, foi alcançada já em 2014.

Na meta 15, que tem o objetivo de assegurar que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, em cursos de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, o documento apresenta que a proporção de profissionais com formação superior compatível com suas disciplinas lecionadas revela uma distância entre o real e o estipulado pela meta, revelando que no ano de 2015 apenas 44,6% dos professores que atuavam na educação infantil possuíam essa formação.

Ainda sobre a formação dos profissionais da educação, porém em nível de pós-graduação, os dados apresentados revelam que o percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato* ou *stricto* sensu, no Brasil, esteve em contínuo crescimento, passando de 24,6% no ano de 2008, para 32,9% no ano de 2015.

Analisando por regiões, em 2015 somente a região Sul possuía mais de 50% dos professores com pós-graduação. O Centro-Oeste apresentou 39%, valor acima do observado para o Brasil. As regiões Norte e Nordeste tiveram os menores percentuais, quais sejam, 21,1% e 27,8% respectivamente, e a região Sudeste, com 31%, ficou pouco abaixo do percentual alcançado no Brasil que era de 32,9% (BRASIL, 2016).

Os indicadores revelam ter havido um crescimento do número de profissionais com formação em pós-graduação, sendo a maioria em cursos *lato sensu*. Houve uma evolução também no percentual de professores da educação básica que realizaram formação continuada.



A meta 18 tem o objetivo de assegurar que todos os sistemas de ensino adotem planos de carreira e remuneração para os profissionais da educação, até o prazo de dois anos a contar do início da vigência do PNE, e cumprir o piso salarial nacional profissional da educação básica pública.

Todos os estados da Federação declararam ter planos de carreira e remuneração do magistério da educação básica e o que diferencia os estados é o ano em que foram criados. O mesmo ocorreu com os municípios, existindo a hipótese de que apenas sete estados (26,0%) teriam, na aprovação do PNE, planos adequados às diretrizes nacionais vigentes (BRASIL, 2016).

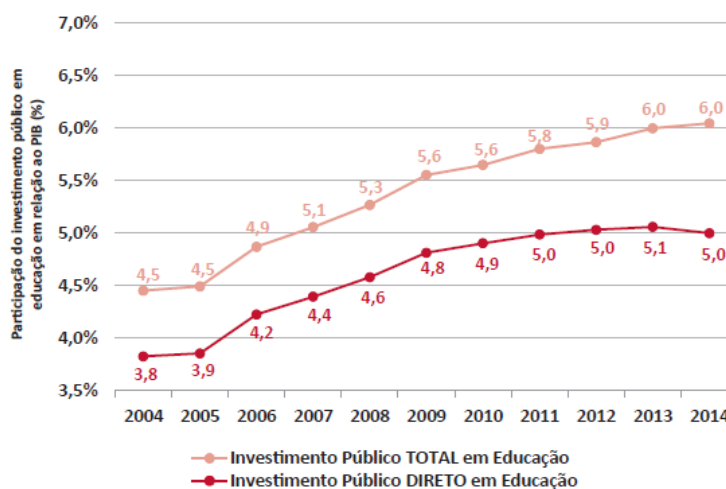
A meta 19 tem como objetivo assegurar condições para a efetivação da gestão democrática no prazo de dois anos. A gestão democrática da escola pública no Brasil se faz presente como princípios na CF de 1988 e na LDB; porém, até o presente documento de monitoramento, as legislações posteriores pouco evoluíram.

A meta 20 é ampliar o investimento público em educação pública, de modo a atingir no mínimo 7% do PIB do país no quinto ano de vigência do PNE e, no mínimo, 10% ao final do decênio.

O investimento público foi analisado sob duas visões: a primeira foi investimento público direto em educação, que representa a soma de todos os recursos aplicados pelo setor público (União, Estados e Municípios) em educação; e a segunda, investimento público total em educação, que engloba além do investimento público direto, a complementação à aposentadoria futura dos profissionais da educação, os recursos destinados a bolsas de estudos e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), e as transferências ao setor privado.

Os valores aplicados no investimento público apresentaram um crescimento no período de 2004 até 2014, como pode ser observado no gráfico abaixo.

**Gráfico 4** - Estimativa do percentual do investimento público total e direto em educação em relação ao produto interno bruto (PIB) – Brasil – 2004-2014



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados fornecidos pela Deed/Inep (BRASIL, 2016, p. 441).

De acordo com os dados apresentados pelo monitoramento, o investimento público total em educação apresentou uma evolução; porém, estabilizou em aproximadamente 6,0% do PIB nos anos de 2013 e 2014. Em valores monetários, apresentou um crescimento real de 130,4%, totalizando R\$ 343,8 bilhões em 2014.

### 5.1.2 Relatório do 2º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018

Com o intuito de cumprir com a atribuição descrita no artigo 5º do PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), publicou este relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018.

Os dados referentes à meta 1 indicam que de 2014 a 2016 houve um aumento de 2,3 pontos percentuais no número de crianças de 0 a 3 anos atendidas em creches/escolas, atingindo a cobertura de 32% dos alunos nessa faixa etária.

Quando separadas por regiões, notamos que as desigualdades de acesso à creche permanecem no Brasil porque ainda que tenha havido progresso em todas as regiões, a região Norte apresenta atendimento de 15,8% e Sul e Sudeste estão com percentuais próximos de 40%.

Na região Sudeste de 2004 a 2016 houve uma variação de 17,3 pontos percentuais no atendimento às crianças de 0 a 3 anos. No Estado de Minas Gerais a variação foi de 14,7 pontos. Entretanto, os números indicam que nos anos de 2015 e 2016 houve uma redução no atendimento, passando de 31,3% para 30,6%.

As desigualdades também são observadas quando se compara o atendimento entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos. Em 2016 o quintil superior da renda apresentou 48,2% da cobertura, enquanto o quintil inferior alcançou 22,3%, uma desigualdade crescente que vai na contramão da estratégia 1.2 do PNE.

Na população de 4 e 5 anos, que frequenta a escola/creche, a meta é universalizar o atendimento até 2016. O gráfico 16 evidencia um crescimento contínuo; porém, a meta estabelecida de atender 100% da população nessa faixa etária não se concretizou, faltando aproximadamente 450 mil crianças para serem incluídas na pré-escola em 2016.

Analisando por região geográfica a relação da cobertura de crianças de 4 e 5 anos, a região Sudeste é a única que apresentou um recuo no indicador, de 93,0% em 2015, para 91,7% em 2016.

Quanto à desigualdade social, a diferença na cobertura do atendimento das crianças de 4 e 5 anos das famílias mais pobres, e das famílias mais ricas, vem se reduzindo ao longo dos últimos anos.

A meta 1 não foi alcançada; contudo, o Brasil apresentou progressos em relação à cobertura da educação infantil para crianças de 0 a 5 anos de idade, necessitando, ainda, de incentivos e políticas para estimular o atendimento com prioridade da população do grupo de renda mais baixa, reduzindo as desigualdades existentes.

Na meta 4 a população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequentava a escola em 2010 era de 82,5% e essa meta, estipulada em 2014, tem o objetivo de universalizar esse atendimento, revelando um quantitativo de 17,5% em idade escolar, sem acesso às instituições de ensino.

Em relação à população nessa mesma faixa etária com deficiência, TGD e Altas habilidades ou superdotação que estuda em classes comuns da educação básica, ficou evidenciado um aumento de matrículas em 2017 e esse crescimento foi gradativo, chegando a 90,9% dos alunos do público-alvo matriculados em classes comuns da educação básica no referido ano.

Os dados revelam que houve um aumento no número de matrículas e que alguns Estados já conseguiram universalizar esse atendimento como é o caso do Acre, Roraima, Rio Grande do Norte e Espírito Santo e que alguns estão próximos de atingir a meta. No caso de Minas Gerais, em 2017 o estado alcançou um percentual de 84,9% do atendimento, ainda distante de cumprir com o estipulado no PNE.

Sobre a meta 6, os resultados mostram que em 2017 o percentual era de 17,4% dos alunos atendidos, ainda distante de atingir a meta da oferta de jornada de tempo integral, que é

de 25% dos alunos da educação básica. Na região Sudeste constata-se que o percentual de alunos atendidos em tempo integral é de 15,6%, abaixo da média nacional. No que se refere às etapas de ensino, a educação infantil é a que apresenta maiores resultados e certa estabilidade.

Na meta 15, os resultados mostram que em todas as etapas de ensino houve um aumento no percentual de docentes cuja formação superior está adequada às áreas que lecionam. A educação infantil alcançou o patamar de 46,6% em 2016, com uma variação de 4,4 pontos percentuais desde 2013.

Analisando em nível regional e estadual, houve incrementos nos resultados em todas as regiões em relação à educação infantil: no Sudeste passou de 45,8% em 2013, para 49,7% em 2016 e, em Minas Gerais, de 44,2% para 46,3%. Observa-se ainda nesta etapa da educação um crescimento ao longo do tempo na rede municipal que subiu de 47,9% para 52,7%, paralelamente ao decréscimo dos percentuais em outras dependências administrativas, como é o caso da rede estadual que caiu de 55,0% para 50,7%. A rede privada apresentou os menores percentuais de adequação da formação docente na educação infantil, qual seja 34,3%.

Contudo, os percentuais ainda estão distantes da meta de 100% de docentes da educação básica com formação específica em todo o país e podemos afirmar que diversas unidades federativas dispunham de uma maioria de turmas de creche e pré-escola que não contavam com profissionais com esta formação específica em nível superior.

A meta 16 visa a formação de 50% dos profissionais da educação básica em nível de pós-graduação até o ano de 2024, e a formação continuada de todos os profissionais em sua área de atuação. Os dados revelam que em 2017 o percentual de professores da educação básica que possuíam formação em nível de pós-graduação era de 36,2%. Em âmbito nacional, se mantido o padrão de crescimento (1,3 pontos percentuais), este será insuficiente para atingir a meta em 2024, sendo preciso um crescimento anual de em média 2 pontos percentuais; portanto, mesmo com o crescimento, existe uma dificuldade evidente para o cumprimento dessa meta.

Na meta 18, de acordo com o documento de monitoramento, 100% dos Estados e Distrito Federal declararam ter Plano de Carreira e Remuneração do Profissionais do Magistério da Educação Básica.

Quanto à regulamentação da jornada de trabalho, a análise mostra que quanto ao limite máximo de 2/3 da carga horária para atividade de interação com os educandos, previsto na legislação, somente 22 (81,5%) dos Estados estão adequados.

No que diz respeito ao vencimento básico, o levantamento aponta que 20 Estados e no Distrito Federal (77,8%) estavam de acordo com o Piso Salarial Nacional, sendo que quatro

pagavam uma complementação salarial. Com relação aos municípios, 89,2% declararam ter plano de carreira e remuneração.

Na meta 19, em 2017 constata-se que 70% das unidades federativas cumprem integralmente o que estabelece a meta, realizam eleições e consideram critérios técnicos de mérito e desempenho na escolha dos gestores escolares.

A meta 20 aborda a ampliação do investimento público em educação pública, que deve atingir 7% do PIB até 2019 e 10% no final da vigência do Plano, em 2024. Para monitorar essa meta produziram-se dois indicadores: o indicador de gasto público em educação e o indicador de gasto público em educação pública, em proporção ao PIB, e no ano de 2015 o resultado foi de 5,5% do PIB e de 5,0% do PIB, respectivamente.

Esse relatório do 2º ciclo do monitoramento do PNE revela atrasos e um progresso escasso referente às metas propostas para o PNE (2014-2024), o que demonstra possível descumprimento de grande parte das 20 metas.

### **5.1.3 Relatório do 3º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020**

Para cumprir com a atribuição de publicar a cada dois anos estudos sobre a evolução e cumprimento das metas do PNE, o Inep apresenta o ‘Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020’. Afirma-se nesse documento que

É fato que o Brasil ainda não alcançou uma articulação robusta em torno de um regime de colaboração entre União, estados e respectivos municípios, por meio de ações coordenadas e integradas dos poderes públicos dessas diferentes esferas federativas, que conduza a esforços compartilhados para assegurar o acesso, a permanência, de forma integral e universal, e a efetividade dos sistemas educacionais. É um processo em curso. Porém, reconhecidamente, há uma convergência de atores em torno do PNE, que lhe confere sustentabilidade, continuidade e reconhecimento da imprescindibilidade do alcance das metas e da implementação de suas estratégias (BRASIL, 2020, p. 12).

Em uma breve exposição, o documento apresenta, em sua introdução, alguns dos principais resultados do relatório. Na educação infantil, no ano de 2018, o atendimento chegou a 35,7% da população com idade de 0 a 3 anos. De acordo com Brasil (2020, p. 13) “É preciso incluir ainda cerca de 1,5 milhão de crianças em creches, grande parte delas oriundas de famílias de baixa renda, onde se concentra o maior contingente de crianças não atendidas.”

**Tabela 5** - Percentual e variação de pessoas de 0 a 3 anos que frequentavam escola ou creche nos anos de 2013 e 2018

	<b>Brasil</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Minas Gerais</b>
<b>2013</b>	27,9%	33,1%	26,3%
<b>2018</b>	35,7%	42,5%	36,0%
<b>Variação em pontos percentuais</b>	7,8	9,4	9,7

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do documento 'Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação-2020' Brasil (2020).

A análise sugere que com esse crescimento a média é de 1,56% ao ano e que até 2024, ano de vigência do PNE, o atendimento não deve ultrapassar 45%, não cumprindo com o estabelecido na meta 1. Observamos ainda que a região Sudeste e o Estado de Minas Gerais apresentam taxa de cobertura da população de 0 a 3 anos acima da média nacional.

No que tange à estratégia 1.2 do PNE, quanto ao percentual da população que frequenta a escola por quintis de renda domiciliar per capita, é observado que a desigualdade de acesso ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos, entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, está longe de ser superada. Entre os anos de 2017 e 2018 apresentou-se uma redução dessa desigualdade mas este indicador ainda é de 24,8 pontos percentuais no ano de 2018, longe de alcançar a estratégia que estabelece uma meta de redução para 10 pontos percentuais até o ano de 2024.

Para a população de 4 e 5 anos, por ser de matrícula obrigatória, a meta prevê a universalização até o ano de 2016, o que não foi alcançado. Em 2018 o atendimento chegou a 93,8% em pré-escolas, faltando ainda, cerca de 330 mil crianças.

**Tabela 6** - Percentual e variação de pessoas de 4 e 5 anos que frequentavam escola ou creche nos anos de 2013 e 2018

	<b>Brasil</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Minas Gerais</b>
<b>2013</b>	87,9%	90,5%	88,7%
<b>2018</b>	93,8%	94,9%	94,6%
<b>Variação em pontos percentuais</b>	5,9	4,4	5,9

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do documento 'Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação-2020' Brasil (2020).

A região Sudeste está acima da média nacional e o Estado de Minas Gerais obteve avanço de 5,9 p.p., mantendo-se na média, evidenciando um crescimento contínuo do atendimento à população de 4 e 5 anos em escolas. Entretanto, ainda não é a universalização.

Sobre a desigualdade de cobertura entre os quintis de renda, esta caiu de 11,7 p.p. em 2013 para 6,4 p.p. em 2018. Enquanto o quintil superior já quase atingiu a universalização

alcançando 98,1% de atendimento para crianças de 4 e 5 anos, o quintil dos 20% mais pobres alcançou 91,7% em 2018, longe de cumprir com a meta de universalização.

**Tabela 7** - Número de pessoas de 0 a 5 anos de idade que não frequentam creches ou pré-escola.

	CRECHE (0 a 3 anos)			PRÉ ESCOLA (4 e 5 anos)		
	2013	2018	Variação	2013	2018	Variação
<b>Brasil</b>	8.454.345	6.776.567	-1.677.778	686.408	328.594	-357.814
<b>Sudeste</b>	3.023.684	2.381.248	-642.436	205.597	107.044	-98.553
<b>Minas Gerais</b>	825.232	634.869	-190.363	58.969	28.346	-30.623

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do documento 'Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação-2020' (BRASIL, 2020).

A tabela revela o quantitativo da população de 0 a 5 anos que ainda não possuem atendimento na educação infantil, revelando que houve uma melhora na cobertura, porém havendo ainda muito o que se fazer para atingir as metas propostas pelo PNE.

Na meta 4 foram analisados três indicadores e o primeiro apresenta o percentual da população de 4 a 17 anos com deficiência que frequenta a escola, ressaltando que a meta é atingir 100% da cobertura até 2024. Os dados apresentados estão de acordo com o Censo Demográfico/IBGE do ano de 2010 que contabilizou 1.087.617 crianças e adolescentes com deficiência, e destes, 82,5% (897.116) frequentavam escola ou creche. A região Sudeste e o Estado de Minas Gerais estavam pouco acima da média nacional, com 84,6% e 82,8%, respectivamente.

O segundo indicador revela o 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, evidenciando um aumento constante nesse percentual de matrículas no período no período de 2013 a 2019, passando de 85,3% para 92,7%, um aumento de 7,4 p.p., sendo que a região Sudeste está abaixo da média nacional, com uma cobertura de 90,2% em 2019, e o Estado de Minas Gerais também se encontra abaixo da média, com 87,6% de matrículas, porém, apresentando uma das maiores variações nesse período, de 11,8 p.p., se comparado com outros Estados.

E, por último, o indicador que discorre sobre o percentual de matrículas que recebem atendimento educacional especializado. Ele apresentou pouca variação do ano de início desse PNE em 2014, onde apresentava 49,7%, até o ano de 2019, que apresentou 47,9%. Na região Sudeste os dados também apresentaram decréscimo, indo de 48,3% em 2014, para 46,6% em 2019 e, em Minas Gerais, de 52,0% para 49,5%.

Esses dados revelam ter havido um aumento no número de matrículas dos alunos da educação especial em classes comuns. Entretanto, destaca-se a redução do percentual dos que recebem atendimento educacional especializado.

A meta 6 trata da oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas de modo a atender pelo menos 25% dos alunos da educação básica. É analisado o período de 2014 a 2019 revelando que nos anos de 2018 a 2019 houve um pequeno aumento no percentual de alunos. Se comparado desde o ano de 2014, houve um decréscimo nesse percentual de alunos em jornada de tempo integral, que era de 17,6% , passando para 14,9% em 2019, ainda distante de atingir a meta. A região Sudeste ainda está abaixo dessa média, com 13,8% e Minas Gerais apresenta um resultado menor ainda, de 10,5%.

No que tange às etapas de ensino, a educação infantil é a que apresenta os maiores resultados e também estabilidade, sendo que em 2014 o percentual era 28,3% e em 2019 foi de 28,4%.

Quanto ao percentual das escolas públicas de educação em tempo integral no país, em 2019 era de 23,6%, revelando uma queda no número de escolas que em 2014 representava 29,0%, revelando o quão distante está de atingir a meta de 50,0% até 2024. Houve um crescimento nesse período na educação infantil, que foi de 19,9% para 22,8%, revelando que o maior percentual de alunos e escolas em tempo integral está nessa etapa da educação.

A meta 15 do PNE tem como objetivo assegurar que todos os professores da educação básica possuam formação específica em nível superior na área de conhecimento em que atuam. Para esta pesquisa nos cabe observar os dados referentes à educação infantil cuja meta é atingir 100% até o ano de 2024. No período de 2013 a 2019 houve um aumento no percentual de docentes com formação, passando de 42,2% para 54,8%, obtendo uma variação de 12,6 p.p.

**Tabela 8** - Percentual de professores com formação superior adequada na educação infantil, nos anos de 2013 e 2019. Brasil, região e unidade de federação.

	<b>Brasil</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Minas Gerais</b>
<b>2013</b>	42,2%	45,8%	44,2%
<b>2019</b>	54,8%	56,5%	53,3%
<b>Variação em pontos percentuais</b>	12,6	10,7	9,1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do documento 'Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação-2020' (BRASIL, 2020).

Houve avanços no provimento de docências na educação infantil; porém, os percentuais ainda estão distantes da meta de 100%, sendo necessário um crescimento médio anual de 9,04 p.p. para o cumprimento.



A meta 16, que visa à formação e valorização dos profissionais da educação, prevê formar, até o ano de 2024, 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação e garantir a formação continuada a todos os profissionais em sua área de atuação. O percentual de professores com formação de pós-graduação em 2019 era de 41,3%, representando um aumento constante desde o ano de 2013, que era de 30,2%. Em relação à formação continuada, existe uma tendência de crescimento ao longo do período analisado, registrando em 2019 o percentual de 38,3, um aumento de 7,8 p.p desde o ano de 2013.

Na meta 18 todos os estados e Distrito Federal declaram ter plano de carreira e remuneração (PCR) dos profissionais do magistério da educação básica. Destes, 70,4%o cumprem com o piso salarial nacional profissional (PSNP). Quanto aos municípios, 95,7% declaram ter PCR dos profissionais do magistério da educação básica em 2018.

A meta 19, sobre o percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar, em Minas Gerais era de 8,75% na rede federal, 4,03% na rede estadual e 4,88% na rede municipal. O referente Estado declarou que em 2018 todos os conselhos possuíam infraestrutura e formação adequada de seus conselheiros.

No país existem, nos municípios, 83,89% dos Conselhos Municipais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar. Desses, 60,39% possuem infraestrutura para seu funcionamento e oferecem capacitação para seus conselheiros.

Na meta 20, quanto à ampliação dos gastos públicos em educação pública, notamos que o percentual do PIB investido em educação está praticamente estagnado no período que compreende os anos de 2015 a 2018. Nesse período analisado, os resultados observados revelam que o gasto público em educação pública correspondia a 5,1% do PIB em 2015, e em 2016, recuando para 5,0% nos anos seguintes. O gasto público em educação que era de 5,5% em 2015, recuou para 5,4% em 2018. Para atingir a meta que prevê a ampliação para 10% do PIB até 2024, seria necessário dobrar os recursos aplicados em educação.

**Quadro 4 - Síntese dos Relatórios de Monitoramento do PNE 2014-2024**

METAS	RELATÓRIO DO 1º CICLO – BIÊNIO 2014-2016	RELATÓRIO DO 2º CICLO – 2018	RELATÓRIO DO 3º CICLO – 2020
<p><b>META 1</b> Universalizar até 2016 a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade. Ampliar a oferta em creches, de forma a atender no mínimo 50% das crianças de 0 a 3 anos de idade até 2024.</p>	<p>O atendimento à população de 0 a 3 anos (creches) atingiu 33,3% no ano de 2014.  Para a população de 4 e 5 anos (pré-escola) o atendimento foi de 89,6% em 2014.</p>	<p>O atendimento da população de 0 a 3 anos no ano de 2016 foi de 31,9%.  Para a população de 4 e 5 anos houve um crescimento no percentual, indo de 89,1% em 2014 para 91,5% no ano de 2016.</p>	<p>Para a população de 0 a 3 anos passou de 31,9% em 2016 para 35,7% no ano de 2018.  O atendimento da população de 4 e 5 anos atingiu 93,8% em 2018.</p>
<p><b>SITUAÇÃO DA META 1</b></p>	<p>Meta NÃO alcançada. A análise do PNE revela que o Brasil não conseguirá atingir 50% de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches até 2024. E quanto à população de 4 e 5 anos, a meta de universalizar a pré-escola até o ano de 2016 não foi efetivada.</p>		
<p><b>META 4</b> Universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado [...].</p>	<p>Na educação infantil, os percentuais de matrículas aumentaram, passando de 33,3% em 2009 para 80,6% em 2015 nas creches e de 46,5% para 85,8% na pré-escola.</p>	<p>A população de 4 a 17 anos que frequentava a escola em 2010 era de 82,5%. Em 2017 as matrículas da população de 4 a 17 anos chegou a 90,9%.</p>	<p>Em 2019 as matrículas da população de 4 a 17 anos chegou a 92,7%. As matrículas no atendimento educacional especializado apresentaram pouca variação. Em 2014 era de 49,7% e no ano de 2019 foi de 47,9%.</p>
<p><b>SITUAÇÃO DA META 4</b></p>	<p>Meta PARCIALMENTE alcançada. Houve um aumento no número de matrículas; entretanto, ocorreu uma redução no atendimento educacional especializado. Falta de dados sobre quantas crianças e adolescentes estão fora das salas de aula e os números referentes à população são do ano de 2010 referentes ao último censo demográfico do IBGE.</p>		
<p><b>META 6</b> Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos (as) alunos (as) da educação básica.</p>	<p>As matrículas em tempo integral em 2015 totalizavam 18,7%. A educação infantil está acima da meta estabelecida atingindo 28,9%. Em 2015 o percentual de escolas com ao menos uma matrícula em tempo integral era de 52,5%.</p>	<p>Em 2017 o percentual de alunos atendidos em tempo integral era de 17,4%. A educação infantil apresentou estabilidade, com um percentual de 29,0%. Em 2017 o percentual de escolas com pelo menos 25% dos alunos em tempo integral era de 28,6%.</p>	<p>Verificou uma queda no número de alunos atendidos em tempo integral, registrando em 2019 um percentual de 14,9%. A educação infantil apresentou ligeira queda registrando 28,4% em 2019. Em 2019 o percentual de escolas de educação em tempo integral era de 23,6%.</p>

<b>SITUAÇÃO DA META 6</b>	Meta AINDA NÃO alcançada. Foi registrada queda no número de matrículas em período integral e o percentual das escolas não chega a 24,0%. A meta está longe de ser alcançada.		
<b>META 15</b> Assegurar que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Em 2015 a proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível, foi de 52,5%, sendo que na educação infantil esse percentual foi de 44,6% em 2015.	Em 2016 os percentuais de professores com formação superior adequada: 46,6% na educação infantil; 59,0% para os anos iniciais do ensino fundamental; 50,9% para os anos finais; e 60,4% para o ensino médio.	No ano de 2019 os percentuais foram: 54,8% na educação infantil; 66,1% para os anos iniciais do ensino fundamental; 53,2% para os anos finais; e 63,3% para o ensino médio.
<b>SITUAÇÃO DA META 15</b>	Meta NÃO atingida. Os dados revelam um crescimento contínuo no número de professores com nível superior adequado; no entanto, ainda está distante da meta que pretendia assegurar o curso de licenciatura a todos os docentes.		
<b>META 16</b> Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o ano de 2024, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação.	A formação em 2015 representou 32,9% dos quais os percentuais de titulações foram: 31,4% Especialização 1,3% Mestrado 0,1% Doutorado Referente à formação continuada em 2015, 31,4% dos professores informaram ter feito.	A formação em 2017 representou 36,2% e quanto à titulação, foram: 34,4% Especialização 2,4% - Mestrado 0,4% - Doutorado Os professores da educação básica que informaram ter feito cursos de formação continuada foi de 35,1% em 2017.	No ano de 2019 o percentual foi de 41,3% e quanto à titulação: 37,9% Especialização 2,8% - Mestrado 0,6% - Doutorado Os professores da educação básica que informaram ter feito cursos de formação continuada foi de 38,3% em 2019.
<b>SITUAÇÃO DA META 16</b>	Meta AINDA NÃO alcançada. Se mantido o ritmo de crescimento, será possível alcançar parte da meta com os 50% dos professores da educação básica com formação em nível de pós-graduação. Porém, somente 38% tiveram acesso à formação continuada, longe de atingir os 100% até o ano de 2024.		
<b>META 18</b> Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de Planos de Carreira e Remuneração (PCR) para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o Piso Salarial Nacional Profissional definido em lei federal.	Municípios em 2014 64,0% não haviam informado o status do seu PCR no Simec. 22,0% afirmaram ter PCR e cumprir integralmente com a Lei do Piso Salarial Nacional. 11,0% afirmaram ter PCR mas não cumprem com, pelo menos, uma das duas exigências (piso salarial e jornada). 2,0% afirmaram não ter PCR, podendo cumprir, ou não, o piso e o mínimo de hora-atividade.  Estados e Distrito Federal em 2014. Apenas 11 declararam ter PCR e cumprir a Lei do Piso. Outros 16 não haviam preenchido as	Municípios em 2017 89,2% declararam ter PCR. 56,0% cumprem o limite de 2/3 da carga horária para as atividades com os educandos. 66,0% cumprem o Piso Salarial.  Estados e Distrito Federal: 100% declararam ter PCR. 81,5% prevê na legislação o limite máximo de 2/3 da carga horária para atividades de interação com os educandos. 77,8% o vencimento básico estava de acordo com o Piso Salarial.	Municípios em 2018 95,7% declararam ter PCR. 74,2% cumprem com o limite de 2/3 da carga horária para o as atividades com os educandos. 74,2% cumprem com o Piso Salarial. 38,8% possuem PCR vigentes para os profissionais da educação não docente. 70,6% dos vínculos das redes municipais com os docentes são efetivos.  Estados e Distrito Federal 100% Possuem PCR 85,2% cumprem com o limite de 2/3 da carga horária. 70,4% cumprem com o Piso Salarial.

	informações no Sistema de monitoramento da Sase/Mec.	66,7% atendem integralmente a meta 18. 33,3% não atendem integralmente a meta.	81,5% Tem o PCR vigente para os profissionais da educação não docente. No Brasil, 59,2% dos vínculos das redes estaduais de ensino com professores são efetivos.
<b>SITUAÇÃO DA META 18</b>	Meta NÃO alcançada. No que tange aos municípios, 95,7% têm Planos de Carreira; porém, o cumprimento do piso salarial, e do limite de carga horária, só é registrado em 74,2% deles. E somente 38,8% possuem Planos de Carreira para os profissionais da educação não docentes, revelando a pouca valorização da educação.		
<b>META 20</b> Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 7% do Produto Interno Bruto - PIB do país no quinto ano de vigência do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.	A proporção do investimento público total em educação em relação ao PIB brasileiro atingiu 6,0% no ano de 2014.  O investimento público direto em educação em relação ao PIB foi de 5,0% no ano de 2014.	Gasto público em educação pública em proporção ao PIB foi de 5,0% no ano de 2015.  Gasto público em educação em proporção ao PIB foi de 5,5% no ano de 2015.	Gasto público em educação pública em proporção ao PIB foi de 5,1% em 2015 e 2016 com uma redução para 5,0% em 2017 e no resultado preliminar para 2018.  Gasto público em educação em proporção ao PIB foi de 5,4% nos anos de 2017 e 2018.
<b>SITUAÇÃO DA META 20</b>	Meta NÃO alcançada. Essa meta dificilmente será atingida até 2024 porque os gastos públicos em educação chegaram no máximo a 5,5% em proporção ao PIB, apresentando pequena redução ao invés de ampliação. O não cumprimento dessa meta compromete o cumprimento de todas as outras.		

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Monitoramento dos três ciclos do PNE 2014-2024.

O PNE 2014-2024, aprovado sem vetos pela presidente Dilma Rousseff, constitui-se em uma importante conquista para a educação brasileira, como aponta Barbosa e outros (2014, p. 507) pois “o plano resulta de correlação de forças sociais e educacionais na constituição de políticas de educação em determinado momento de uma sociedade concreta”.

No campo da educação infantil, o atendimento da criança de 0 a 5 anos sempre foi marcado pelo assistencialismo, pela concepção da pobreza, orientando ações sociais voltadas para esse público. Com a CF de 1988, designando a educação infantil como primeira etapa da educação básica, o que demanda legislação, recursos e políticas específicas para essa etapa, inicia-se um movimento em direção ao campo da educação. Para Lemos (2020, p. 150), os avanços na legislação da educação infantil não significam superação da relação com o assistencialismo e que “os debates ocorridos durante a tramitação do PNE sobre as creches noturnas revelam a confusão que se faz entre a educação infantil, primeira etapa da educação básica, e outras formas de acolhimento às crianças pequenas no campo da assistência social”. Ainda de acordo com a referida autora:

A tensão assistência versus educação se manifesta latente no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014). De forma subjacente, esse embate pode ser percebido nas estratégias: 1.7, que dispõem sobre a oferta em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação; 1.12, que focaliza o desenvolvimento das crianças de até 3 anos por meio de programa intersetorial entre educação, saúde e assistência social; 1.14, que incentiva o acompanhamento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda (LEMOS, 2020, p. 152).

Esse movimento em torno da assistência está vinculado aos interesses privados ligados à filantropia. Lemos (2020, p. 153) aponta que “o tensionamento educação versus assistência envolve diretamente o embate público versus privado no atendimento à educação infantil”. A expansão do atendimento nessa etapa da educação tem se dado com o crescimento da oferta no setor público municipal mas, principalmente, pela ampliação do setor privado.

Para Côco e outros (2015, p. 80) o PNE trouxe importantes contribuições para a educação infantil porque “[...] com as metas próprias à creche e a pré-escola, espera-se que, na elaboração dos planos municipais e estaduais de educação, seja favorecido o avanço de acesso, considerando o direito à educação de todas as crianças”.

Dourado (2019, p. 9) analisa as políticas da gestão e discorre que no período de 2011 a 2016, a então presidente do Brasil manteve o compromisso com as políticas sociais, afirmando que “a materialização das metas e estratégias do PNE ganhou, nesse contexto, algum aceno em 2015 e primeiro semestre de 2016, com ações e políticas direcionadas ao cumprimento do Plano [...]”. Porém, em 2016 ocorreu o novo golpe de Estado, culminando no impeachment da presidente, e na intensificação de políticas de ajuste fiscal conservadoras como a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, a reforma trabalhista e previdenciária, dentre outras, caminhando na contramão da consolidação das políticas sociais e na minimização dessas políticas.

O retrocesso na agenda educacional e na materialização do PNE se intensificaram com a eleição do atual presidente do Brasil Jair Bolsonaro. Dourado (2019, p. 11) corrobora com essa afirmativa e aponta que as políticas caminham para retrocessos e “no campo educacional, por redirecionamento conservador das políticas para a área, pela secundarização do PNE e por expressivos cortes nos orçamentos, com especial destaque para as instituições de educação superior federais e para a educação básica pública”.

O PNE estabelece metas que, para serem atingidas, exigem elevação do volume de recursos financeiros aplicados na educação. Essa limitação do novo regime fiscal compromete fortemente a execução de qualquer proposta que se faça para os planos nacionais de educação (AMARAL, 2017). O plano necessita de verbas para viabilizar a concretização das diretrizes e

metas propostas porque sem o adequado financiamento, dificilmente o PNE conseguirá cumprir suas metas.

A proposição de ações e estratégias pelo governo federal, o reforço da agenda neoliberal e conservadora, complexificaram-se no governo Bolsonaro, cujas políticas caminharam para a secundarização do PNE 2014-2024, a não efetivação da agenda de universalização da educação básica obrigatória, o desmonte de políticas e de programas em andamento, a flexibilização da regulação em sintonia com as demandas do setor privado, as desigualdades educacionais evidenciadas no Relatório do 3º Ciclo de monitoramento das metas do PNE 2020, e o retrocesso na dinâmica de gestão e de financiamento das instituições por meio da adoção de privatização e de financeirização da educação, entre outros. (DOURADO, 2020)

Dourado (2020) afirma que:

Na contramão desses processos, situa-se, entretanto, a vitória recente no campo do financiamento da educação básica, em que se reafirmou o modelo de subvinculação sob a perspectiva da consolidação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (DOURADO, 2020, p. 23).

Esses avanços e vitória com a aprovação do Fundeb foi resultado de expressiva mobilização da sociedade civil, com destaque ao Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE).

Quanto à materialização do PNE, Saviani (2018, p. 38) afirma que se tornou letra morta, “pois várias de suas metas já venceram sem serem atingidas e as que ainda não venceram não têm mais a mínima chance de se viabilizar”. Nesse cenário de inúmeros retrocessos políticos, a materialização do PNE 2014-2024 encontra-se significativamente comprometida, sendo que a diminuição de verba inviabilizou muitas metas, dificultando o alcance e a realização das estratégias traçadas.

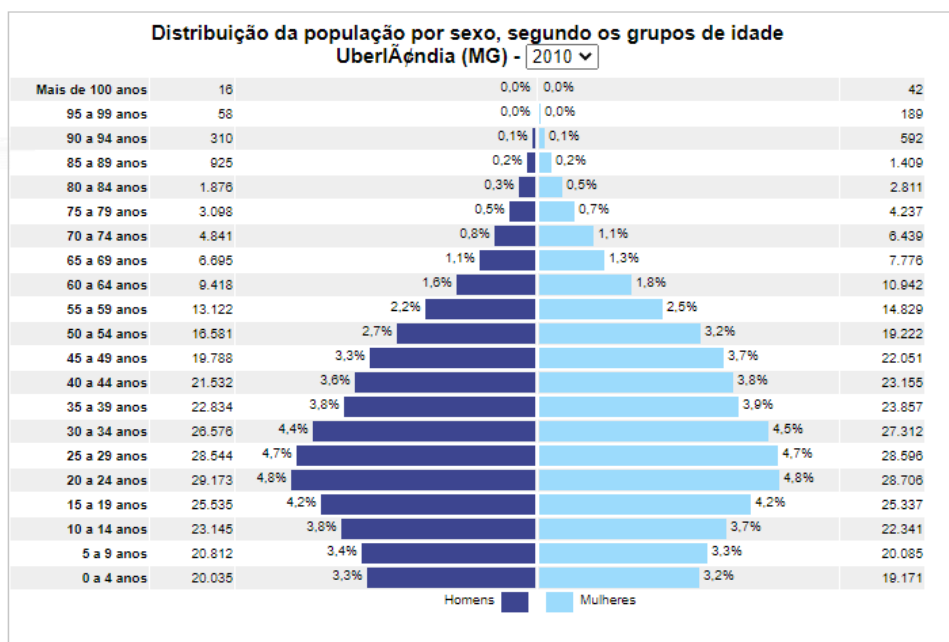
Considerando a importância do financiamento em educação para o cumprimento das demais metas e estratégias, os resultados apresentados na meta 20 indicam um grande desafio a ser superado, com o intuito de não transformar o PNE (2014-2024) em uma simples carta de intenções, bem como o propósito de atingir as metas até o final da vigência desse Plano de Educação.

## **5.2 Política de monitoramento e avaliação do Plano Municipal De Educação.**

Uberlândia é o município do Estado de Minas Gerais localizado na região do Triângulo Mineiro e que, de acordo com o último censo realizado pelo IBGE no ano de 2010, possuía uma população de seiscentos e quatro mil e treze (604.013) habitantes, e ainda de acordo com o

IBGE, a população estimada para o ano de 2020 foi de seiscentos e noventa e nove mil e noventa e sete (699.097) cidadãos. Aprovou o seu Plano Municipal de Educação no ano de 2015 por meio da Lei nº 12.209 para o decênio de 2015/2025.

**Tabela 9** - População residente por grupos de idade e sexo- Uberlândia, Censo 2010



Fonte: IBGE, 2010.

Ao compararmos os dados de matrícula dos anos de 2015 a 2020, considerando o período em que foi aprovado e está em vigência o PME, bem como quando se tornou obrigatória a oferta gratuita de educação básica a partir dos 4 anos de idade, buscamos compreender como se dá o atendimento à educação infantil em Uberlândia.

Esse PME foi elaborado durante a gestão do prefeito Gilmar Alves Machado (2013-2016) e se constituiu de forma democrática e participativa, mesmo diante do contexto nacional que não era favorável. O PME de Uberlândia foi aprovado no âmbito do Congresso Municipal de Educação cujo tema foi “Por uma cidade educadora” e foi formada uma comissão composta por membros da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, representante do Sindicato dos Professores da Rede Privada (Sinpro), representante da Superintendência da Juventude no CME, representante dos (as) professores (as) da Rede Municipal de Educação e uma representante do Conselho Regional de Serviço Social. Essa comissão foi coordenada por uma professora representante da Seção Sindical dos Docentes da UFU (Adufu-SS) no CME e iniciou os trabalhos em outubro de 2013 (FERREIRA; ANTUNES; MENDES, 2015).

A comissão buscou envolver o maior número de pessoas para a elaboração e consecução do PME, defendendo o princípio da participação democrática. Dessa maneira, a comissão desempenhou um papel diagnóstico, propositivo, mas também consultivo. (FERREIRA; ANTUNES; MENDES, 2015).

Nesse período de elaboração, e aprovação do PME, havia no Brasil tensões políticas e sociais, como afirmam Antunes e Jesus (2017, p. 40): “Desde 2014, os setores conservadores representados no parlamento e no judiciário, e em parceria com os meios de comunicação de massa, atuaram firmemente na desarticulação e precarização das políticas públicas sociais [...]”, que culminaram no golpe parlamentar de 2016 que depôs Dilma Rousseff, então presidente do país.

O PME na Meta 1 prevê a implementação do Sistema Municipal de Ensino até o ano de 2016, o que não ocorreu, sendo o município subordinado ao Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais. O Sistema Municipal de Ensino de Uberlândia foi criado por meio da Lei Complementar nº 186 de 28 de maio de 1998 mas sua implementação não foi realizada. Em 2014 foi instituída uma comissão para elaborar um projeto de Lei, que atualiza e substitui a Lei Complementar 186/1998, composta por conselheiros do Conselho Municipal de Educação - CME e por representantes da SME, UFU, Cemepe e trabalhadores da rede municipal e estadual de educação. O projeto elaborado foi encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação para a Câmara Municipal de Uberlândia em dezembro de 2016; porém, ele não foi votado e retornou à SME, revelando um descaso com a educação do município, que permanece sem um Sistema Municipal de Ensino.

Sistema é um produto da ação humana. O ato de sistematizar é um ato intencional, o que significa que ao realizá-lo o homem mantém em sua consciência um objetivo que lhe dá sentido, um ato que concretiza um projeto prévio. Podemos dizer que o Sistema é a unidade de vários elementos que são intencionalmente reunidos, formando um conjunto coerente e efetivo. Sobre esse tema Saviani (2014) afirma que:

Com efeito, se o sistema nasce da tomada de consciência da problematidade de uma situação dada, ele surge como forma de superação dos problemas que o engendraram. E se ele não contribuir para essa superação terá sido ineficaz, inoperante, ou seja, incoerente do ponto de vista externo (SAVIANI, 2014, p. 4).

Com isso, o ‘sistema educacional’ é resultado da educação sistematizada que, para Saviani (2014, p. 13) deve preencher três requisitos: “intencionalidade (sujeito-objeto); conjunto (unidade-variedade); e coerência (interna-externa)”.

A resistência do Estado em assumir as responsabilidades financeiras na manutenção do ensino no país, e a descontinuidade educacional manifestada nas várias reformas na história da



educação brasileira, são obstáculos à construção do Sistema Nacional de Educação no Brasil e persistem também os obstáculos ideológicos, que interferem no ordenamento legal, sendo um desafio para uma normatização comum (SAVIANI, 2014). Para Saviani (2014, p. 37) “a política educacional brasileira até os dias de hoje se apresenta com características condensadas nas seguintes palavras: filantropia, protelação, fragmentação e improvisação”.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 22 prescreve que compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional e, no artigo 24, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a educação, cultura, ensino, desporto [...], não estendeu aos municípios a matéria de legislar sobre a educação. Saviani (2014, p. 21) conclui “que a definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da LDB e não da Constituição Federal”.

Contudo, conforme já exposto, os municípios não eram considerados como entes federados até a Constituição Federal de 1988, quando então passam a ter relativa autonomia e poder local. A respeito disso, Soares e Espinosa (2013) afirmam que:

Sob a égide da nova Carta Constitucional a realidade do Município sofreu grandes modificações. Essas modificações configuram-se, principalmente, nas mudanças ocorridas na distribuição dos recursos tributários e também no processo de descentralização de políticas públicas, que conferiu ao Município novas responsabilidades político administrativas para exercer com autonomia os assuntos relativos ao peculiar interesse local em decorrência de seu inédito papel no novo padrão de organização federativa que a Constituição implantou (SOARES; ESPINOSA, 2013, p. 2).

Com essa ampliação da competência legislativa, coube aos municípios, entre outras responsabilidades, promover a prestação dos serviços públicos, como a educação, atuando prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. A LDB de 1996 reafirma a autonomia dos municípios e estabelece no Título IV da Organização da Educação Nacional, no art. 8º que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.”, ficando o município, de acordo com o artigo 11, incumbido 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.

Parágrafo Único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema de educação básica (BRASIL, 1996).

Cumprindo com o estabelecido pela CF de 1988, pela LDB de 1996 e com o determinado pelo PNE (2014-2024), o município de Uberlândia elaborou o seu Plano Municipal de Educação (2015-2025). Destaca-se para este estudo a primeira etapa da educação básica, que corresponde à educação infantil e se subdivide em creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos), quais metas e estratégias foram propostas para essa etapa da educação, qual a evolução dessas metas para a efetivação do direito à educação infantil, e como o PME de Uberlândia tem contribuído para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

A Lei nº 12.209, de 26 de junho de 2015, que aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025, visando o cumprimento do PNE, Lei Federal nº 13.005, determina em seu art. 6º que o cumprimento das metas, e a implementação das estratégias, serão objeto de monitoramento contínuo, e de avaliações periódicas, pelas seguintes instâncias:

- I - Ministério da Educação - MEC;
  - II - Secretaria Municipal de Educação - SME;
  - III - Comissão de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Lazer da Câmara Municipal de Uberlândia;
  - IV - Conselho Municipal de Educação - CME;
  - V - Fórum Municipal de Educação.
- § 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput deste artigo:
- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
  - II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das diretrizes, metas e estratégias deste Plano;
  - III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação. (UBERLÂNDIA, 2015).

A mesma lei ressalta ainda que a cada dois anos, ao longo do período de vigência do PME, o município de Uberlândia produzirá seus próprios relatórios. Portanto, o ciclo de monitoramento e avaliação para o decênio fica assim previsto: 1º ciclo- 2015/2017; 2º ciclo- 2017/2019; 3º ciclo- 2019/2021; 4º ciclo- 2021-2023; e 5º ciclo- 2023/2025.

Deste PME, bem como dos ciclos de monitoramento e avaliação, interessa-nos analisar as metas relativas à educação infantil e cada um dos seis eixos que compõem o PME é relevante para esta etapa da educação, trazendo em suas diretrizes estratégias que estão direta, ou indiretamente, relacionadas a ela. As metas que compõem o PME de Uberlândia são:

- Meta 1: Implantar o Sistema Municipal de Ensino até 2016.
- Meta 2: Fomentar a Educação Inclusiva, Cidadã e Democrática para alunos da zona urbana e rural.

- Meta 3: Garantir acesso, permanência, conclusão e elevar a qualidade social da educação.
- Meta 4: Implementar Gestão Democrática da Educação.
- Meta 5: Garantir a formação continuada, em serviço e em rede, e condições de trabalho no processo permanente de valorização dos trabalhadores da educação.
- Meta 6: Ampliar, progressivamente, o investimento público em educação, até atingir o custo aluno qualidade, e fortalecer os mecanismos e os instrumentos que promovam a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação.

Essas metas são seguidas de diretrizes e estratégias previstas para serem cumpridas no prazo de vigência deste PME. Nos interessa, nessa pesquisa, observar, de acordo com o relatório bianual de monitoramento, dados informados pela prefeitura de Uberlândia, bem como localizados nos sites do MEC, IBGE e prefeitura de Uberlândia, a evolução e realização das metas e estratégias propostas para a efetivação do direito à educação infantil, visto que já estamos na metade da vigência do Plano.

### **5.2.1 Relatório Bianual de Monitoramento/ Avaliação Plano Municipal de Educação – PME 2015/2017**

Para esse primeiro ciclo de monitoramento e avaliação, a Secretaria Municipal de Educação- SME constituiu e nomeou, em 2017, a Comissão Coordenadora do Plano Municipal de Educação – PME, por meio do Decreto nº 17.328, de novembro de 2017, designando os seguintes membros:

**Tabela 10 - Comissão Coordenadora do PME**

<b>MEMBRO</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>
Sueli Aparecida Fonseca Ramos	Ministério da Educação – MEC
Arlene Moraes	
Izilda Pinho Martins Rocha	Secretaria Municipal de Educação – SME
Maria Adelina Cantalogo	
Flávia Carvalho	Câmara Municipal de Uberlândia
Antônio Bosco de Lima	
Hilda dos Reis Martins	Conselho Municipal de Educação – CME
Marina Ferreira de Souza Antunes	
Cidelmar dos Reis Pereira	
Luis Antônio Barbosa Pereira	Fórum Municipal de Educação – FME

Marcos Antônio Lima Pereira

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Decreto nº17.328 de Novembro de 2017- (UBERLÂNDIA, 2017a).

O Decreto Municipal que institui a Comissão Coordenadora do PME estabelece, no art. 3º, como atribuições da Comissão:

- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das diretrizes, metas e estratégias deste Plano;
- III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação (UBERLÂNDIA, 2017a).

Para cumprir o disposto no Decreto, assim como no PME e no PNE, essa Comissão elaborou o documento intitulado ‘Relatório Bianual de Monitoramento/ Avaliação Plano Municipal de Educação – PME 2015/2017’, cuja metodologia utilizada na elaboração

[...] se desenvolve através de reuniões periódicas, da participação nas capacitações oferecidas pelo Ministério da Educação – MEC, realização de pesquisas na Secretaria Municipal de Educação, nas escolas municipais, nas instituições de ensino superior pública e privada e superintendência regional de ensino (UBERLÂNDIA, 2017a, p. 3).

Todas as informações com dados oficiais que constam no Relatório de Monitoramento do PME foram extraídas das seguintes fontes: Censo de Educação Básica; Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Censo Demográfico – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE-2010); e Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE, de 2014. As informações sobre pós-graduação são provenientes da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de 2014, além de dados coletados junto à Secretaria Municipal de Educação (SME).

O monitoramento do PME de Uberlândia foi coordenado pela Secretaria Municipal de Educação e pelos membros da Comissão Coordenadora. Nas reuniões foram realizadas leituras e avaliação das metas, diretrizes e estratégias do PME, quanto aos avanços e retrocessos, e as equipes de trabalho foram divididas por eixos, ficando responsáveis por cada eixo:

**Tabela 11 - Responsáveis pela Elaboração do Monitoramento e Avaliação do PME, divididos por eixo de trabalho.**

<b>EIXO</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>
I – Sistema Municipal de Ensino	Cidelmar dos Reis Pereira
II – Educação Inclusiva: Cidadania e emancipação.	Marcos Antônio Lima Pereira
III – Qualidade da Educação: democratização e aprendizagem.	Antônio Bosco de Lima
	Izilda Pinho Martins Rocha
	Maria Adelina Cantalogo Silva
IV – Gestão Democrática.	Luís Antônio Barbosa Pereira
V – Valorização dos Trabalhadores da Educação: formação e condições de trabalho.	Marina Ferreira de Souza Antunes
	Hilda dos Reis Martins
VI – Financiamento da Educação: transparência e controle social.	Arlene Moraes

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Relatório Bianual de Monitoramento/Avaliação do PME – 2015/2017- (UBERLÂNDIA, 2017b).

No que diz respeito ao Eixo 1 e Meta 1, e com dados informados neste documento, o Sistema Municipal de Ensino de Uberlândia foi criado pela Lei Complementar nº 186, de 28 de maio de 1998; porém, não foi implementado. Em 2014 é instituída uma Comissão para elaborar um projeto de lei atualizando a Lei Complementar 186/1998; contudo, o Projeto encaminhado para a Câmara Municipal de Uberlândia em dezembro de 2016 não foi votado, retornando à SME, ficando o município ainda subordinado ao Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais.

O Sistema Municipal de Ensino tem a finalidade de planejar, organizar, normatizar e gerir sua rede de ensino, sendo subordinado à Secretaria Municipal de Educação. Não foi o que ocorreu com o município de Uberlândia pois, sendo subordinado ao Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, não possui autonomia para estabelecer as regras de organização e funcionamento das instituições, principalmente da educação infantil, que é a sua abrangência.

Nesse Eixo a diretriz VI, intitulada “Promoção de estratégias de atendimento para a erradicação da demanda reprimida de vagas na educação básica do município”, o documento apresentou a demanda de acordo com dados da Inspeção Escolar - Lista de Espera do ano de 2017, com os seguintes números:

**Tabela 12** - Lista de espera da educação infantil no município de Uberlândia no ano 2017

Berçário	G I	G II	G III	1º e 2º período
876	2.449	1.826	957	Não informado

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Relatório Bianual de Monitoramento/Avaliação do PME – 2015/2017 (UBERLÂNDIA, 2017b).

**Tabela 13:** Demanda educacional e percentual da oferta da educação infantil no município de Uberlândia-MG nos anos de 2015 e 2016.

Ano	Creche (0 a 3 anos)			Pré-escola (4 e 5 anos)		
	Inscritos	Atendidos	Demanda Reprimida	Inscritos	Atendidos	Demanda Reprimida
2015	9.135	4.497 49,2%	4.638			0
2016	10.152	4.463 43,9%	5.689	4.691	4.572 97,5%	119

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Relatório Bianual de Monitoramento/Avaliação do PME – 2015/2017 (UBERLÂNDIA, 2017b).

Em 2017 o número de escolas em funcionamento era de 69 Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI, 53 Escolas Municipais de Ensino Fundamental - EMEF, 32 Organizações da Sociedade Civil - OSC (ONG), e a demanda reprimida somava um total de 6.108 crianças, evidenciando que o número total não era suficiente para o atendimento e negando à população de 0 a 5 anos o direito à educação referenciado pela lei. Já no ano de 2021 a lista de escolas municipais, de acordo com o site da prefeitura municipal de Uberlândia, cuja última atualização foi em 25/02/2021, conta com 67 EMEI, 54 EMEF, 44 OSCs – Educação Infantil, 2 OSCs – Ensino Fundamental, 1 Escola Municipal Cidade da Música – Cursos livres, e 1 Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz – Cemepe.

No ano de 2017 essas OSCs realizavam o atendimento gratuito para crianças de 0 a 5 anos, atendendo 3.689 crianças da educação infantil, sendo 2.737 de 0 a 3 anos, e 952 crianças de 4 e 5 anos, como mostram os dados, demonstrando um aumento significativo de parceria com essas organizações para o atendimento dessa etapa da educação básica. Esse fato implica em investir recursos públicos na esfera privada, na transferência de responsabilidade pela oferta de vagas e as instituições ficam responsáveis pelo trabalho realizado com as crianças, pelas condições de trabalho dos docentes, por políticas de formação e pela organização do trabalho na escola; as decisões e direcionamentos tanto administrativos, quanto pedagógicos, são responsabilidade das instituições privadas, conduzindo cada vez mais para a privatização total dessa etapa da educação e a omissão do Estado na efetivação desse direito.

De acordo com Freitas (2018)

A modalidade de privatização por terceirização de escolas tem sido diferenciada indevidamente dos processos de privatização e acabou sendo incorporada por sociais-democratas (de direita e de esquerda), por exemplo, assumindo a concepção de que “publicizar” a educação estatal, à moda “não estatal”, não seria privatizar (FREITAS, 2018, p. 50).

Essa distinção entre ‘privatização’ e ‘publicização’ já aparece no governo de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Freitas (2018, p. 50), na publicização a escola é concedida à gestão privada, geralmente por meio das organizações sem fins lucrativos, as OSCs, mas continua sendo do Estado, “não ocorrendo sua alienação física a terceiros, ou seja, sem que haja venda do patrimônio, então não haveria, também, segundo eles, privatização”. Porém, ainda de acordo com o referido autor, não existe “meia privatização”, e acrescenta que

Uma vez iniciado o processo, coloca-se a escola *a caminho da privatização plena* da educação, ou seja, sua inserção no livre mercado, como uma organização empresarial, sem contar que a transferência para as organizações sociais (ONGs) insere de imediato as escolas em formas de controle político e ideológicos ditados pelas mantenedoras privadas (ou confessionais) dessas cadeias, retirando as escolas do âmbito do controle público (FREITAS, 2018, p. 51, grifos do autor).

Freitas (2018, p. 54) faz a distinção entre o público e o privado: situando como “público é um bem-comum gerido democraticamente, é uma ‘instituição’ social; privado é uma propriedade de alguém, uma ‘organização’ administrada privativamente – tanto do ponto de vista do *locus* de poder, quanto dos métodos”. A reforma empresarial da educação, como denomina o referido autor, caracteriza o modelo que se quer para a escola e para os demais direitos sociais, e tem a intencionalidade de destruir o sistema público de educação, e não de inserir uma nova gestão pública.

Nesse sentido, a terceirização das escolas para as organizações sociais dá início ao processo de criação do mercado educacional, o que pode levar à destruição do sistema público de educação ao transferir recursos para a iniciativa privada e inserir as escolas ao controle político e ideológico, ditados pelas organizações mantenedoras privadas ou confessionais. E aqui mencionamos o município de Uberlândia que, para cumprir a meta de universalização da pré-escola e ampliação do atendimento em creches, firmou parcerias com as OSCs para a oferta de vagas na educação infantil, omitindo-se da obrigação de gerir essa etapa da educação e contribuindo para o fim do sistema público de educação e o fomento da esfera privada.

Na meta 2 do PME ‘Fomentar a educação inclusiva, cidadã e democrática para alunos da zona urbana e rural’ para a sua efetivação, foram elaboradas treze diretrizes e noventa e três estratégias e, dessas, algumas tiveram contribuição para a qualidade da educação infantil. Dentre elas, podemos destacar a estratégia 5 (cinco) da diretriz I, a qual revela que há a formação dos profissionais da rede municipal ofertadas pelo Cemepe - Centro Municipal de

Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz, além de que no ano de 2016 ocorreram formações in loco e no ano de 2017 houve formações para os educadores infantis. Essa meta também traz como estratégia a valorização de todos os profissionais da educação que o documento afirma ser possível através da adequação do Plano de cargos e salários e da oferta de cursos EAD em nível de graduação.

A valorização dos profissionais da educação é essencial para o alcance da garantia do direito à educação de qualidade, ressaltando que essa valorização inclui a oferta de formação inicial e continuada, salários e condição de trabalho, carreira e carga horária adequada, entre outros.

Contudo, indo na contramão dessa estratégia de valorização, evidencia-se o problema da Reforma Trabalhista, Lei nº 13.467, de 13/07/2017 e da Reforma da Previdência (EC. nº103 de 12/11/2019), promulgada pelo Congresso Nacional, que representam medidas de desvalorização social e econômica, acarretando no fim da atividade docente por concurso, na precarização e diminuição de salários, na terceirização da escola por meio de contratos privados para a gestão, no envelhecimento e adoecimento de profissionais, entre outros.

Essas reformas incidem no cumprimento do PME e diretamente no PNE, sendo necessária a discussão sobre as condições de trabalho docente e a luta por melhores salários, formação e carreira.

Garantir acesso, permanência, conclusão e elevar a qualidade social da educação é o que propõe a meta 3, que traz importantes estratégias para a primeira etapa da educação básica. A diretriz I aborda o fomento, expansão e promoção da qualidade da educação infantil e apresenta como resultados ter havido a universalização do atendimento escolar da população de 4 e 5 anos de idade, com a criação de novas vagas, sendo 240 vagas em 2015, 574 vagas em 2016 e 564 novas vagas em 2017. Porém, o mesmo documento revela a existência de uma demanda reprimida no ano de 2016, de 119 alunos aguardando na fila de espera.

Quanto a ampliar a oferta de vagas de forma a atender 50% da população de até 3 anos de idade, afirma-se que a estratégia foi cumprida, visto que o atendimento foi de 49,2% em 2015, 43,9% em 2016 e 44,5% em 2017, atribuindo essa diminuição ao aumento da demanda. Contudo, esses dados e percentuais são referentes ao número de crianças inscritas e não ao quantitativo total da população de 0 a 3 anos. Por essa etapa não ser obrigatória, muitas famílias não fazem a inscrição das crianças para pleitear uma vaga nas creches; portanto, a falta de dados referentes a esse quantitativo dificulta a análise concreta dessa estratégia e o fato de a educação infantil em creches não ser uma etapa obrigatória da educação básica faz com que muitos responsáveis não busquem a vaga para seus filhos, negando-lhes o direito à educação infantil.



O relatório afirma que o limite de alunos por sala está sendo cumprido de acordo com a Instrução Normativa nº 003 de 4 de setembro de 2008 e revela, também, que para cada turma de 0 a 3 anos, as escolas municipais têm um educador apoio. Em levantamento realizado em 2017 havia ainda a necessidade de 255 educadores apoio.

Quanto à educação em tempo integral, a estratégia revela-se parcialmente cumprida na educação infantil, ocorrendo o atendimento de 4750 alunos no ensino regular e 123 na educação especial em 2016 e 4819 alunos no regular e 125 na educação especial em 2017. Percebe-se ter havido um pequeno aumento no atendimento em tempo integral; porém, no ensino regular, esse quantitativo representa apenas 23,6% do total de matrículas, uma porcentagem ainda baixa. A educação em tempo integral tem o intuito de garantir a formação integral do educando, com a garantia de profissionais nas escolas com carga horária que favoreça o desenvolvimento das atividades pedagógicas o que, em muitos casos, não acontece. Portanto, concretizar o atendimento em tempo integral vai além da simples oferta de vaga, o que implica repensar a prática pedagógica do profissional, sua carga horária e remuneração compatível, local adequado que favoreça a formação do educando, bem como infraestrutura com mobiliários e banheiros adaptados que forneçam condições para a permanência do estudante na escola.

**Tabela 14** - Matrículas na educação infantil em Uberlândia nos anos 2016 e 2017.

ANO 2016								
	Ensino Regular				Educação Especial			
	Creche (0 a 3 anos)		Pré-escola (4 e 5 anos)		Creche (0 a 3 anos)		Pré-escola (4 e 5 anos)	
	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral
<b>Municipal Urbana</b>	3.394	4.722	10.489	0	73	123	246	0
<b>Municipal Rural</b>	0	28	325	0	0	0	4	0
Total	8.144		10.814		196		250	
ANO 2017								
	Ensino Regular				Educação Especial			
	Creche (0 a 3 anos)		Pré-escola (4 e 5 anos)		Creche (0 a 3 anos)		Pré-escola (4 e 5 anos)	
	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral
<b>Municipal Urbana</b>	4.215	4.795	11.030	0	82	123	267	0

<b>Municipal Rural</b>	1	24	311	0	0	2	7	0
Total	9.035		11.341		207		274	

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Relatório Bianual de Monitoramento/Avaliação do PME – 2015/2017 (UBERLÂNDIA, 2017b).

A meta 5 visa garantir a formação continuada, condições de trabalho e valorização dos trabalhadores da educação e este eixo está em consonância com as metas 15, 16, 17 e 18 do PNE (2014-2024). Com isso, nesse relatório analisado, afirma-se terem sido ofertadas formações a diferentes profissionais da educação entre os anos de 2015 a 2017, registrando a realização de 1.094 formações no Cemepe só no ano de 2017. Em 2016 foram oferecidas 20 formações voltadas aos trabalhadores da educação infantil nas escolas/pólo e 144 formações no Cemepe e em 2017 foram oferecidos cursos para educadores (as) infantis.

Na formação em nível superior afirma-se que por vários anos foi incentivado que os trabalhadores cursassem graduação a nível superior; portanto, em 2013 de 4.111 trabalhadores, somente 76 deles possuíam apenas ensino médio e em 2016 o número diminuiu para 36 trabalhadores. Quando pensamos no cenário nacional, esses números estão acima da média, contribuindo para o cumprimento das metas do PNE, mas, além disso, para uma melhoria na qualidade da educação do município de Uberlândia, com profissionais com formação específica na área em que atuam, favorecendo o direito à educação de qualidade.

O eixo VI tem como meta ampliar progressivamente o investimento público em educação, sendo o período observado de 2015 a 2017. A CF de 1988 estabelece que os percentuais mínimos da receita de impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, sejam de 18% da receita da União e 25% de estados, Distrito Federal e municípios. Em Uberlândia foram aplicados 34,21% no ano de 2015 e 31,04% no ano seguinte, de acordo com os dados que constam no relatório de monitoramento do PME.

De acordo com o demonstrativo de gastos com educação, que consta no site da Prefeitura Municipal de Uberlândia, no Portal da Transparência, os dados são os seguintes:

**Tabela 15** – Demonstrativo das Receitas e despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de Uberlândia (2015 a 2017).

Ano	2015	2016	2017
<b>Receita de Impostos</b>	360.609.335,27	389.218.546,55	425.769.479,63
<b>Receita de transferências constitucionais legais</b>	586.822.261,47	626.604.870,17	710.399.234,81
<b>Total das Receitas</b>	947.431.596,74	1.015.823.416,72	1.136.168.714,44
<b>Aplicação devida (25,0%)</b>	236.857.899,19	253.955.854,18	284.042.178,61
<b>Valor da Aplicação</b>	312.680.996,95 (33,0%)	320.751.338,35 (31,58%)	398.254.632,98 (35,05%)

Fonte: Elaborado pela autora por meio das informações que constam no Portal da Transparência em Demonstrativo de gastos com educação<sup>8</sup>.

Desses valores, os valores aplicados na manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, pública, democrática e popular, foram de 10,75% no ano de 2015, 11,04% no ano de 2016 e 10,49% no ano de 2017.

A privatização da educação é uma prática que vem sendo ampliada e, de acordo com Campos (2020, p. 128), “a privatização vem avançando também sobre a ‘atividade-fim’, ou seja, o provimento do ensino pelo setor privado mediante a transferência de recursos públicos”, e na educação infantil, essa privatização está crescendo de forma acelerada. A referida autora afirma ainda que:

Governos municipais articulam o atendimento público com uma miríade de estratégias privatizantes que vão desde as “parcerias” com organizações sociais privadas (do tipo filantrópico), com creches domiciliares e comunitárias, até a compra de vagas em escolas “particulares” (vouchers), passando também por “apostilamento”, propaganda de empresas privadas nos espaços escolares mediante ajuda destas, por exemplo, para manutenção dos prédios e equipamentos, presença de fundações empresariais (“nova filantropia”) na elaboração dos projetos pedagógicos e formação continuada de professores, subcontratações para oferta de vagas e transferência de gestão de creches públicas para o setor privado (CAMPOS, 2020, p. 133).

A privatização da educação infantil não é algo recente, mas pode-se dizer que com o reconhecimento do direito das crianças pequenas à educação se intensificaram para o cumprimento deste direito. E a realidade de Uberlândia não está diferente pois, como evidenciado, no ano de 2017 o município estabeleceu parceria com 32 OSCs para o atendimento da educação infantil, revelando o crescimento do setor privado na manutenção da educação, o financiamento público sendo investido no privado, bem como o município como ente federado,

<sup>8</sup> Dados sobre o Demonstrativo de Gastos com a Educação no Município de Uberlândia, se encontram no site da Prefeitura de Uberlândia. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/portal-da-transparencia/contas-publicas/demonstrativos-de-gastos-com-educacao/>

responsável pela oferta dessa etapa de educação, se isentando dessa responsabilidade, como em muitos casos em que as escolas foram construídas com o dinheiro público e depois de prontas entregues às organizações privadas, o que revela que o estabelecimento dessas parcerias não é necessariamente para responder às demandas emergenciais, mas, sim, como afirma Campos (2020, p. 136), “é a opção privilegiada pela gestão pública municipal para expandir a oferta de vagas em creches”.

### **5.2.2 Relatório Bianual de Monitoramento/ Avaliação Plano Municipal de Educação – PME 2017/2019**

O relatório do 2º ciclo de monitoramento e avaliação do PME de Uberlândia para os anos de 2017/2019 foi elaborado pela Comissão Coordenadora do PME, instituída pelo Decreto nº 17.328 de novembro de 2017, composta por: Antônio Bosco, Hilda dos Reis Martins e Marina Ferreira de Souza Antunes, representantes do Conselho Municipal de Educação – CME; Arlene Moraes, Izilda Pinho Martins Rocha e Maria Adelina Cantalogo Silva, representantes da Secretaria Municipal de Educação – SME; Cidelmar dos Reis Pereira, Luiz Antônio Barbosa Pereira e Marcos Antônio Lima Pereira, representantes do Fórum Municipal de Educação – FME; e Flávia Carvalho, representante da Câmara Municipal de Uberlândia.

Foram realizadas reuniões periódicas e pesquisas na SME, nas escolas municipais, nas instituições de ensino superior pública e privada, superintendência regional de ensino, além de dados acessados de sites de órgãos governamentais.

O período que compreende esse relatório, 2017-2019, é marcado no contexto nacional por um retrocesso das políticas públicas, iniciado no ano de 2016 com o impeachment da presidente Dilma Rousseff, seguido pelas políticas de ajuste fiscal no governo de Michel Temer, e agravado com a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais e os ataques constantes à educação pública. Todos esses fatores contribuíram para um massacre da democracia brasileira, para o corte de verbas e financiamento da educação e o descaso com as políticas públicas, dificultando a materialização das metas propostas nos Planos de Educação.

Quanto ao monitoramento e à avaliação, esse segundo relatório pouco se difere do primeiro. No Eixo 1, Sistema Municipal de Ensino, a meta 1 que diz respeito à implementação desse sistema, conforme já exposto anteriormente, sabemos que ele não foi implementado, e o município segue subordinado ao Sistema Estadual de Ensino. Foi elaborado um Projeto de Lei e encaminhado para apreciação da Câmara Municipal de Uberlândia, em dezembro de 2016; porém, ele não foi votado e retornou à Secretaria Municipal de Educação.

O relatório afirma na estratégia 4 da diretriz I, ter sido realizado um levantamento orçamentário para implementação do Sistema Municipal de Ensino, pela equipe da SME, no ano de 2017; porém, não são informados os resultados referentes a esse levantamento. Muitas estratégias desse Eixo dependem da aprovação da Lei do Sistema Municipal de Ensino. E quanto aos dados e tabelas existentes, como por exemplo, a diretriz IV sobre a erradicação da demanda reprimida de vagas na educação básica, são os mesmos utilizados no primeiro relatório, não apresentando os dados do ano de 2018 e 2019.

No Eixo II ‘Educação Inclusiva: Cidadania e emancipação’, os profissionais que atuam no atendimento educacional especializado recebem formação disponibilizada no Cemepe. A formação continuada dos profissionais é oferecida regularmente, e tem também a formação in loco, que durante o ano de 2017 acontece para os Educadores Infantis. A respeito da valorização dos servidores da rede municipal, esta é efetivada através do Plano de Carreira, Lei Municipal nº 11.967/2014.

O Eixo III ‘Qualidade da Educação: Democratização da Aprendizagem’, na diretriz I da meta 3 diz respeito ao fomento, expansão e promoção da qualidade da educação infantil. Novamente os dados são os mesmos do primeiro relatório, sem acréscimo de novas informações referentes aos anos de 2018 e 2019. Houve a universalização do atendimento escolar da população de 4 e 5 anos de idade, com a criação de novas vagas até o ano de 2017. Sobre ampliar a oferta de vagas para atender 50,2% da população de 0 a 3 anos de idade, foi informado que em 2017 eram atendidos 44,5% da demanda, cumprindo com a estratégia. No que se refere à promoção da educação em tempo integral, em 2017 foram atendidos 4819 (quatro mil, oitocentos e dezenove) alunos, de um total de 20376 (vinte mil, trezentos e setenta e seis) matrículas no ensino regular na educação infantil, cumprindo parcialmente a meta.

A estratégia 4 da diretriz X, propõe “Garantir para as instituições de educação infantil, laboratórios de informática e profissionais habilitados para o exercício do trabalho pedagógico[...]”, estratégia essa não executada pois, as escolas de educação infantil não possuem laboratórios de informática.

O Eixo V sobre a valorização dos trabalhadores da educação revela que foram ofertadas formações aos profissionais da educação nos anos de 2015 a 2017, realizadas em 2015 pelos Núcleos Interdisciplinares, em 2016 nas escolas/polos e no Cemepe e, em 2017 formações por temáticas ofertadas pelo Cemepe. No ano de 2017, por meio do Cemepe, pela Universidade Aberta do Brasil, foram oferecidos a todos os servidores interessados os seguintes cursos: Graduação em Pedagogia; Bacharelado em Administração Pública; Curso de Especialização

em Gestão de Saúde; Curso de Especialização em Mídias na Educação; e Curso de Licenciatura em Matemática IFTM/UAB.

O Eixo VI, que trata sobre o financiamento da educação, novamente traz dados do primeiro relatório, pouco acrescentando no segundo relatório, e reafirmando a parceria com as OSCs para o atendimento das crianças na educação infantil. Contudo, de acordo com os dados que constam no demonstrativo de gastos com a educação, disponível no Portal da Transparência, no site da Prefeitura Municipal de Uberlândia, revela que:

**Tabela 16** – Demonstrativo das Receitas e despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município de Uberlândia (2018 a 2020).

Ano	2018	2019	2020
<b>Receita de Impostos</b>	471.589.443,29	489.382.496,34	526.197.603,60
<b>Receita de transferências constitucionais legais</b>	791.062.415,70	890.273.644,35	1.254.161.207,28
<b>Total das Receitas</b>	1.262.651.858,99	1.379.656.140,69	1.780.358.810,88
<b>Aplicação devida (25,0%)</b>	315.662.964,75	344.914.035,17	445.089.702,72
<b>Valor da Aplicação</b>	457.618.755,81 (36,24%)	418.163.603,88 (30,31%)	465.192.929,42 (26,13%)

Fonte: Elaborado pela autora por meio das informações que constam no Portal da Transparência em Demonstrativo de gastos com educação<sup>9</sup>.

No que se refere a primeira etapa da educação básica, os valores aplicados na manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, pública, democrática e popular, foram de 11,59% no ano de 2018, 7,9% no ano de 2019 e 4,39% no ano de 2020, até a data 31/08/2020. Revelando que houve uma redução no investimento público em educação, o que dificulta o cumprimento das metas estabelecidas no PME, e interfere diretamente na qualidade da educação ofertada pelo município.

Sobre as matrículas na educação infantil, os dados são:

**Tabela 17** - Matrícula e demanda na Educação Infantil no ensino regular no município de Uberlândia, no período de 2015 a 2021.

	Creche (0 a 3 anos)		Pré-escola (4 e 5 anos)	
	Matrícula		Matrícula	
	Parcial	Integral	Parcial	Integral
		Demanda Reprimida		Demanda Reprimida

<sup>9</sup> Dados sobre o Demonstrativo de Gastos com a Educação no Município de Uberlândia, se encontram no site da Prefeitura de Uberlândia. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/portal-da-transparencia/contas-publicas/demonstrativos-de-gastos-com-educacao/>

<b>2015</b>	2.841	4.982	4.638	10.350	0	0
<b>2016</b>	3.394	4.750	5.689	10.814	0	119
<b>2017</b>	4.216	4.819	6.108	11.341	0	
<b>2018</b>	4.183	4.620	7.972	10.923	0	602
<b>2019</b>	4.017	4.568	7.556	10.846	0	1.778
<b>2020</b>			5.718			1.355
<b>2021</b>			1.949			0

Fonte: Elaborado pela autora por meio das informações que constam no: Inep – Resultados finais do Censo Escolar; (UBERLÂNDIA, 2017b); Lista de Espera<sup>10</sup>.

Os dados sobre as matrículas na educação infantil nos permitem perceber ter havido avanços no atendimento das creches. Porém, os números na pré-escola tiveram poucas alterações e, embora os dados apontem avanços, ainda existem muitas crianças que não estão sendo atendidas em escolas ou creches públicas.

A universalização da pré-escola, etapa da educação que se tornou obrigatória, tinha um prazo previsto para o ano de 2016, o primeiro relatório de monitoramento do PME, que demonstra que a meta foi alcançada. Contudo, notamos que o número da lista de espera voltou a crescer nos anos de 2018 e 2019, com uma queda em 2020, o que evidencia ter havido um aumento da população nessa faixa etária buscando vagas na rede pública municipal de ensino, e o município não acompanhou tal demanda. Para o ano de 2021 a pré-escola foi então universalizada, cumprindo o estabelecido na lei, no PNE e no PME.

Essa universalização da pré-escola, e redução da lista de espera das creches, se deve a parcerias estabelecidas com o terceiro setor, as OSCs. No ano de 2019 foi inaugurado pelo prefeito de Uberlândia, Odelmo Leão, o Centro Educacional Crescer 4, no bairro Canaã, que ofertou novas vagas ao atendimento da demanda da região. A unidade de educação infantil é gerida pelo Grupo Salva Vidas, uma OSC parceira da Prefeitura de Uberlândia na oferta da educação. Além desta, foram inauguradas, também, escolas infantis dos bairros Pequis e Monte Hebron, geridas pela entidade Missão Sal da Terra.

Ao analisar o número de escolas municipais de educação infantil e o número de escolas municipais de ensino infantil- OSC, notamos que são 67 escolas geridas pelo município e 44 escolas geridas pelas OSCs, o que revela uma grande terceirização da responsabilidade por esta etapa da educação que, por lei, é do município, sendo delegada às Organizações da Sociedade Civil. Há escolas construídas com verbas públicas recebendo recurso financeiro público e sendo geridas e administradas por instituições privadas.

<sup>10</sup> Lista de Espera por vagas na Educação Infantil do Município de Uberlândia. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/educacao/inscricao-escolar/lista-de-espera-da-educacao-infantil/>

### 5.2.3 O direito nos Planos de Educação no contexto da pandemia

Com o impeachment da presidente Dilma em 2016, a posse de Michel Temer, a vitória de Bolsonaro à presidência em 2018, e a vitória do prefeito Odelmo Leão nas eleições de 2016, tivemos uma mudança na conjuntura política, tanto em âmbito nacional, como em âmbito local, e vemos que muitas estratégias do PNE e do PME não se efetivaram. Mesmo os Planos de Educação sendo uma política de Estado, ainda se observa uma descontinuidade das ações políticas implementadas.

Conseqüentemente o Brasil vive um enorme retrocesso político, desencadeado pelo golpe de 2016, que ignorou a democracia brasileira afetando várias áreas, principalmente a educação escolar e as políticas públicas educacionais. O governo instituído por Michel Temer trouxe retrocessos para o PNE com o congelamento de verbas por 20 anos, através da EC nº 95/2016.

Com a descaracterização do Plano Nacional de Educação, o Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais perdeu força, enfraquecendo o seu objetivo de uma educação de qualidade. A diminuição de verba também é um fator importante que inviabilizou o cumprimento das estratégias traçadas, impossibilitando o alcance das metas.

Com o monitoramento e a avaliação dos Planos de Educação, a sociedade civil e a comunidade escolar tomam ciência sobre a educação escolar, podendo propor ações para a sua melhoria. Porém, diante do novo cenário político em que o país se encontra, muitas dessas ações ficaram praticamente impossíveis de se materializar. Além dessa situação, no ano de 2020 o mundo foi acometido e parado por uma pandemia causada pelo Novo Coronavírus<sup>11</sup>, provocando mudanças no modo de vida das pessoas e onde o direito de ir e vir deixou de existir. Bazzo (2020) aponta que:

Não bastasse o desastre político-institucional que o Golpe de 2016 nos legou, criando as condições para a ascensão da extrema direita ao poder, com tudo que isso significa de retrocesso para o país, e, conseqüentemente, para seu processo civilizatório, sombras de uma pandemia mortal começaram a cobrir o planeta, espalhando o medo e a morte (BAZZO, 2020, p. 35).

Com o isolamento social, quase 1,6 bilhões de estudantes, em mais de 190 países, deixaram de ir às escolas (BAZZO, 2020). No Brasil, a Covid-19 chegou ao início do ano de

---

<sup>11</sup> No Brasil, o primeiro caso confirmado foi em 26 de fevereiro de 2020. No dia 17 de março de 2020 foi confirmado o primeiro caso no município de Uberlândia e também nesse dia, foi determinado, no país, que todas as escolas e demais estabelecimentos de ensino fossem fechadas. E no dia 16 de junho de 2020, por meio da Portaria nº 544, autorizou-se a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus – Covid-19.



2020, e no dia 18 de março, em todo o país, as escolas foram fechadas. Um vírus desconhecido e a única estratégia para contê-lo era o isolamento social. Para agravar ainda mais a situação, o governante do país, Jair Messias Bolsonaro, não apoiou as medidas de segurança, difundindo no Brasil o negacionismo e a falsa ideia de que “é apenas uma gripezinha”, atrapalhando as intervenções propostas por seus ministros da saúde. Bazzo (2020) afirma que:

Assim, a ciência nacional, aqui incluídos os serviços de saúde, o SUS na liderança, as Universidades e demais instituições científicas - a grande maioria públicas - além de ter que correr contra o tempo e se organizar para tentar enfrentar e combater a doença, que se espalhava rapidamente, precisava se defender dos ataques obscurantistas que recebia de quem deveria apoiá-la (BAZZO, 2020, p. 36).

Alguns governadores e prefeitos indo contra esse negacionismo, decretaram o isolamento (*lockdown*) em seus estados e municípios, como foi o caso do Estado de Minas Gerais. Para conter a transmissão do Covid-19, o governador Romeu Zema suspende, por tempo indeterminado, as aulas das escolas públicas estaduais, por meio da Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 nº 15, de 20 de março de 2020; este documento determina ainda, no art. 6º que “Os sistemas municipais de ensino e a rede de escolas particulares de Minas Gerais observarão as normas do Sistema Estadual de Educação como medida preventiva à propagação do COVID-19, no âmbito de suas competências”.

O Conselho Nacional de Educação – CNE emitiu o Parecer CNE/CP nº 05/2020, aprovado em 28 de abril e homologado em 29 de maio, que dispõe sobre a reorganização do calendário escolar, possibilitando computar as atividades pedagógicas não presenciais para cumprimento da carga horária mínima anual, permitindo o ensino remoto até 31 de dezembro de 2021, consideradas as condições de cada região, estado ou município. Esse documento, de caráter orientador, delega aos sistemas de ensino a competência para reorganização dos calendários e a realização de atividades pedagógicas não presenciais.

O momento exigiu adequação em toda a rede de ensino, desvelando outra questão importante, e muito ignorada, que é a desigualdade social, pois nem todos os estudantes dispõem de internet, computador ou celular para os estudos, o que dificultou a garantia do direito à educação para todos.

Sobre esse fator da desigualdade, principalmente durante a pandemia, as classes mais pobres foram as mais prejudicadas e privadas do direito à educação. A falta de políticas educacionais de ensino remoto ou a distância, causou uma verdadeira desorganização em todo o sistema e, com isso, Bazzo (2020, p. 40) discorre que nessas circunstâncias graves “[...] é quando mais se percebe a necessidade de um sólido Sistema Nacional de Educação, capaz de unificar e coordenar iniciativas definidas por pactos federativos, outra dentre as importantes

deliberações do PNE 2014-2024 que ainda não foram concretizadas”. A referida autora afirma ainda que:

Por atribuição legal, coube, pois, aos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, em colaboração (ou em franca oposição, conforme a correlação de forças existente) com as respectivas Secretarias de Educação, a elaboração de legislação excepcional para orientar as comunidades escolares sobre como garantir o Direito à Educação a todas as crianças e jovens, sem exclusão de ninguém por falta de condições socioeconômicas ou mesmo sanitárias, seja de acesso à internet, ou por outras questões (BAZZO, 2020, p. 42).

Nesse contexto, os municípios vêm buscando alternativas para amenizar o impacto da pandemia sobre a educação, a adoção das atividades pedagógicas não presenciais com a utilização dos meios digitais, configurando o ensino remoto como uma das soluções encontradas. Conforme orientações do Parecer nº 05/2020 para a educação infantil:

No sentido de contribuir para minimização das eventuais perdas para as crianças, sugere-se que as escolas possam desenvolver alguns materiais de orientações aos pais ou responsáveis com atividades educativas de caráter eminentemente lúdico, recreativo, criativo e interativo, para realizarem com as crianças em casa, enquanto durar o período de emergência, garantindo, assim, atendimento essencial às crianças pequenas e evitando retrocessos cognitivos, corporais (ou físicos) e socioemocionais (BRASIL, 2020, p. 9).

Assim, o município de Uberlândia vem utilizando de meios como TV aberta com aulas educativas, uso de plataformas digitais, acesso a mídias sociais com o uso do aplicativo WhatsApp, e também ofereceu formação aos professores, e demais profissionais das escolas, quanto ao uso das tecnologias digitais. Esses, e outros esforços, muitos municípios e profissionais da educação vêm fazendo no intuito de garantir o direito à educação; porém, é evidente que falta uma coordenação central vinda do Ministério da Educação, articulando estados e municípios, de forma que reduza as desigualdades referentes ao acesso à educação.

Quanto aos Planos de Educação, estes continuam vigentes, mesmo durante a pandemia. Contudo, a suspensão das aulas presenciais por conta da Covid-19 compromete o Monitoramento e a Avaliação tanto do PNE, quanto do PME, processo essencial para o desenvolvimento das políticas educacionais. Avaliar uma política, tanto no processo de implementação, compreendido como monitoramento, como seus desdobramentos e impactos ao fim do ciclo, são ações imprescindíveis para o seu sucesso. A ausência de mecanismos de avaliação periódicos pode contribuir negativamente para o êxito de uma política pública.

Em âmbito nacional e local, as metas não estão sendo cumpridas e podemos associar esse fato à redução das verbas e do financiamento da educação, aos retrocessos políticos decorrentes do Golpe de 2016 até os dias atuais, à desvalorização e ao descaso com a educação, além de, na atual conjuntura, à pandemia causada pelo Coronavírus. Contudo, quando se trata

da educação infantil em Uberlândia, o município conseguiu cumprir a meta universalizando o atendimento da população com idade de 4 e 5 anos. Entretanto, na faixa etária de 0 a 3 anos ainda existem muitas crianças na lista de espera e é nessa faixa etária que as OSCs têm maior atuação.

A predominância dessas organizações no atendimento ao público de 0 a 3 anos de idade no município de Uberlândia revela a crescente privatização da educação, eliminando cada vez mais o setor público enquanto a iniciativa privada se desenvolve com recursos públicos que deveriam estar sendo aplicados em uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa propôs analisar o Plano Municipal de Educação de Uberlândia-MG e sua interface com o Plano Nacional de Educação no que se refere à educação infantil, bem como as metas e estratégias propostas com vistas à garantia e efetivação do direito à educação nessa etapa da educação básica.

Para tal nos propusemos, na segunda seção, a estudar e compreender como se constituiu o direito à educação no Brasil e foram apresentados marcos importantes no campo educacional. Procurou-se compreender como o direito à educação foi se constituindo ao longo dos anos e o tratamento dado a esse direito nas Constituições Brasileiras.

Comprendemos que na Constituição Imperial a educação teve poucas referências. Contudo, já afirmava a obrigatoriedade da instrução primária aos cidadãos excluindo, assim, grande parte da sociedade composta de escravos. A Constituição de 1934 tornou-se uma referência, trazendo muitas inovações, com um capítulo dedicado à educação e incorporando os direitos sociais. A Constituição de 1967 amplia a duração do ensino obrigatório e coloca o termo ‘gratuidade’ em contradição, pois este era garantido apenas aos que comprovassem falta de recursos, e instituiu o mecanismo de bolsas de educação. Apenas no texto de 1969 aparece o dever do Estado em garantir a educação compulsória.

A Constituição Federal de 1988 formaliza a declaração do direito à educação e amplia aspectos como a gratuidade do ensino em todos os níveis, o direito aos que não tiveram acesso em idade própria, o atendimento especializado, entre outros. Também institui a educação como um direito subjetivo, podendo ser exigida do Estado, por parte do cidadão.

Essa Constituição se formulou em um período em que o Brasil deixa o regime militar e busca pela democracia, pelos direitos e garantias fundamentais e sociais. O texto constitucional sofreu alterações para atender ao atual modelo vigente no país, o neoliberalismo. Entretanto, houve também avanços na lei, resultado da luta dos vários movimentos que atuaram em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade, garantindo conquistas. E, nesse intuito, Cury e outros (2014, p. 32) afirmam que “trata-se, então, de proteger direitos conquistados tanto contra seu esquecimento real ou político, quanto contra as forças possessivas da exploração capitalista que aspiram maior espaço de manobra para se desvencilharem de controles públicos ou sociais”.

Houve avanços significativos na relação dos entes federados. A Constituição de 1988, ao instituir o município como um ente, concede a este maior autonomia para legislar sobre a educação e para participar das decisões e políticas nacionais. O regime federativo ainda precisa ser aprimorado para conseguir de fato um federalismo cooperativo e eliminar as desigualdades

regionais adquiridas ao longo do tempo. Porém, as atribuições dos encargos educacionais, principalmente relacionadas ao financiamento e às responsabilidades prioritárias para cada etapa do ensino, delegadas a cada ente federado, foram essenciais para o progresso que ocorreu nos últimos anos, dificultado aquele ‘jogo de empurra-empurra’ das obrigações e que os responsáveis pela educação se eximissem desse dever.

Esse texto mostra, que do ponto de vista jurídico, o direito à educação vem se aperfeiçoando no Brasil. Muito ainda precisa ser melhorado porque a luta por direitos é uma luta constante, diária. Mas, mais importante que adquirir direitos, é lutar para manter os já adquiridos e, principalmente, não permitir que sejam ‘letra morta’ em documentos. Estarem inscritos na lei permite a luta pela efetivação, pelo acesso à escola, e pela garantia de uma educação de qualidade e que forme os cidadãos para o exercício de seus direitos.

A terceira seção objetivou analisar as políticas educacionais e a questão do direito à educação infantil. Apresentamos um breve histórico sobre o direito à educação infantil e como ele se formulou e articulou nas políticas nacionais e internacionais. Apreendemos que essa etapa da educação foi reconhecida como direito pela Constituição Federal de 1988, reafirmado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e, com a Lei de Diretrizes e Bases, afirmada como primeira etapa da educação básica.

Verificamos que o reconhecimento da responsabilidade do poder público referente aos direitos da infância representou um progresso significativo com a Constituição de 1988. Contudo, vimos no decorrer da história que as políticas voltadas à educação, e em especial para a educação infantil, são marcadas pelo descaso, sendo constantemente submetidas à lógica neoliberal com direitos sendo reconhecidos pela lei e inviabilizados, ou relativizados, por falta de investimentos adequados.

O regime militar, como mostra Saviani (2008, p. 6) deixou um oneroso legado educacional que “consubstanciou na institucionalização da visão produtivista da educação”. José Sarnei foi empossado presidente do Brasil, encerrando a ditadura e dando início à ‘Nova República’. Mas, somente em 1989 o país teve as primeiras eleições presidenciais e, a partir desse ano também, o modelo neoliberal conseguiu se impor efetivamente no país.

A Constituição de 1988 trouxe conquistas às políticas nacionais para a educação infantil, propostas que foram interrompidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, que priorizou os investimentos públicos para o ensino fundamental. Esse governo conduziu as políticas de forma associada e subordinada aos organismos internacionais e promoveu a ‘Reforma do Estado’, elaborando políticas de descentralização das funções, passando os serviços, como a educação, para outros setores públicos, como Estados e municípios.

Após a CF de 1988, o MEC criou a Coordenação de Educação Infantil (Coedi), que elaborou o documento ‘Políticas de Educação Infantil’, proposta interrompida no governo FHC e que preconizou o baixo investimento na educação das crianças pequenas em detrimento do ensino fundamental. A partir dos anos 1990 houve a influência do Banco Mundial (BM) sobre a educação infantil, desconsiderando a sua construção democrática e priorizando o uso de ‘voluntariado’ como mão de obra, buscando soluções com poucos recursos.

Durante esse governo foi promulgada a LDB de 1996, com muitas emendas para implantar a reforma educacional mas, ainda assim, considerada uma vitória dos movimentos sociais e dos educadores que lutaram e ainda lutam pela educação infantil brasileira, ao reconhecê-la como uma etapa da educação básica. No mesmo ano também foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef que, como o próprio nome deixa claro, tinha os recursos voltados ao ensino fundamental, não direcionando recursos para a educação infantil. O descaso e a falta de uma política de financiamento para este segmento continuavam mesmo esta conquistando direitos e ganhando visibilidade nos documentos legais.

Em 1998 foi elaborado o documento ‘Subsídios para o credenciamento e funcionamento das instituições de educação infantil’ e publicado pelo MEC o ‘Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI. Em 1999 é aprovada as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação infantil, direcionando a organização dos currículos nas instituições de ensino.

Em 2001 é aprovado o PNE no qual o Presidente FHC fez nove vetos sobre os aspectos financeiros do plano. Em relação a esta questão, Saviani (2014, p. 81) afirma que “sem que os recursos financeiros sejam assegurados, o plano todo não passa de mera carta de intenções, cujas metas jamais poderão ser realizadas”. No PNE (2001 – 2010) a proposta do MEC para a Política Nacional de Educação Infantil definiu metas diferentes para creches e pré-escolas, defendendo a manutenção de crianças até 3 anos de idade no ambiente familiar, representando um retrocesso quanto à LDB e às conquistas para esse segmento.

A garantia do direito não se resume ao fato deste estar inscrito na Constituição, ou em outros documentos legais, mas na operacionalização de mecanismos de proteção e de financiamento para que ele seja assegurado em toda sua plenitude. Assim, a garantia do direito à educação infantil, avançou na elaboração de dispositivos legais e jurídicos, mas encontrou limites e desafios quanto à implementação de financiamento público adequado para este segmento em detrimento de outras etapas da educação básica.

O governo FHC teve como sucessor o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que apresentou uma nova perspectiva no quadro educacional, aumentando os recursos,

incluindo a educação infantil e o ensino médio como beneficiários do Fundeb, promoveu diversos programas educacionais e evidenciou vários avanços na educação, colocando-a com o papel central no crescimento da economia do país.

A educação passou a ser considerada como um direito social indispensável ao exercício dos outros direitos. Dentre os inúmeros programas implementados no governo de Lula, podemos citar como contribuições e conquistas para a Educação Infantil: em 2003 a extensão do Programa de Alimentação, Transporte e Saúde Escolar para toda a Educação Básica; a implementação do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – Pradime; a alteração da Secretaria de Educação Fundamental – SEF para Secretaria de Educação Infantil e Fundamental – SEIF que, em 2004 passa a ser Secretaria de Educação Básica – SEB, secretaria fundamental na formulação da lei que regulamentou o Fundeb; além de reelaborar três documentos para a educação infantil, quais sejam: a Política Nacional de Educação Infantil, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as Instituições de educação infantil.

Em 2006 foi criado e, em 2007 sancionado, pelo presidente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, em substituição ao Fundef, que assegurou recursos para o financiamento das outras etapas e modalidades da educação, como a educação infantil, sendo considerado um aspecto importante para o fortalecimento desta etapa do ensino.

Outro marco importante é o anúncio do PDE, que reuniu uma série de ações com o objetivo de melhorar a qualidade da educação. No mesmo ano foi publicado o Decreto que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, definindo mecanismos de controle da ação municipal, sendo que um deles foi a criação do Ideb, quando, a partir da análise de seus indicadores, o MEC oferecia apoio técnico e financeiro aos municípios, mediante a adesão ao Compromisso Todos pela Educação e a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR.

Na educação infantil destaca-se o programa Proinfância, que prevê recursos federais para a construção, ampliação e melhoria das escolas, investindo na construção de 2543 escolas de educação infantil e mais 6185 com a inclusão do programa no PAC2 (SANTOS; JÚNIOR, 2017). Em 2009 foram reformuladas as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil e também aprovada a EC nº 59/2009, que alterou o texto constitucional, tornando a educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos, fato que foi bom para a pré-escola, tornando-a obrigatória, e não facultativa, mas que também recebeu críticas por fazer a distinção da educação de 0 a 3 anos com a educação de 4 e 5 nesta etapa da educação, tornando uma inferior à outra, o que

pode resultar em uma oferta de má qualidade, bem como relativizar a oferta de vagas e matrículas.

Com isso é possível reconhecer os avanços que a educação brasileira obteve nesse governo e, em específico, a educação infantil, afirmando o dever do Estado em sua oferta e destinando recursos financeiros próprios para esse segmento.

Em 2011 foi eleita a presidente Dilma Rousseff, que deu continuidade às políticas do governo anterior, com a inclusão do programa Proinfância no Plano de Aceleração do Crescimento- PAC2 e aprovação, sem vetos, do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), plano esse que, diferente do anterior, trouxe contribuições significativas para a educação infantil como: a Meta1 e suas ações para universalizar a pré-escola até 2016 e ampliar a oferta da educação de 0 a 3 anos em creches; a Meta 6 que discorre sobre a educação em tempo integral; a Meta 7 sobre a qualidade da Educação Básica; e a Meta 15 que assegura a formação específica em nível superior a todos os professores, ampliando os direitos à educação infantil, buscando eliminar o caráter assistencialista desta etapa da educação.

Em seu segundo mandato a presidente Dilma manteve compromissos com as políticas sociais e a materialização do PNE, sofrendo em 2016 um golpe de Estado que levou ao impeachment. Seu vice, Michel Temer assume a presidência e retoma políticas de ajustes neoliberais, instituindo um novo regime fiscal prevendo cortes nos gastos primários como a saúde e a educação.

Esse retrocesso se intensifica com a eleição de Jair Bolsonaro, que afirma a importância da educação básica, porém, não apresenta propostas sólidas de governo; ao contrário, reforça uma agenda neoliberal e mantém a EC 95/2016 apoiando a retirada de recursos, proferindo ataques constantes à educação pública, aumentando as privatizações, além de promover a falta de respeito aos ‘direitos fundamentais’, indo na contramão do projeto constitucional.

É vital reverter esse retrocesso e lutar pela permanência dos direitos já conquistados em relação à educação. A falta de recursos e financiamento inviabiliza, e/ou dificulta, a concretização do Plano Nacional de Educação e, em consequência, os Planos Estaduais e Municipais de Educação também são afetados.

Na quarta seção procuramos identificar como o direito à educação infantil se apresenta nos Planos educacionais após a Constituição Federal de 1988. Identificamos que o objetivo do planejamento educacional é o de refletir sobre a realidade com a intenção de transformá-la. A política educacional brasileira sempre foi marcada pela descontinuidade em que cada governo procurou imprimir a sua marca e encerrar ações em curso. A elaboração de um Plano pode



contribuir para superar essa descontinuidade, entendendo que este é uma Política de Estado e não de governo.

A elaboração de um Plano Nacional de Educação foi uma proposta já indicada no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que preconizava uma educação fundada em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades entre os entes federados.

O PNE foi inscrito no texto constitucional de 1934 e sua elaboração foi iniciada; contudo, com o advento do Estado Novo, o projeto não foi discutido e a ideia sobre o PNE só retomou com a Lei de diretrizes e Bases nº 4.024/1961. No período da ditadura militar houve vários Planos de desenvolvimento, porém, cortou a vinculação financeira para a educação, não se efetivando um Plano Nacional de Educação comprometido com a realidade do país.

A Constituição Federal de 1988 aborda novamente a ideia do PNE e institui a competência da União em elaborar e executar os Planos Nacionais. Com isso, em um momento que o Brasil estava mobilizado em prol da democracia e fim da ditadura, e ao mesmo tempo ocorriam as reformas do Estado, buscou-se elaborar um PNE, sendo apresentadas duas propostas de Plano. O projeto aprovado contou com nove vetos do presidente FHC, sendo marcado pela ausência do financiamento, se configurando como um Plano formal que vigorou até 2011.

No que tange à educação infantil, o PNE (2001) contém 25 metas específicas referentes à ampliação da oferta de vagas, determina sobre os padrões mínimos de infraestrutura das instituições de educação e estabelece a implantação de um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de educação infantil, entre outros.

Mesmo com o alcance de algumas metas estabelecidas em 2001, os problemas da educação ainda permaneceram e a mobilização em prol de um novo plano ganhou força com a aprovação da EC nº59/2009. Em 2010, a Conferência Nacional de Educação, a Conae, se configurou como um espaço democrático para a participação de todos no desenvolvimento da Educação Nacional. Essa gestão democrática e participativa, setorizada, foi um mecanismo para imprimir um novo padrão de governo.

As Conferências Nacionais de Educação tiveram grande importância nesse período, contribuindo para a discussão do novo PNE e, nesse contexto, podemos citar a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb) em 2008 e a Conae em 2010, precedida por conferências municipais, regionais, estaduais e distritais realizadas em 2009.

O documento final da Conae 2010 faz referência à educação infantil, destacando a importância da consolidação de políticas, diretrizes e ações destinadas à ampliação do acesso e garantindo uma educação de qualidade às crianças de 0 a 5 anos de idade, além de afirmar,

como necessário, discutir as diretrizes para as políticas de convênios com entidades privadas, ampliar a oferta de educação infantil pelo poder público, eliminando progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas.

Na tramitação do projeto do PNE ele foi objeto de intensos debates e negociações, recebendo quase três mil emendas na sua tramitação na Câmara e muitas outras no Senado Federal.

O PNE (2014-2024) representa um avanço para a consolidação da educação infantil, prevendo a universalização da pré-escola, ampliação da oferta de vagas nas creches, expansão das redes públicas de educação infantil, promoção da formação inicial e continuada dos profissionais, estímulo à educação em tempo integral, entre outros. Se cumpridas, as estratégias da Meta 1 promoveriam a ampliação do atendimento e reduziriam as disparidades, aprimorando as condições de oferta da educação infantil. Esse PNE estabelece o aumento progressivo do investimento público até atingir 10% do PIB, deixando claro haver uma preocupação com as políticas públicas educacionais.

Em 2016, com o impeachment de Dilma Rousseff, recomeçaram as privatizações e foi instituído um Novo Regime Fiscal, congelando as despesas primárias e limitando as possibilidades da implementação de novas políticas públicas. Essa limitação compromete fortemente a execução de qualquer proposta para o Plano Nacional de Educação, que necessita de verbas para se viabilizar. Sem o adequado financiamento, ele se reduz a um Plano formal, com poucas chances de se materializar.

O PNE (2014-2024) define que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus planos de educação ou adequar os já aprovados e o PNE (2001) já indicava essa necessidade. Os Planos municipais são de suma importância como ferramenta na transformação educacional, refletem sobre a realidade para transformá-la, buscam superar a descontinuidade, além de colaborar para se alcançar os objetivos e metas nacionais. Sem um Plano Municipal de Educação, não há visão de Estado nas ações e ele viabiliza a realização do projeto municipal de educação, buscando superar as improvisações.

A elaboração do PME de Uberlândia-MG ocorreu em um momento em que o Brasil passava por tensões políticas e sociais e os setores conservadores atuavam na desarticulação e precarização das políticas sociais que culminaram no golpe parlamentar em 2016. Mesmo com essas tensões políticas, a elaboração do PME se constituiu em um exercício democrático e participativo e foi discutido nas várias unidades escolares e entidades da sociedade civil.

A Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação iniciaram o processo de elaboração do PME em 2013, antes da aprovação do PNE, instituindo uma

comissão para tal. A construção do PME significou um grande avanço para a educação do município; porém, o que garantirá a efetivação das diretrizes e metas do PME é a participação, acompanhamento e avaliação da sociedade civil.

Na quinta seção buscamos apreender e analisar as metas e estratégias propostas no PNE e no PME de Uberlândia, bem como seus desdobramentos para a efetivação do direito à educação infantil no município. Constatamos que a política pública envolve várias etapas que vão da formação e planejamento à execução e avaliação, ou seja, aprovados os Planos de Educação, torna-se fundamental o monitoramento contínuo e as avaliações constantes das metas e estratégias, visando a efetivação do Plano, bem como a reorganização e repactuação destas em caso de descumprimento.

Dessa forma, para cumprir a lei, foram elaborados os documentos de monitoramento do PNE. Ao analisar esses relatórios, e especificamente as metas relativas à educação infantil, a saber, metas 1, 4, 6, 7, 15, 16, 18, 19 e 20, observamos que já transcorrido mais da metade do período de vigência do PNE, as metas ainda não foram alcançadas.

No período de 2011 até o primeiro semestre de 2016, a presidente do Brasil manteve o compromisso com as políticas direcionadas ao cumprimento do plano. Entretanto, em 2016, o novo golpe de Estado iniciou a intensificação de políticas de ajuste fiscal conservadoras, caminhando na contramão da consolidação das políticas sociais, e no retrocesso da agenda educacional e da materialização do PNE. Esse processo se intensificou com a eleição do atual presidente do país, Jair Bolsonaro, que levou à secundarização do PNE e a cortes expressivos nos orçamentos destinados à educação.

O Novo Regime Fiscal, como já afirmado, compromete a execução de qualquer proposta que se faça para os Planos Nacionais de Educação. O Plano necessita de verbas para se viabilizar e não se transformar em letra morta.

Nesse contexto, e diante do cenário nacional, é pertinente afirmar que o PNE não se constituiu em uma política de Estado e o que está ocorrendo é a educação efetivando-se, por meio de arranjos institucionais diversos, para atender à demanda da atual fase de reestruturação capitalista, promovendo mudanças nos processos de organização, gestão e financiamento da educação, avançando na apropriação do fundo público pelo setor privado.

As ações e estratégias do governo federal reforçam a agenda neoliberal e conservadora, cujas políticas estão levando à secundarização do PNE, à não efetivação da universalização da educação básica, ao desmonte de políticas e de programas em andamento, à flexibilização com as demandas do setor privado e à não superação das desigualdades educacionais.

Indo na contramão desses retrocessos, tivemos, recentemente, a vitória no campo do financiamento da educação com a aprovação do Fundeb, resultado de expressiva mobilização da sociedade civil.

Identificamos ainda que em âmbito local temos o PME de Uberlândia-MG, aprovado em 2015 por meio da Lei nº 12.209 para o decênio de 2015-2025. Transcorridos cinco anos desse Plano, podemos observar, a partir da análise dos relatórios de monitoramento e avaliação, que algumas metas não foram totalmente alcançadas.

Conforme já exposto, o município não possui um Sistema Municipal de Ensino, mantendo-se ainda subordinado ao Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, não cumprindo a meta 1 do PME, não possuindo, dessa forma, autonomia para estabelecer as regras de organização e funcionamento das instituições, principalmente da educação infantil, que é sua abrangência.

No tocante à valorização dos profissionais e oferta de cursos em nível de graduação, bem como as formações continuadas, Uberlândia possui um Plano de Cargos e Carreiras e oferece formação adequada aos servidores; porém, com a Reforma Trabalhista e Reforma da Previdência promulgadas pelo Congresso Nacional, que representam medidas de desvalorização cultural e econômica, houve o fim da atividade docente por concurso, precarização do trabalho, terceirização da escola por meio de contratos privados, dentre outros, que incidem no cumprimento do PME e diretamente no PNE.

Quanto ao fomento, expansão e promoção da qualidade da educação infantil, houve a universalização do atendimento escolar da população de 4 e 5 anos de idade, a ampliação de oferta de vagas de forma a atender até o final da vigência do Plano 50% da população de até 3 anos de idade, a meta também está sendo cumprida de acordo com as informações dos relatórios; porém, por essa etapa não ser obrigatória, muitas famílias não fazem a inscrição para pleitear uma vaga nas creches e a falta de dados referentes a esse quantitativo dificulta a análise concreta dessa estratégia.

Os estudos mostram que para o cumprimento dessa meta houve um aumento significativo de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil- OSCs, fato esse que implica em investir recursos públicos na esfera privada, na transferência de responsabilidades pela oferta de vagas, nas desigualdades do ensino, visto que a gestão, as decisões administrativas e pedagógicas ficam a cargo das instituições privadas, conduzindo para a privatização total dessa etapa da educação e pela omissão do Estado.

As políticas neoliberais e a forma de governo capitalista firmam-se na expansão dos dispositivos de mercado. Embora a educação seja referida como um direito social, está sendo

transformada em mercadoria, condição necessária à lógica do capital, iniciando um processo que coloca a escola a caminho de uma privatização total, inserindo-a no livre mercado e nas formas de controle político e ideológicos ditados pelas mantenedouras privadas, retirando-as do controle público.

A educação infantil também segue sendo transformada em mercadoria, tornando-se objeto de transações comerciais entre as esferas do governo e o setor privado. Essas parcerias público/privado aparecem como “soluções” para o fim das filas de espera e para cumprimento das metas dos Planos de educação. Contudo, o que está ocorrendo é a ascensão da privatização, caracterizando modelos do que se quer para a educação e para os demais direitos sociais, com a intenção de destruir o sistema público de educação.

O Brasil vive um enorme retrocesso político porque com a descaracterização do PNE o monitoramento e a avaliação dos Planos municipais perdeu força. A diminuição das verbas também é um fator que inviabilizou o cumprimento das estratégias traçadas no PME e no PNE. Além disso, no ano de 2020 o mundo foi acometido e parado por uma pandemia causada pelo Novo Coronavírus e o momento exigiu adequação de toda a rede de ensino, com os municípios buscando alternativas para amenizar o impacto da pandemia sobre a educação. Os Planos continuam vigentes; porém, a suspensão das aulas presenciais compromete o monitoramento e a avaliação destes.

Em âmbito nacional, e local, as metas não estão sendo cumpridas e podemos associar isso à redução de verbas e aos retrocessos políticos. No que se refere à educação infantil, Uberlândia conseguiu cumprir com algumas estratégias, com uma grande atuação das OSCs. O município tem contribuído para alcançar as metas propostas no PNE referentes à educação infantil, porém, eliminando cada vez mais o setor público e distanciando-se da educação pública, gratuita, laica e de qualidade, tão referenciada.

Finalizamos este trabalho reconhecendo os diversos avanços da educação infantil, tanto nos documentos legais, quanto no município de Uberlândia. No entanto, é notório que as metas e estratégias ainda não foram plenamente atingidas, tanto em âmbito nacional, e principalmente em âmbito municipal, carecendo de mais esforços para a superação das dificuldades que abrigam as demandas políticas do município, como a educação assistencialista, as constantes parcerias do público e privado, e a ausência de um sistema municipal de ensino, entre outros.

Assim, ao realizar essa pesquisa e finalizar essa etapa, avaliamos que surgiram questões e inquietações que não foram possíveis responder nesse trabalho. No que se refere ao PME, podemos indagar quais são as iniciativas que levam em consideração às desigualdades locais de acesso das crianças à educação infantil? Em que medida o município tem respeitado a

diversidade e o contexto local? No tocante à oferta de vagas em instituições conveniadas com o poder público, questionamos se a estrutura, a metodologia de ensino, a organização, a proposta curricular e a formação docente, são adequadas e atendem aos padrões mínimos de qualidade. O acesso à educação infantil está se efetivando no município mas, e quanto à qualidade socialmente referenciada dessa etapa da educação? O que está sendo feito de fato, para garantir uma educação de qualidade para a população de 0 a 5 anos no município de Uberlândia? São questões para futuros estudos e pesquisas.

Em síntese, estudos sobre a concepção de infância, o direito à educação infantil, esforços para a execução das metas e do atendimento das crianças pequenas, inscritos nos documentos e na política de ensino nacional e municipal, não se esgotam nesse trabalho. Sua continuidade possibilitará à sociedade conhecer e discutir ainda mais as especificidades da educação infantil e como esta etapa da educação básica tem sido ofertada, ou não, pelo poder público.

## REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./-dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/440>. Acesso em: 17 jul. 2021.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

AGUIAR, M. A. da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/N57prLgWWFL6t9KTdgwpvM/?lang=pt>. Acesso em 17 jul. 2021.

AGUIAR, M. A. da S. Relato da resistência à instituição da BNCC pelo Conselho Nacional de Educação mediante pedido de vista e declarações de votos. *In*: AGUIAR, M. A. da S.; DOURADO, L. F. (org.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024**: avaliação e perspectivas. Recife, PE: ANPAE, 2018. Disponível em: <https://anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/BNCC-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em 17 jul. 2021.

ALVES, G. Notas sobre o Golpe de 2016 no Brasil: neodesenvolvimentismo ou crônica de uma morte anunciada. *In*: LUCENA, C.; PREVITALI, F.; LUCENA, L. **A crise da democracia brasileira**. Uberlândia, MG: Navegando Publicações, 2017. Disponível em: <https://www.editoranavegando.com/copia-politicas-educacionais-1>. Acesso em 17 jul. 2021.

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 22 n. 71 e227145, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>

ANDRADE, L.B.P. Direitos da infância: da tutela e proteção à cidadania e educação. *In*: ANDRADE, L.B.P. **Educação Infantil**: discurso, legislação e práticas institucionais. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 193 p. ISBN 978-85-7983-085-3. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/h8pyf/pdf/andrade-9788579830853-07.pdf>. Acesso em 17 jul.2021.

ANTUNES, M. F. de S.; JESUS, W. F. de. Plano Municipal de Educação de Uberlândia: Políticas Públicas e a Qualidade Social da Educação. *In*: NOVAIS, G. S.; NUNES, S. do C. (org.). **Rede Pública Pelo Direito de Ensinar e de Aprender**. Uberlândia, MG: Regência e Arte Editora, 2017. p. 29-52.

ANTUNES, M. F. de S. Plano Municipal de Educação de Uberlândia - monitoramento e avaliação: desafios para a valorização da carreira docente. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 8, n. 1, p. 19-36, jan./abr. 2019 - ISSN 2238-8346. DOI: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v8n1a2019-48795>

ARAÚJO, G. C. de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2010. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v4i7.83>.

ARAÚJO, L. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v6i10.186>. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/186> Acesso em: 17 jul. 2021.

BARBOSA, I. G. *et al.* A educação infantil no PNE: Novo plano para antigas necessidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 505-518, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/456>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BARBOSA, R. F. M.; MARTINS, R. L. D. R.; MELLO, A. da S. A EDUCAÇÃO INFANTIL NA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR: avanços e retrocessos. **Movimento-Revista de Educação**, Niterói, RJ, ano 6, n. 10, p. 147-172, jan./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22409/mov.v0i10.536>.

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. Brasília: Anpae, 2020. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BOBBIO, N. **1909 - A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2004.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo, SP: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Constituições do Brasil**: de 1824, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. **Lei nº 4.024, 20 de dezembro de 1961**. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm). Acesso em 10 mar. 2019.



BRASIL, **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 17 jul. 2021. >

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília, DF: MEC, 1993. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2006/elabpne.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Portaria CNE/CP n. 10, de 6 de agosto de 2009**. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Brasília, DF: CNE/CP, 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne\\_200809.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf). Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Final da CONAE 2010**. Brasília, DF: MEC, 2010b. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010\\_doc\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf). Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e da outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm). Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. **Cadernos Planejando a Próxima Década** – Plano Municipal de Educação: caderno de orientações. Brasília, DF: MEC/SASE 2014b. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf). Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília, DF: Inep, 2016. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/626732](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/626732). Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: Inep, 2018. Disponível em: [http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6975859](http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6975859). Acesso em: 17 jul. 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**. Brasília, DF: Inep, 2020a. Disponível em: [http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122](http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122). Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. **Resolução CNE 005/2020. Publicado no D.O.U. de 1º/6/2020, Seção 1, p. 32**. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília, DF. MEC/CNE, 2020b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pec-g/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 544, de 16 de junho de 2020**. Substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Brasília, DF: MEC, 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-544-de-16-de-junho-de-2020-261924872>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRITTO, T. F. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In. GOMES, A.V. A.; BRITTO, T. F. (org.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Senado Federal, 2015. p. 19-30.

CAGGIANO, M. H. S. A educação: direito fundamental. *In*: RANIERI, N. B. S. RIGHETTI, S. (org.). **Direito à educação**: aspectos constitucionais. São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

CALDAS, J. de F. F. **Direito à educação infantil em municípios paranaenses: relações entre sistemas de ensino e planos municipais de educação**. Orientadora Simone de Fátima Flach. 2017. 228 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, PR, 2017.

CAMPOS, M. M. A Legislação, as Políticas Nacionais da Educação Infantil e a Realidade: Desencontros e Desafios. *In*: MACHADO, M. L. de A. (org.). **Encontros e Desencontros em Educação Infantil**. São Paulo, SP: Cortez, 2002.

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. Brasília, DF: Anpae, 2020. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CARRIJO, M. C. F. de O. B. **Educação infantil e políticas públicas na contemporaneidade: avanços e limitações no discurso legal e na dinâmica educacional**. Orientadora Maria Vieira Silva. 2005. 224 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2005.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, J. A. de. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.18i74>.

CASARA, R. R. R. **Estado pós-democrático**: Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2017.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al.* (org.) **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CÔCO, V. *et al.* O Plano Nacional de Educação: Desafios no campo da Educação Infantil. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, SP, n. 37, p. 77-92, maio/ago., 2015. DOI: <https://doi.org/10.5585/eccos.n37.5553>.

CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE (Minas Gerais). **Deliberação nº 18 de 22 de Março de 2020**. Dispõe sobre as medidas adotadas no âmbito do Sistema Estadual de Educação, enquanto durar o estado de CALAMIDADE PÚBLICA em decorrência da pandemia causada pelo agente Coronavírus COVID-19, em todo o território do Estado. 2020. Disponível em: <https://www2.educacao.mg.gov.br/component/gmg/page/17163-boletim-de-legislacoes-e-normas-n-01-maio-2020>. Acesso em: 21 abr. 2021.

CORRÊA, J. C. de S. S. **Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação na região Cone Sul/MS (2015 – 2017)**. Orientador Fabio Perboni. 2019. 114 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados-MS, 2019.

COSTA, L. C. da. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, SP, v. 11, n. 1, p. 49-79, 2000. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11922/8632>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CURY, C. R. J. A educação nas constituições brasileiras. *In*: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (org). **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol25n12009.19325>.

CURY, C. R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41 n. 144, set./dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000300008>

CURY, C. R. J. Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de cooperação no sistema nacional e educação. *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <https://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-de-carlos-r.-j.-cury-para-o-gt05.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CURY, C. R. J. HORTA, J. S. B. FÁVERO, O. A Relação Educação-Sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. *In*: FÁVERO, O. **A educação nas Constituintes Brasileiras: 1823 – 1988**. Campinas: Autores Associados, 2014.

DARDOT, P.; LAVAL, C.. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>  
Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 19 mar. 2020.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: Políticas de Estado para a educação brasileira. Brasília, DF: Inep/MEC, 2016.

DOURADO, L. F.; JUNIOR, G. G.; FURTADO, R. A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 2, p. 449-461 mai./ago. 2016.  
DOI: <https://doi.org/10.21573/vol32n22016.67198>

DOURADO, L. F. Estado, Educação e Democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v.40, e 0224639, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019224639>.

DOURADO, L. F. **PNE, Políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. (Meio Eletrônico) –Brasília: Anpae, 2020. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, [S. l.], n.18, p. 113-118, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200012>.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In*: Ronaldo M. L. A.; Doriedson S. R. (org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas-SP: Alínea, 2012, v. 1, p. 52-71.

FAGNANI, E. A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, [S. l.], v. 13, n. 28, p. 41–80, 2011. DOI: [https://doi.org/10.26512/ser\\_social.v13i28.12682](https://doi.org/10.26512/ser_social.v13i28.12682). Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12682](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12682). Acesso em: 17 jul. 2021.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FERREIRA, J. S.; ANTUNES, M. F. S.; MENDES, O. M. O Plano Nacional de Educação: desafios a partir da construção do Plano Municipal de Educação de Uberlândia. **Eccos** -

**Revista Científica**, São Paulo, SP, n. 36, p. 29-47, jan./abr. 2015. DOI: <https://doi.org/10.5585/eccos.n36.5567>.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2011v29n1p69>.

FONSECA, S. M.. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; NASCIMENTO, M. I. M. N. (org). Campinas, SP: Graf, FE: HISTEDBR, 2006. Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_aulas\\_regias.htm](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_aulas_regias.htm). Acesso em: 17 jul. 2021.

FREITAS, C. C. S. de; SILVA, M. S. P. da. O planejamento no contexto das políticas de educação básica no período de 2003 a 2010. In: CASTRO, A. M. D. A.; CHAVES, V. L. J.; SILVA, M. S. P. da. (org). **Plano de Ações Articuladas: propostas, cenários e desafios**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016, p. 75-109.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas SP, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100005>. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 19 mar. 2020.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**. v. 16, n. 48 jan./abr. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000100013>.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, E. (org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro, RJ: FLACSO, 2013.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, J. Plano Nacional de Educação. 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. CD-ROM.

GUSSO, D. A. PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS — para uma nova matriz de políticas públicas de educação. **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 13, n.59, jul./set. 1993. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.13i59.1901>. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2212>. Acesso em: 20 mar. 2020.

HÖFLING, E. de M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, [s. l.], ano 21n. 55, nov. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>.

HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], n. 104, p. 5-34, jul. 1998. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/713>. Acesso em: 17 jul. 2021.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. **Educação & Sociedade**, Campinas SP, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000300009>.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: Novo modo de Regulação Estatal?. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/334>. Acesso em: 17 jul. 2021.

KUENZER, A. Z. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, A. *et al.* **Planejamento e educação no Brasil**. 6. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2003. p. 55-88.

LÉVY, B.-H. Bolsonaro derrotou mais a direita do que a esquerda. **Jornal El País**, São Paulo, 26 nov. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/25/politica/1543176331\\_063342.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/25/politica/1543176331_063342.html). Acesso em: 20 jun. 2020.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, SP: EPU, 1986.

MARCÍLIO, M. L. A lenta construção dos direitos da criança brasileira. Século XX. **Revista USP**, n. 37, p. 46-57, maio 1998. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i37p46-57>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/27026>. Acesso em: 17 jul. 2021.

MARTINS, P. de S. Constituinte, Financiamento e Direito a Educação: a voz dos protagonistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 823-845, out./dez., 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/M8KD5mQb76yk7fFwbfnDTns/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 17 jul. 2021.

MINAYO, M. C. de S. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MONTEIRO, A. dos R. O Pão do Direito à Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 763-789, set. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000300003>.

MOURA, L. T. de. **Planos municipais de educação da região da AMOSC: desafios e perspectivas para a elaboração de políticas educacionais**. Orientador: Odilon Luiz Poli. 254 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, SC, 2017.

NEVES, L. M. W. As reformas da educação escolar brasileira e a formação de um intelectual urbano de novo tipo. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional. REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27., 2004, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: [s. n.], 2004. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/t0510.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

NOVAIS, G. S.; MACHADO, G. A.; NUNES, S. C.; Orientação Político/Pedagógica para a educação de qualidade social: a Rede Pública Municipal pelo Direito de Ensinar e de Aprender. In: NOVAIS, G. S.; NUNES, S. C. (Orgs). **Rede pública pelo direito de ensinar e de aprender: experiências coletivas de políticas públicas**. Uberlândia, MG: Regência e Arte Editora, 2017.

O CAMINHO DA PROSPERIDADE. Proposta de Plano de Governo Bolsonaro. 2018. Disponível em: [https://flaviobolsonaro.com/PLANO\\_DE\\_GOVERNO\\_JAIR\\_BOLSONARO\\_2018.pdf](https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf). Acesso em: 20 jun. 2020.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol25n22009.19491>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19491>. Acesso em: 17 jul. 2021.

OLIVEIRA, J. F. de; FONSECA, M. A Educação em Tempos de Mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 55-65, 2005. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/12850/5/Artigo%20-%20Jo%C3%A3o%20Ferreira%20de%20Oliveira%20-%202005.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P. de. ADRIÃO, T. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e Constituição Federal**. São Paulo, SP: Xamã, 2002 p. 15-43.



OLIVEIRA, R. P. de; SOUSA, S. Z. O federalismo e sua relação com a educação. *In*: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. L. P. de. Direito à educação e federalismo no Brasil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 39-47, jan./jun. 2012.  
DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v6i10.169>. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PEREIRA, Marcos Antonio Lima. **Concepções de Estado e planejamento presentes no Plano Municipal de Educação de Uberlândia-MG (2015-2025)**: uma análise do processo de elaboração. Orientadora: Lúcia de Fátima Valente. 2019. 177 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia-MG, 2019.

PINNO, I. R. *et al.* Educação e Constituinte: carta de Goiânia revisada. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 39, n. 145, p. 811-816, out.-dez., 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018v39n145ED>.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 624-644, jul./set. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/198053142946>.

PROÊNCIO, L. M. de. **A Educação Infantil e a obrigatoriedade: o que propõem os PMEs de quatro municípios da região de Guarapuava/PR?**. Orientadora: Aliandra Cristina Mesomo Lira, 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava-PR, 2019.

RANIERI, N. B. S. Os Estados e o Direito à Educação na Constituição de 1988: Comentários Acerca da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In*: RANIERI, N. B. S.; RIGHETTI, S. (org.). **Direito à educação**: aspectos constitucionais. São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

RANIERI, N. B. S. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. *In*: RANIERI, N. B. S.; ALVES, A. L. A. (org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo, SP: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/ Universidade de São Paulo (USP), 2018.

RIBEIRO, G.W. Direito à educação. *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. CD-ROM.

ROSEMBERG, F.. Organizações multilaterais, estado e política de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, SP, n.115, p. 25-63, mar. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000100002>.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, n. 1, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 18 jul. 2021.

SAAD FILHO, A.; MORAIS, L. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, J. B. dos; JÚNIOR, L. de S. Educação Infantil: 20 anos da primeira etapa da Educação Básica e os desafios do financiamento. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 12, n. 24, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.20500/rce.v12i24.3685>.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, ano 20, n. 69, dez. 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006>.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n. 100 (esp.), p.1.231-1.255, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300027>.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**. v. 15 n. 44, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/KdGRyTzTrq88q5HyY3j9pbz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2021.

SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, v. 28, n. 76, Campinas, SP, set./dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622008000300002>.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 34, n. 124. p. 743-760, jul./set. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300006>.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significados, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, D. A crise política e o papel da educação na resistência ao golpe de 2016 no Brasil. *In*: KRAWCZYK, N.; LOMBARDI, J. C. (org.). **O Golpe de 2016 e educação no Brasil**. Uberlândia, MG: Editora Navegando, 2018.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>. Acesso em: 18 jul. 2021.

SILVA, C. S. B. da. A nova LDB: do projeto coletivo progressista a legislação da aliança neoliberal. *In*: SILVA, C. S. B. da.; MACHADO, L. M.. (org.). **Nova LDB: trajetórias para a cidadania?**. São Paulo, SP: Art & Ciência, 1998.

SILVA, M. S. P. da. Políticas Educacionais no contexto dos governos Lula (2003-2010): elementos para análise, apontamentos para novos estudos. *In*: FONTOURA, H. A. da. **Políticas Públicas, Movimentos Sociais: desafios à pós-graduação em educação em suas múltiplas dimensões**. Rio de Janeiro, RJ: ANPED Nacional, 2011.

SILVA, M. A. da. **Plano Municipal de Educação de Rio Claro-SP: desafios e perspectivas na garantia do direito à educação**. Orientadora: Maria Aparecida Segatto Muranaka. 2015. 186 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, Rio Claro-SP, 2015.

SILVA, J. D. P. da. **Políticas públicas e a educação infantil no município de Recife: analisando as metas do atual Plano Municipal de Educação**. Orientadora: Ana Lúcia Félix dos Santos. 2019. 138 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, 2019.

SOARES, W. D.; ESPINOSA, M. O Município na Constituição de 1988. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, CE, v. 01, 2013. Disponível em: [https://semanaacademica.com.br/system/files/artigos/o\\_municipio\\_na\\_constituicao\\_de\\_1988.pdf](https://semanaacademica.com.br/system/files/artigos/o_municipio_na_constituicao_de_1988.pdf). Acesso em: 20 fev.2021.

SOARES, R. L. C. **Um olhar sobre o acesso à educação infantil no território de identidade de Vitória da Conquista- BA**. Orientadora: Sandra Márcia Campos Pereira. 2017. 125 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Estadual do Sudeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Educação, Vitória da Conquista- BA, 2017.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TRIPODI, Z. F. Educação infantil: da diversidade de oferta aos novos locais de governança. **Educação**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 383-392, set./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2016.3.21890>.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 14.557 de 19 de dezembro de 2013**. DOM nº 4304A, que Institui a Comissão para Elaboração do Projeto de Lei do Plano Decenal Municipal de Educação do Município de Uberlândia, Designa Membros, e Dá outras Providências. Uberlândia-MG, 2013. Disponível em: <http://leismunicipa.is/qvofa>. Acesso em: 18 jul. 2021.

UBERLÂNDIA. **Decreto Municipal nº 14.984 de 27 de junho de 2014**. DOM nº 4429, que Altera os Incisos IV, V e VI do Artigo 2º do Decreto 14.557 de 19/12/2013 que, “Institui a Comissão para Elaboração do Projeto de Lei do Plano Decenal Municipal de Educação do Município de Uberlândia, Designa Membros, e dá outras Providências”. Uberlândia-MG, 2014a. Disponível em: <http://leismunicipa.is/qaivo>. Acesso em: 18 jul. 2021.

UBERLÂNDIA. Secretaria Municipal de Educação. **Documento referência Plano Municipal de Educação**. Uberlândia: SME, 2014b. (texto digitado)

UBERLÂNDIA. **Lei nº 12.209 de 25 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025 e dá outras providências. Uberlândia-MG, 2015. Disponível em: <http://leismunicipa.is/rcevj>. Acesso em: 18 jul. 2021.

UBERLÂNDIA. **Decreto nº 17.328, de 1º de novembro de 2017**. Institui a comissão coordenadora do plano municipal de educação e designa membros. 2017a. Disponível em: <http://leismunicipa.is/dtbcv>. Acesso em 18 jul. 2021.

UBERLÂNDIA. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório de Monitoramento/Avaliação do Plano Municipal de Educação 2015/2017**. Uberlândia, MG. 2017b. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#>. Acesso em: 18 jul. 2021.

UBERLÂNDIA. Conselho Municipal de Educação. **Relatório de Monitoramento/Avaliação do Plano Municipal de Educação 2017/2019**. Uberlândia, MG. 2019. (texto digitado)

UBERLÂNDIA. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. **Banco de Dados Integrados de Uberlândia – BDI**. v. I, Uberlândia-MG: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, 2018. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/banco-de-dados-integrados/> Acesso em: 08 out. 2020.

UBERLÂNDIA. Secretaria Municipal de Educação. **Diretrizes Curriculares Municipais de Uberlândia - Educação Infantil**. Uberlândia-MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2020.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção?. **Educação & Sociedade**, Campinas-SP, v. 23, n. 80, p.96-107, set. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007>. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 18 jul. 2021.

VIEIRA, L. M. F. A Educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/RsDCWahr7rCMjD8wBPrxGts/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 jul. 2021.

VIEIRA, L. M. F. Educação infantil. *In*: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte, MG: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CD-ROM.

XIMENES, S.; GRINKRAUT, A. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, SP, v. 4, n. 1, p. 78-101, jun. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v4i1.272>