

**ALESSANDRO GOMES LEWANDOWSKI**

**PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO  
SUL (2014-2024): DIREITO À EDUCAÇÃO EXPRESSO NA  
META 2 E NA ESTRATÉGIA 2.4**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
CAMPO GRANDE-MS  
Fevereiro/2018**

**ALESSANDRO GOMES LEWANDOWSKI**

**PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL (2014-2024): DIREITO À EDUCAÇÃO EXPRESSO NA META 2 E NA ESTRATÉGIA 2.4**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado, do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Educação.

**Área de Concentração:** Educação.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Nádia Bigarella.

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO  
CAMPO GRANDE-MS  
Fevereiro/2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca da Universidade Católica Dom Bosco – UCDB, Campo Grande, MS, Brasil)

L699p Lewandowski, Alessandro Gomes

Plano estadual de educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024):  
direito à educação expresso na meta 2 e na estratégia 2.4 / Alessandro  
Gomes Lewandowski: orientadora Nádia Bigarella. -- 2018.  
129 f.

Dissertação (mestrado em educação) – Universidade Católica Dom  
Bosco, Campo Grande, 2018.

1.Educação – Mato Grosso do Sul 2. Política e Educação  
3. Direito a educação I. Bigarella, Nádia

CDD – 370.98171

**"PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL (2014-2024): DIREITO À EDUCAÇÃO EXPRESSO NA META 2 E NA ESTRATÉGIA 2.4"**

ALESSANDRO GOMES LEWANDOWSKI

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO

BANCA EXAMINADORA:

Prof<sup>a</sup>, Dr<sup>a</sup>, Nadia Bigarella (PPGE/UCDB) - Orientadora e Presidente da Banca

Prof<sup>a</sup>, Dr<sup>a</sup>, Marilda Oliveira Costa (PPGE/UNEMAT) - Examinadora Externa

Prof<sup>a</sup>, Dr<sup>a</sup>, Regina Teréza Cestari de Oliveira (PPGE/UCDB) - Examinadora Interna

Campo Grande - MS, 20 de fevereiro de 2018.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO – UCDB  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

## **DEDICATÓRIA**

Dedico à minha esposa Andrea, por ser meu amor incontestável e sua presença constante.  
À minha mãe Bernadete, por tudo o que ela representa na minha vida.  
Ao meu pai Wilmar (in memoriam), pois o que sou devo a ele.

## **AGRADECIMENTOS**

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Nádia Bigarella pelas orientações, confiança, compreensão, paciência e amizade em todo o momento da minha caminhada, que contribuíram na minha formação como pesquisador.

À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Regina Tereza Cestari de Oliveira que contribui de forma marcante para esta dissertação, com sua visão apurada esclareceu muitas indagações, nunca dispensando informações e contribuições.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marilda Oliveira Costa por aceitar fazer parte da minha banca e pelas contribuições, pois suas orientações proporcionaram o amadurecimento do trabalho.

À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Terezinha Pereira Braz, minha madrinha, sempre presente na minha vida, ensinando-me desde a minha infância e agora no mundo da pesquisa.

A todos os Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco que me presentearam com aulas enriquecedoras e colaboraram no meu trajeto.

A todos os funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco, em especial a Luciana de Azevedo que sempre soube atender e explicar os questionamentos feitos por mim.

E a todos os colegas que de qualquer forma e dentro de suas possibilidades fizeram parte deste momento especial da minha vida.

LEWANDOWSKI, Alessandro Gomes. *Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024): Direito à Educação Expresso na Meta 2 e na Estratégia 2.4.* Campo Grande, 2018. 129p. Dissertação (Mestrado) Universidade Católica Dom Bosco.

## RESUMO

O objeto de investigação desta dissertação é o Direito à Educação na Meta 2 e na estratégia 2.4, do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024), aprovado pela Lei n. 4.621, de 22 de dezembro de 2014, em atendimento à Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (2014-2024). A pesquisa está vinculada à Linha de Política, Gestão e História da Educação, Grupo de Pesquisa em Políticas Educacionais e Órgãos de Gestão dos Sistemas de Ensino, do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco, também no projeto Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024): elaboração, monitoramento e avaliação, coordenados pela Profª. Drª. Nádia Bigarella. Elegeu-se como objetivo geral analisar o Direito à Educação na Meta 2 e na estratégia 2.4, do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024). E como objetivos específicos: a) contextualizar o direito à educação, inserido no Estado Republicano; b) verificar o direito à educação nos Planos Nacionais de Educação, após a década de 1990; e c) examinar a Meta 2 e a estratégia 2.4 do PEE/MS (2014-2024). A pesquisa documental foi realizada a partir de textos oficiais enviados à Assembleia Legislativa, Planos Nacionais e Estaduais de Educação (MS), Diário Oficial, Decretos, Resoluções, Leis, Constituições do Brasil, projetos, programas, monitoramento de fórum, relatórios de governos: Pedro Pedrossian (1991-1994), Wilson Barbosa Martins (1995-1998) e José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2006), André Puccinelli (2007-2014) e Reinaldo Azambuja Silva (2015-2018). Os eixos de análises selecionados foram: o direito à educação, o qual nos indica que em sendo um direito social, garantido constitucionalmente, consiste em um direito de todos e um dever estatal com as políticas para a sua universalização, a não-ação e/ou o descumprimento leva ao não-direito; a democracia, assim, está voltada para a participação popular nos processos decisórios das políticas públicas, visando à valorização da soberania popular, é uma pilastra da cidadania; e a universalidade, relaciona-se com o Estado Democrático de Direito, com a ideia de "Cidadania Ampliada" (CURY, 2008), com uma democracia educacional, econômica, social, educacional, política e cultural. Conclui-se que as ações do estado de Mato Grosso do Sul foram no sentido de reconhecer o direito à educação ao garantir o acesso do estudante ao ensino fundamental, cumprindo a primeira parte da Meta 2, mas ao deixar de elaborar políticas em conjunto com a sociedade civil compromete a realização da segunda parte da Meta 2, ou seja, garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até 2024.

**PALAVRAS-CHAVE:** Universalização do acesso à Educação, Políticas Públicas em Educação, Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul.

LEWANDOWSKI, Alessandro Gomes. *State Education Plan of Mato Grosso do Sul (2014-2024): Right to Education Expressed in Goal 2 and Strategy 2.4*. Campo Grande, 2018. 129p. Dissertation (Master degree) Dom Bosco Catholic University.

## ABSTRACT

The research object of this dissertation is the Right to Education in Goal 2 and strategy 2.4, of the State Plan of Education of Mato Grosso do Sul (2014-2024), approved by Law n. 4,621, dated December 22, 2014, in compliance with Law n. 13,005, dated June 25, 2014, which approved the National Education Plan (2014-2024). The research is linked to the Policy Line, Management and History of Education, Research Group on Educational Policies and Management Systems of Teaching Systems, Postgraduate Program in Education - Master's and Doctoral Degree at the Catholic University of Dom Bosco in the project State Education Plan of Mato Grosso do Sul (2014-2024): elaboration, monitoring and evaluation, coordinated by Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nádia Bigarella. It was chosen as a general objective to analyze the Right to Education in Goal 2 and in strategy 2.4, of the State Plan of Education of Mato Grosso do Sul (2014-2024). And as specific objectives: a) contextualize the right to education, inserted in the Republican State; b) to verify the right of education in the National Plans of Education, after the decade of 1990; and (c) to examine Goal 2 and strategy 2.4 of the PEE/MS (2014-2024). The documentary research was carried out from official texts sent to the Legislative Assembly, National and State Plans of Education (MS), Official Gazette, Decrees, Resolutions, Laws, Brazilian Constitutions, projects, programs, forum monitoring, government reports: Pedro Pedrossian (1991-1994), Wilson Barbosa Martins (1995-1998) and José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2006), André Puccinelli (2007-2014) and Reinaldo Azambuja Silva (2015-2018). The selected analysis axes were: the right to education, which indicates that in being a social right, guaranteed constitutionally, consists of a right of all and a state duty with the policies for its universalization, non-action and/or noncompliance leads to non-entitlement; Democracy, therefore, is directed to popular participation in the decision-making processes of public policies, aiming at the valorization of popular sovereignty, is a pillar of citizenship; and universality, is related to the Democratic State of Law, with the idea of "Extended Citizenship" (CURY, 2008), with an educational, economic, social, educational, political and cultural democracy. It is concluded that the actions of the state of Mato Grosso do Sul were in the sense of recognizing the right to education by guaranteeing the student's access to primary education, fulfilling the first part of Goal 2, but failing to elaborate policies in conjunction with civil society compromises the achievement of the second part of Goal 2, that is, to ensure that at least 95% (ninety-five percent) of students complete this stage at the recommended age by 2024.

**KEY WORDS:** Universalization of access to Education, Public Policies in Education, State Plan of Education of Mato Grosso do Sul.

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1** - Cronograma para a publicação de estudos sobre o PNE pelo Inep.....72

**Figura 2** - Localização de Mato Grosso do Sul no Brasil e na América do Sul .....85

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Percentual e número absoluto (por mil) de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental, por grande região e unidade da Federação – Brasil – 2007-2014.....	78
<b>Tabela 2</b> - Percentual e número absoluto (por mil) de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, por grande região e unidade da Federação – Brasil – 2007-2014 .....	82
<b>Tabela 3</b> - Matrículas no ensino fundamental em Mato Grosso do Sul, rede estadual, área urbana, nas escolas com ensino fundamental regular .....	102
<b>Tabela 4</b> - Porcentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental - Taxa líquida de matrícula.....	103
<b>Tabela 5</b> - Taxa-Rendimento – Reprovação .....	106
<b>Tabela 6</b> - Taxa-Rendimento – Abandono .....	107
<b>Tabela 7</b> - Taxa-Rendimento – Aprovação .....	108
<b>Tabela 8</b> - Porcentagem de jovens de 16 anos que concluíram o Ensino Fundamental .....	109
<b>Tabela 9</b> - Distorção Idade-Série .....	111
<b>Tabela 10</b> - Monitoramento da Meta 2, estratégia 2.8 .....	112

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental – Brasil – 2004-2014.....	75
<b>Gráfico 2</b> - Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental, por grande região – Brasil – 2004-2014 .....	76
<b>Gráfico 3</b> - Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído – Brasil – 2004-2014 .....	80
<b>Gráfico 4</b> - Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, por grande região – Brasil – 2004-2014.....	81
<b>Gráfico 5</b> - Porcentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental - Taxa líquida de matrícula.....	104
<b>Gráfico 6</b> - Porcentagem de jovens de 16 anos que concluíram o Ensino Fundamental .....	109

## LISTA DE SIGLAS

ABE	- Associação Brasileira de Educação
APMs	- Associação de Pais e Mestres
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
CDI	- Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEE	- Conselho Estadual de Educação
CF	- Constituição Federal
CMAPEE	- Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
CP	- Conselho Pleno
EC	- Emenda Constitucional
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EF	- Ensino Fundamental
FEE	- Fórum Estadual de Educação
FNDEP	- Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDERSUL	- Fundo de Investimento do Sistema Rodoviário de Mato Grosso do Sul
GEPESE	- Grupo de Pesquisa em Políticas Educacionais e Órgãos de Gestão dos Sistemas de Ensino
GT	- Grupo de Trabalho
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	- Ministério da Educação
MS	- Mato Grosso do Sul
ONU	- Organização das Nações Unidas
PEE	- Plano Estadual de Educação
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDH	- Plano Nacional de Direitos Humanos
PNE	- Plano Nacional de Educação
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSEC	- Plano Setorial de Educação e Cultura
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
SAEMS	- Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul

- SASE - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
- SED - Secretaria de Estado de Educação
- SEE - Secretaria Estadual de Educação
- SEPLAN - Secretaria de Planejamento
- UCDB - Universidade Católica Dom Bosco
- UEMS - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
- UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados
- UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
- UNDP - *United Nations Development Programme* (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)
- UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)
- UNICEF - *United Nations Children's Fund* (Fundo das Nações Unidas para crianças)

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	13
<b>CAPÍTULO I - ESTADO REPUBLICANO: CONTEXTO E POLÍTICAS PARA O DIREITO À EDUCAÇÃO .....</b>	24
1.1 Direitos e Garantais: Individuais e Coletivos .....	25
1.2 Direito à Educação como um Direito Social.....	30
1.3 Estado Democrático de Direito .....	35
1.4 O Direito à Educação como um dos Direitos Humanos .....	38
1.5 Políticas e Planos de Educação.....	44
1.6 O Movimento Histórico do Planejamento Educacional.....	48
<b>CAPÍTULO II - MOVIMENTO HISTÓRICO DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO.....</b>	59
2.1 Contextos e Concepções de Planos .....	60
2.2 O Direito à Educação a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) .....	62
2.3 Plano Nacional de Educação (2001-2010).....	65
2.4 Plano Nacional de Educação (2014-2024).....	69
2.4.1 Indicador 2A .....	75
2.4.2 Indicador 2B .....	79
<b>CAPÍTULO III - A ESTRATÉGIA 2.4 DA META NO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL (2014-2024) .....</b>	84
3.1 Contexto de Mato Grosso do Sul .....	85
3.2 Antecedentes Históricos do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: período de 1990 a 2014 .....	86
3.3 Período de 2015 a 2017 .....	96
3.4 Meta 2 e Estratégia 2.4 .....	99
3.4.1 Análise Situacional da Meta 2 – estratégia 2.4 - Tabelas e Gráficos .....	101
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	115
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	120

## **INTRODUÇÃO**

A presente dissertação de Mestrado em Educação está vinculada à Linha de Política, Gestão e História da Educação, ao Grupo de Pesquisa em Políticas Educacionais e Órgãos de Gestão dos Sistemas de Ensino (GEPASE), do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), ao projeto Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024): elaboração, monitoramento e avaliação, coordenados pela Profª. Drª. Nádia Bigarella.

Tem como objeto de pesquisa o Direito à Educação na Meta 2 e na estratégia 2.4, do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024), aprovado pela Lei n. 4.621, de 22 de dezembro de 2014, em atendimento à Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (2014-2024), em função ao comando da Constituição Federal de 1988:

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 a:

[...]

II - universalização do atendimento escolar;

[...] (BRASIL, 1988).

O estudo sobre o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024, especialmente a Meta 2, "Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos estudantes concluam essa etapa

na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PEE" (MATO GROSSO DO SUL, 2014a), justifica-se, em primeiro lugar, pela importância do plano e da própria meta, que trata da segunda etapa da Educação Básica, definida no art. 21, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/1996, como um dos níveis escolares, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, com a finalidade, conforme explica o art. 22, da mesma lei "[...] A educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores" (BRASIL, 1996).

A educação básica é a essência do direito à educação, porque representa o primeiro passo, trazendo a ideia de desenvolvimento do educando, conforme explica Cury (2002, p. 170), de forma orgânica e sequencial e a valorização da "[...] educação escolar para os diferentes momentos das fases da vida e da sua intencionalidade" expressa no art. 205 da Constituição Federal de 1988:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Ainda de acordo com Cury (2002, p. 170), a etimologia da palavra base denota a concepção que a Lei n. 9.394/1996 procura ressaltar, uma vez que "[...] base provém do grego *básis*, *eós* e significa, ao mesmo tempo, pedestal, suporte, fundação e andar, pôr em marcha, avançar". A educação básica, de acordo com o autor, "[...] é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar".

Dessa acepção, na análise de Cury (2002, p. 170), deriva o entendimento que a "[...] educação infantil é a base da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento [...]" . Dessa forma, seguindo o raciocínio do autor, a educação básica pública e gratuita, dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, em conformidade com o art. 4º da LDB n. 9.394/1996, é um dever do Estado e um direito de todo cidadão, inclusive para aqueles que não tiveram acesso à educação na idade certa.

O ensino fundamental, como uma das etapas da educação básica objetiva a superação de obstáculos de variados matizes, visando à efetividade do direito fundamental à educação, como um dos direitos humanos e, em decorrência disso, ser concretizado mediante políticas públicas, ação positiva do Estado. Isso significa que o Estado brasileiro foi

incumbido pela Constituição Federal de 1988 de dar proteção, garantir e promover ações públicas que efetivem esse direito em todo o território nacional, para ir adiante da promessa legal, efetivando-se como direito público subjetivo.

Por isso, os marcos legais como a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/1996, por meio de seus dispositivos buscam assegurar o direito à igualdade de acesso e à permanência na escola, como uma das ferramentas para a materialização da educação democrática, imprescindível para se chegar à universalização. O direito ao acesso é o instrumento necessário para se chegar ao objetivo principal que é o aprendizado, mas não pode ser um fim em si mesmo.

É de fundamental importância que todos os cidadãos tenham a compreensão de que, para a efetividade do direito à educação, é necessário que existam ações estatais que assegurem o acesso, a permanência e a conclusão dos estudos a todos os estudantes, universalizando o atendimento escolar.

A palavra universal, conforme Oliveira (1998, p. 71), quer dizer “totalidade da população”, ou seja, “para todos indiscriminadamente”, logo, a todos os seres humanos, comum em geral. Dessa forma, quando tratamos de universalização, aventamos a multiplicidade, a quantidade do todo. Seu contrário significa único, particular, para poucos, a quantidade do pouco.

Silva (2015, p. 67) quanto ao termo universalização diz que este implica pelo menos três ações por parte do Poder Público, isto é, o reconhecimento do direito; a ampliação da oferta de modo a alcançar a maior proximidade possível em relação à taxa líquida de escolarização; e que se assegure o caráter obrigatório e gratuito.

Com base no significado de universal, pode-se inferir que a universalização do ensino está relacionada com o todo, todos na escola, unanimidade, justiça social, com a efetividade e concretização do direito à educação para todos, reconhecimento do direito ao acesso e permanência de todo o cidadão na escola, independentemente de sua classe social. Logo, seu contrário refere-se àqueles que estão fora da escola, a não-universalização: evasão, abandono, repetência, não-aprendizagem, falta de autonomia individual, isto é, o não-direito, que pode ser entendido como a negação do Estado republicano e Democrático.

A Meta 2, de acordo com Dourado (2016, p. 26), "[...] está em descompasso com a definição constitucional de universalização da educação básica até 2016". Na análise do autor, para o ensino fundamental, "[...] os desafios consistem em ação política coordenada para a universalização do acesso e das condições de permanência com aproveitamento [...]", o que envolve pensar estratégias para a construção de outros processos pedagógicos, formas de

participação e de financiamento para a educação, que garantam o acesso e a permanência na escola, contrapondo-se a evasão, o abandono e a repetência escolar são problemas presentes e constantes na história da educação brasileira, que podem e impedem a materialização do direito à educação.

É importante lembrar que evasão refere-se à situação na qual o aluno sai da escola e não volta mais para o sistema escolar. O abandono é a situação em que o aluno desliga-se da escola, mas retorna nos anos seguintes (SILVA FILHO, 2017, p. 37), enquanto que em relação à repetência, o aluno cursa o ano todo, mas reprova por notas ou por faltas, e no ano seguinte, retorna à série em que foi reprovado.

A educação escolar é um valor fundamental para a garantia da cidadania. O reconhecimento da educação, de acordo com Bobbio (2004) implica a existência da obrigação estatal. Assim, o reconhecimento da existência de um sistema escolar tem correlação com a figura da obrigação.

Por isso, a legislação brasileira (Constituição Federal/1988 e a LDB n. 9.394/1996), reconhece a educação como um direito social, de caráter universal, um pressuposto para o exercício adequado dos demais direitos sociais, políticos e civis, um direito inalienável de todos os seres humanos, devendo, portanto ser ofertado a todos, a qualquer pessoa que queira usufruir desse direito (BRASIL, 1988).

A Meta 2 apresenta um conjunto de 15 estratégias voltadas para a proposta de direitos e objetivos de aprendizagem do ensino fundamental, mas somente a estratégia 2.4 "Criar, a partir do primeiro ano de vigência deste PEE, mecanismos para assegurar a permanência e a aprendizagem dos(as) estudantes do ensino fundamental, favorecendo o fluxo escolar" (MATO GROSSO DO SUL, 2014a), será objeto de análise desta dissertação, uma vez que essa estratégia, está relacionada com um problema histórico da área educacional: o acesso e a permanência do estudante na escola.

A criação de condições de oferta da educação pública, tendo como concepção a educação de qualidade, socialmente referenciada, sempre demandou ações dos movimentos sociais, uma vez que a universalização da educação não pode se limitar apenas ao acesso à escola, embora primordial, é necessário que os estudantes, ao entrarem na escola, tenham condições de permanecerem até o término de seus estudos.

Para o alcance das metas e à implantação das estratégias objeto do PNE, a administração pública direta (União, Estados, Distrito Federal e municípios) deve atuar em regime de colaboração, cabendo aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal adotar medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas no PNE,

impondo aos estados, o Distrito Federal e os municípios a elaboração de seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei (BRASIL, 2014).

Em Mato Grosso do Sul, o movimento para a elaboração do Plano Estadual de Educação iniciou-se com a elaboração do Texto Base do Plano, com seis oficinas, integradas por membros da Comissão e colaboradores, e 10 Seminários regionais e na formação coordenada pela Secretaria de Estado de Educação, envolvendo no total 22 mil pessoas, todas cadastradas no Sistema do PEE-MS. O texto deveria conter a análise situacional da educação no estado, referente ao tema de cada meta, e estabelecer estratégias alinhadas às do PNE. O Texto Base foi discutido e aprovado no “Seminário Estadual de Educação: construindo coletivamente o Plano Estadual de Educação” (MATO GROSSO DO SUL, 2014a, p. 06).

Assim, após a aprovação do Texto Base ocorreu a aprovação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024), em consonância com o Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei n. 4.621, de 22 de dezembro de 2014, com vigência de dez anos, visando cumprir o disposto no artigo 214 da CF/1988, bem como no artigo 194 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul e no artigo 8º da Lei n. 13.005/2014, sendo que o artigo 2º, II, do PEE/MS (2014-2024) ressalta como uma das diretrizes que orientam as metas e estratégias a universalização do atendimento escolar, abrangendo todos os níveis, etapas e modalidades de ensino para o estado de Mato Grosso do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2014a).

As Metas do PNE (2014-2024) e, de forma analógica, as do PEE/MS (2014-2024) fazem parte de eixos estruturantes e no caso da Meta 2 esse eixo diz respeito à “[...] garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11)” (DOURADO, 2016, p. 07), busca-se promover alterações que começam com uma educação básica centrada na qualidade, sendo isso uma política apresentada pelo estado, pois as políticas nas análise de Bordignon (2011, p. 34) definem “[...] as intencionalidades dos negócios do Estado, indicando o rumo a seguir, o futuro desejado. As políticas dão sentido e canalizam os esforços dos agentes públicos e oferecem os parâmetros para a tomada de decisões”.

Para o cumprimento da Meta 2, o estado deve executar ações que possam garantir a universalização, e de acordo com a estratégia 2.4 deve buscar a partir do primeiro ano do PEE/MS criar mecanismos que assegurem a permanência e a aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental, sendo uma questão primordial a ser pesquisada nesta dissertação.

A segunda razão que justifica esta pesquisa é fruto da primeira, diz respeito à

relevância da pesquisa em entender o movimento histórico da educação como um dos direitos humanos, em especial analisando o PEE/MS (2014-2024), buscando vislumbrar se o Estado proporcionou o acesso, permanência e conclusão dos estudantes nas escolas, cujo fato instiga o pesquisador, sendo tal questionamento de grande importância, um tema que impulsiona a pesquisa.

A terceira relaciona-se com a minha trajetória de docente, como professor da disciplina de Direitos Humanos, no Curso de Direito, provocadora de inquietações a respeito dos complexos arranjos de uma gestão jurídica no Estado, que tem como fundamento principal a propriedade privada e o livre comércio, sendo a educação usada como um instrumento de poder, instigando a análise da educação como um dos direitos humanos em contraste com essa realidade.

Elegeu-se como objetivo geral nesta dissertação analisar o Direito à Educação na Meta 2 e na estratégia 2.4, do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024). E como objetivos específicos: a) contextualizar o direito à educação, inserido no Estado Republicano; b) verificar o direito à educação nos Planos Nacionais de Educação, após a década de 1990; e c) examinar a Meta 2 e a estratégia 2.4 do PEE/MS (2014-2024).

Para constatar os objetivos e o estudo de conceituação, visando compreender a política educacional, buscou-se apoio nos pensamentos de alguns autores para refletir sobre a temática em análise, como se segue:

Carlos Roberto Jamil Cury apresenta o nexo entre direito à educação, república, estado e sociedade brasileira, bem como sobre a temática do direito à educação e o estudo sobre o plano nacional de educação, mostrando que o compromisso maior de um plano nacional é com a garantia desse direito.

No que se refere ao plano histórico, na visão dos Direitos Humanos, Norberto Bobbio, afirma que os “[...] direitos do homem, democracia e paz são 03 (três) momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos” (BOBBIO, 2004, p. 07).

Para melhor entender o conceito de educação recorreu-se ao autor Demerval Saviani que explica que a educação acontece em todas as sociedades, por meio de um processo de comunicação entre as pessoas, com formas e condições diferentes, dependendo da finalidade e dos interesses hegemônicos dos grupos que estão no poder, acontece a articulação da escola com os movimentos concretos que tendem, ou não, a transformar a sociedade. O autor chama atenção para a importância da política da educação e a sua função de socialização

do conhecimento. O autor explica que a política educacional está relacionada com as decisões que o Estado toma em relação à educação.

Evaldo Vieira demonstra a relação entre sociedade, Estado e direito, tendo como elemento mediador a educação, passando por momentos distintos e marcantes da política social do século XX no Brasil.

Sobre os estudos teórico-analíticos no campo das políticas públicas para a educação, Janete Lins de Azevedo estuda as questões que surgem da elaboração das políticas públicas, especialmente em educação, buscando mostrar a importância dos direitos políticos aos cidadãos e da democracia. A autora mostra que as políticas públicas de educação demonstram as capacidades do Estado e as reais intencionalidades do grupo que o administra naquele determinado momento.

Luiz Fernandes Dourado apresenta um estudo a respeito dos planos nacionais de educação e sobre a Meta 2, e em seu artigo “Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas”, analisa de forma histórica a relação entre planejamento no Brasil e os planos nacionais de educação e também a necessidade de mobilização e a participação da sociedade civil na construção coletiva do PNE, e ainda em sua outra obra intitulada “Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política”, que avalia o Plano Nacional de Educação (PNE), demonstrando a lógica política de sua tramitação e de sua aprovação pelo Congresso Nacional, trazendo as disputas sobre as concepções de Estado e educação, e aborda a necessidade de se pensar de forma coletiva para a construção do PNE, para a devida efetividade da política de Estado para a educação, bem como quando analisa o movimento do PNE (2014-2024) em “Plano Nacional de Educação: Política de Estado para a educação brasileira”.

Genuíno Bordignon em sua atuação como colaborador especial no trabalho referente ao planejamento educacional no Brasil, Fórum Nacional de Educação, assegura que a “Constituição cidadã de 1988 marca um novo conceito de participação na formulação das políticas públicas”, com a participação de diversos setores, “vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada” (BORDIGNON, 2011, p. 17-18) e Vera Maria Vidal Peroni e Maria Luiza Rodrigues Flores sobre os planos no trabalho denominado planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas, dizendo que a proposta de PNE foi possível em razão “de intensa mobilização da sociedade civil organizada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)” PERONI; FLORES, 2014, p. 182).

Para esta investigação foram selecionados os seguintes eixos de análises: o **direito à educação**, o qual indica que em sendo um direito social, garantido constitucionalmente, consiste em um direito de todos e um dever estatal com as políticas para a sua universalização, a não-ação e/ou o descumprimento leva ao não-direito.

A **democracia**, assim está voltada para a participação popular nos processos decisórios das políticas públicas, visando à valorização da soberania popular, é uma pilastra da cidadania.

A **universalidade** relaciona-se com o Estado Democrático de Direito, com a ideia de "Cidadania Ampliada" (CURY, 2008), com uma democracia educacional, econômica, social, educacional, política e cultural.

Com base nos eixos de análises buscou-se construir o estado do conhecimento, utilizando-se de teses e dissertações das universidades que possuem linhas de políticas públicas em seus Programas de Pós-graduação em Educação - Mestrado e Doutorado. Para tanto, iniciou-se a pesquisa pelo Programas de Pós-graduação em Educação - Mestrado e Doutorado, da Universidade Católica Dom Bosco.

Selecionou-se a tese de Doutorado em Educação de Nádia Bigarella, defendida em 2015, na Universidade Católica Dom Bosco, mas ainda no Estado "O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS), na definição de políticas de gestão para a educação básica, expressas nos programas apresentados pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS), no período de 1999 a 2014" especialmente, devido à discussão expressa no primeiro capítulo, que apresenta uma discussão a respeito do projeto do Estado republicano brasileiro e as políticas para a educação, expressos nas Constituições Federais (1891 a 1988). Nesse capítulo, a autora também apresenta os conceitos de Estado Democrático de Direito, democracia, cidadania, soberania, os fundamentos da dignidade da pessoa humana, pluralismo político, gestão democrática e outros elementos essenciais para a efetivação dos direitos humanos e direito à educação. A discussão contribuirá para entender historicamente a educação, como direito expressas nas Constituições.

Para além da Universidade Católica Dom Bosco, mas ainda no Estado de Mato Grosso do Sul, foi selecionada a dissertação de Mestrado em Educação, de Larissa Wayhs Trein Montiel, defendida em 2010, na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), denominada "A tessitura do direito à educação em Mato Grosso do Sul: um estudo da trajetória do Plano Estadual de Educação (1983-2003)", que discute o acesso à educação é parte indispensável do processo de integração e cidadania, um instrumento de redução das

desigualdades e das discriminações, e no que cabe ao Estado assegurar às pessoas as ferramentas para a conquista da cidadania plena, propôs-se propomos a estudar o tema do Direito à Educação. Demonstra-se que a redemocratização e luta pelos direitos dos cidadãos, têm reflexos na construção do Plano Nacional de Educação (MONTIEL, 2010).

Fora do Estado de Mato Grosso do Sul, selecionou-se a tese de Salomão Barros Ximenes, denominada Padrão de Qualidade do Ensino: Desafios Institucionais e Bases Para a Construção de uma Teoria Jurídica, defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no ano de 2014. A tese articulou proposições básicas do Estado social à teoria dos direitos fundamentais como proposição normativa geral sobre o conteúdo jurídico do direito humano à educação, daí extraíndo as obrigações do Estado quanto à sua realização e o seu conteúdo normativo geral, incluindo as dimensões de proteção relacionadas às características dos alunos, ao ambiente escolar (XIMENES, 2014).

A pesquisa documental foi realizada a partir de textos oficiais como os Planos Nacionais de Educação, instituídos pelas Leis n. 10.172/2001 e n. 13.005/2014, e os Planos Estaduais de Educação/MS, instituídos pelas Leis n. 2.791/2003 e n. 4.621/2014, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993 a 2003). Os Decretos: n. 19.850 de 1931 que cria o Conselho Nacional de Educação; n. 591 de 1992 referente ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966; e n. 3.321 de 1999 que promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador.

Buscou-se as Constituições brasileiras de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, e a Emenda Constitucional n. 1 de 1969 que editou o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

E as Leis federais: n. 174 de 1936 que organiza o Conselho Nacional de Educação; n. 4.024 de 1961 que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; n. 5.540 de 1968 que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média; n. 8.069 de 1990 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; n. 9.394 de 1996 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; e n. 5.692 de 1971 que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. O projeto de lei n. 2.222 de 1957 que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A Exposição de Motivos n. 33 de 2010 que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de Lei referente ao Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. A Resolução n. 1 de 2012 do Conselho Nacional de Educação – Conselho Pleno, do Ministério da Educação que estabelece Diretrizes

Nacionais para a Educação em Direitos Humanos.

No âmbito internacional apoiou-se à Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, ao Protocolo de San Salvador de 1988, e à Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993.

No Brasil se analisou os seguintes documentos: Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932); a Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010; Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação do Ministério da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 de 2015; e o relatório do 1º ciclo de monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016 de 2016.

Em relação ao Estado de Mato Grosso do Sul investigou-se os documentos referentes nos governos de 1991 a atualidade, assim, na gestão Pedro Pedrossian (1991-1994) o Plano Decenal de Educação MS (1993-2003) e o documento Uma Proposta de Educação para Mato Grosso do Sul 1994, volume 7, no governo Wilson Barbosa Martins (1995-1998) o Programa Tempo de Alfabetizar (1996-1998), o texto da Proposta Princípios Norteadores de 1995 e sugestões para o Plano Nacional de Educação, no governo José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2006) a Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001), o Plano de Educação para a Rede Estadual (2001-2011), os projetos político-educacionais denominados Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição e a Escola Inclusiva: espaço de cidadania (2003-2006), no governo André Puccinelli (2007-20014) a Lei n. 2.787 de 2013 sobre o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e o Diário Oficial n. 8.657 de 2014 que compôs a comissão para elaboração do Plano Estadual de Educação, e no governo Reinaldo Azambuja Silva (2015-2018) o programa “Teia da Educação – Fortalecendo a Rede de Aprendizagem em Mato Grosso do Sul em 2016, a “Escola da Autoria”, o Decreto n. 14.199, de 2015 que Institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, o Relatório da Gestão Escolar da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul - SAEMS – 2016, o Perfil Estatístico de Mato Grosso do Sul – Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – SEMADE, o Relatório da Gestão Escolar da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. SAEMS – 2016, o Perfil Estatístico de Mato Grosso do Sul – Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico - SEMADE – 2016 e o 1º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação: Sistematização das Metas e Estratégias – Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação (CMAPEE).

E, ainda, atas, avaliação, monitoramento do fórum do PEE/MS e as Mensagens à Assembleia Legislativa de todos os governos indicados.

Esta dissertação foi composta pela introdução, três capítulos e considerações finais.

O primeiro capítulo contextualizou o direito à educação, inserido no Estado Republicano, analisando sobretudo os fundamentos da República Federativa do Brasil para assim identificar a educação como um direito social e por consequência um direito de todos e um dever estatal em sua implementação e percebendo a importância das políticas públicas para a busca pela concretização desse direito.

No segundo capítulo, analisaram-se os movimentos históricos dos planos nacionais de educação, após a década de 1990, apresentando a importância de cada fase que influenciou no processo de busca pela universalização da educação que atenda a permanência e o acesso dos alunos no ensino fundamental, preceituados no Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, PEE/MS (2014-2024), Lei n. 4.621/2014.

No terceiro e último capítulo procedeu-se à discussão da Meta 2, do Plano Estadual de Educação - PEE/MS (2014-2024), mais especificamente a estratégia 2.4, para verificar se o estado de Mato Grosso do Sul, desde a implementação do PEE/MS até o ano de 2016, apresentou ações que puderam garantir a permanência e a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental, favorecendo o fluxo escolar.

Nas considerações finais, sintetizam-se discussões relevantes apresentadas ao longo dos capítulos que ajudaram no entendimento e desenvolvimento do objeto de pesquisa "Direito à Educação na Meta 2 e na estratégia 2.4, do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024)".

## **CAPÍTULO I – ESTADO REPUBLICANO: CONTEXTO E POLÍTICAS PARA O DIREITO À EDUCAÇÃO**

Este capítulo tem como objetivo discutir o direito à educação, como um fundamento republicano, com base na igualdade formal dos cidadãos, tornando-o imprescindível para a universalização desse direito no que diz respeito ao acesso e permanência do cidadão na escola. A República é o pilar que sustenta a democracia, todos os direitos do cidadão. Garantir a educação é o principal objetivo de qualquer política educacional que, por meio de projetos, programas e planos, configura como ações republicanas, que revelam o valor público da educação.

Em virtude dessa articulação, inicia-se com o entendimento de federação e suas características, para depois relacioná-la aos fundamentos constitucionais, ordenados nos incisos do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), dando ênfase para a educação como base para a cidadania. Em seguida, o direito à educação é analisado como um dos direitos sociais, correlatos ao Estado Democrático de Direito que, por meio da proteção jurídica, tem como princípio o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, tanto em âmbito nacional, quanto internacional.

Tal discussão tem relevância pela determinação do artigo 214 da CF/1988, pois a elaboração de um plano nacional de educação deve ser constituído por meio de uma lei, como um documento político, resultado de negociações, que expressa os interesses do grupo que conseguiu ser dominante no momento da elaboração.

## 1.1 Direitos e Garantias: Individuais e Coletivos

A forma de governo ou uma estrutura política de poder adotada por um Estado é determinante para que se entenda como os direitos e as garantias são ofertados ao povo, seja de forma individual ou coletiva, o que influenciam no rumo da sociedade. Isso significa que o Estado tem como base a preservação e a proteção do interesse comum de todos (maioria), que segue o ideal republicano, tem como objetivo zelar pelo interesse público, ou seja, da maioria, *versus* os interesses de uma minoria (classe hegemônica) (ABRUCIO, 2010).

Um Estado Republicano, por exemplo, em tese, interliga-se com os princípios que regem uma democracia, pela sua sintonia com a defesa dos direitos do povo, chamados de direitos republicanos ou também denominados direitos sociais e dentre eles está o direito à educação, objeto deste estudo. O direito à educação, de acordo com Cury (2010), está relacionado ao poder público, motivo pelo qual a efetividade de uma garantia legal vincula-se à imposição de uma lei.

É nesse sentido que Cury (2010) procura mostrar os nexos entre direito à educação, república, estado e sociedade brasileira, discussão que estará presente nas próximas três seções, antes de explicar a incidência desse direito na esfera pública e na vida do cidadão. Um dos direitos humanos com valor intrínseco e relacionado à condição de República e Estado Democrática de Direito e também por ser segmentário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

No Brasil, o artigo 1º da CF/1988 explicita a República como forma de governo, que está relacionada com a ideia de “coisa do povo e/ou assunto do povo”. Assim, com o ideal republicano prescrito em texto constitucional, traz compreensão ética de um estado politicamente organizado, com sua ênfase na autonomia pública dos cidadãos, que dá legitimidade a todos os direitos humanos, o que reflete as condições internas de elaboração e imposição das garantias dos direitos do cidadão pelo Estado.

A República Federativa do Brasil, conforme CF/1988, tem um presidente eleito pelo povo, é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

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 tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988).

Da leitura do artigo 1º da CF/1988 tem-se o federalismo, como forma de Estado, apresentando-se como uma maneira de manter, no âmbito de uma união estatal maior, a estabilidade e a interdependência entre a soberania da nação e a autonomia dos entes federados, assegurando e fortalecendo as liberdades individuais pela divisão vertical do poder, ao mesmo tempo que se promove a democracia e a defesa dos direitos sociais, tal como a educação, tema desta discussão, por meio da participação do povo na vida política da nação brasileira (ABRUCIO, 2010).

A escolha por uma forma de Estado influencia o sistema de educação adotado por esse Estado e, sendo o federalismo, tem como característica principal a divisão de competências, visando a uma melhor produção dos resultados impostos pela lei, tudo atrelado ao sistema de produção capitalista. Assim, a educação não foge à regra e está atrelada à produção de capital, isto é, organização do trabalho, atingida pela forma de Estado adotada por cada país, com a produção da política educacional necessária para o momento de cada Estado.

Nesse sentido, Abrucio (2010, p. 39) diz que

[...] vários fatores influenciam as políticas educacionais brasileiras. Alguns têm obtido maior destaque nas pesquisas da área, mas outros são ainda pouco estudados. Esse é o caso do impacto do federalismo no funcionamento e nos resultados da educação no país.

E sobre repartição de competências, Cury (2010, p. 152) ensina que

[...] a distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o distintivo do federalismo e, de sua composição, resulta tanto a atuação de cada ente federativo, quanto a articulação conjunta de todos. Importante analisar as competências de cada ente federado.

Com o federalismo, em que há distribuição de competências, surge a busca pela qualidade da federação que estaria na “aproximação dos governos de suas comunidades (pela

via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político”, entretanto, aduz novo problema com essa forma de Estado, no que se refere à “dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo” (ABRUCIO, 2010, p. 42).

A República Federativa do Brasil deve ainda observar os cinco fundamentos elencados no artigo 1º da CF/1988. Dentre esses fundamentos, destaca-se a cidadania como um importante direito fundamental, tendo em Vieira (2001, p. 11) o conceito de que

[...] a cidadania, outro importante direito fundamental, está relacionada com o reconhecimento legal do sentido de pertença da pessoa individual como um membro de uma sociedade estatal. Esta se fundamenta no princípio de que as “pessoas são iguais perante a lei e, unicamente, perante a lei, porque a cidadania consiste em instrumento criado pelo capitalismo para compensar a desigualdade social”, a situação em que alguns acumulam riquezas, acumulam propriedades, enquanto outros não conseguem sobreviver.

Então, não existe cidadania sem garantias de direitos, nem sem igualdade jurídica (VIEIRA, 2001). A cidadania é exercício dos direitos e dos deveres constitucionais.

Está presente no artigo 205 da CF/1988 que trata da educação.

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. (BRASIL, 1988).

Assim, a educação é um dos fatores para realização da cidadania, importância presente na busca pela concretude dos objetivos fundamentais elencados no artigo 3º da CF/1988, haja vista que sem educação a cidadania estaria impossibilitada de ser exercida, o que levaria consigo os objetivos fundamentais, veja-se:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Cury (2008, p. 296) contextualiza que “a educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã”. Assim, “por implicar a cidadania no seu exercício consciente, por qualificar para o mundo do trabalho, por ser gratuita e obrigatória no ensino fundamental, por ser gratuita e progressivamente obrigatória no ensino médio, por ser também a educação infantil um direito, a educação básica é dever do Estado”.

Dessa forma, para que se possa buscar os objetivos constitucionais de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como garantir o desenvolvimento nacional, e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos, a cidadania deve estar presente, e por consequência a educação estará atuando.

Outro fundamento é a soberania, que significa “poder político supremo e independente” (SILVA, 2005, p. 104), supremo, pois não está limitado a nenhum outro poder na ordem interna e independente, porque na ordem internacional não deve acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e está em igualdade com outros povos.

Já no inciso III, do artigo 1º da CF/1988, a dignidade da pessoa humana é tida como “um valor que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida [...], à educação, ao desenvolvimento da pessoa e o seu preparo para o exercício da cidadania (artigo 205)” (SILVA, 2005, p. 105), constitui-se como sendo o princípio máximo do Estado Democrático de Direito.

O inciso IV, do artigo 1º, da CF/1988, elenca os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos da República Federativa do Brasil, assim, no que se refere aos valores sociais do trabalho, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, consagra o trabalho como um direito social fundamental, e ao trazer como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil mostra a intenção de proteger o trabalhador, além do trabalho. Logo, a educação se faz presente nesse entendimento, pois leva ao crescimento do conhecimento do ser humano, que busca melhores condições sociais pelo trabalho, propiciadas pela educação. Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa estão relacionados com a própria organização da sociedade moderna (SILVA, 2005, p. 105), atingindo o direito à educação.

A livre iniciativa, dentro do contexto da educação, é de extrema importância, sendo ainda, encontrada quando da análise do *caput* do artigo 170 da CF/1988, cuja liberdade atinge a educação quando se observam o artigo 209 e seus incisos, CF/1988.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (BRASIL, 1988).

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

O ensino é livre à iniciativa privada que deve atender as condições ora estabelecidas na Carta Magna de 1988 em conjunto com a Lei n. 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em especial os artigos 3º, V; 7º, I, II, III; e 19, I, II, contemplando princípios, condições e classificações, respectivamente.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

[...]

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

[...]

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I – públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. (BRASIL, 1996).

Também a Lei n. 9.394/1996, artigo 20 e incisos efetuam o enquadramento das instituições privadas em categorias, sendo em particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas

educacionais, sem fins lucrativos, que incluem na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei. (BRASIL, 1996).

O pluralismo político, como último fundamento da República Federativa do Brasil, inciso V, do artigo 1º, da CF/1988, visa garantir a existência de várias opiniões com o respeito por cada uma delas, o pluralismo político é uma condição necessária à democracia (SILVA, 2005, p. 105). Por meio dessa ideia busca-se assegurar liberdade de expressão, manifestação, debate, ou seja, participação popular.

Logo, a educação está presente em todas as análises dos fundamentos da República Federativa do Brasil, sendo indubitável sua complexidade e importância, e para fortalecer o direito à educação inclui-se este como um direito social que estará sob a proteção máxima da CF/1988 por ser um direito fundamental.

## **1.2 Direito à Educação como um Direito Social**

A educação, no entendimento de Saviani (2014, p. 11), “enquanto fenômeno, se apresenta como uma comunicação entre pessoas livres em graus diferentes de maturação humana numa situação histórica determinada; e o sentido dessa comunicação, a sua finalidade, é o próprio homem, quer dizer, sua promoção”. Além disso, a “educação, assim considerada, é encontrada em todas as sociedades: de maneira simples e homogênea nas comunidades primitivas; de modo complexo e diversificado nas sociedades atuais” (SAVIANI, 2014, p. 11).

Cury (2002, p. 246) ensina que

[...] não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica. Afinal, a educação escolar é uma dimensão fundante da cidadania, e tal princípio é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional.

O direito à educação encontra-se classificado dentre os direitos e garantias fundamentais sociais, previsto no art. 6º da CF/1988.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O direito à educação é ainda observado na seção I, denominada de Educação, em especial o artigo 205, da CF/1988.

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 (BRASIL, 1988).

A CF/1988 reconhece como um direito social e determina a incumbência compartilhada ao Estado e à Família, pela garantia do pleno exercício desse direito. O Estado ganha essa responsabilidade por ser uma organização político-jurídica, que tem como função realizar o bem público/comum. A família, por ser a base da organização: Sociedade e do Estado e pela obrigação de educar os seus descendentes.

O texto Constitucional considera que a educação deverá ser requerida, incentivada e promovida por essas duas Instituições Sociais, para o pleno preparo do ser humano, o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, independentemente, daquele que se propõem a fazer, isto é, dando-lhe assim, condições para viver uma vida digna.

O acesso à educação é um direito fundamental de todo o ser humano, nos termos da CF/1988 quando esta afirma que “a educação é direito de todos e dever do estado e da família” artigo 205 retomencionado (BRASIL, 1988). Assim, a educação pode criar mais oportunidades de todo cidadão ter mais acesso ao conhecimento historicamente construído, conhecer melhor sobre seus direitos e deveres e participar ativamente da sociedade, ter mais oportunidades de trabalho, entre outras possibilidades.

Os artigos 208 a 214 da CF/1988 delineiam como esse direito será garantido. O artigo 208 assegura educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência; educação infantil às crianças até 5 (cinco) anos de idade, entre outras especificidades.

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

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988).

A educação está vinculada ao conceito de cidadania, artigo 1º, II, da CF/1988, como já assentado no item anterior. A cidadania é exercício dos direitos e dos deveres constitucionais. A garantia dos direitos sociais é uma etapa da conquista dos direitos de cidadania. Somado a isso, o capítulo II que aduz ao artigo 6º da CF/1988 (direito à educação) está inserido no título II (dos direitos e garantias fundamentais), logo, a educação é um direito fundamental e ainda merece a proteção do artigo 60, §4º, IV, da CF/1988, isto é, é uma cláusula pétrea, impossibilitando sua retirada pelos governos presentes e futuros. Assim, os direitos fundamentais são os considerados indispensáveis à pessoa humana, isto é, aqueles que asseguram a todos uma existência digna, livre e igual. Portanto, o Estado deve buscar concretizá-los, como a educação.

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 tem como fundamentos:

[...]

II - a cidadania

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

Art. 60. [...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[...]

IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988).

Nota-se que a educação está inserida no título II da CF/1988, denominado “das garantias e deveres fundamentais”, vislumbra-se sua importância, pois nas palavras de Vieira

(1992, p. 11) “a garantia dos direitos e das liberdades fundamentais é o ponto central de qualquer Estado de Direito”.

Vieira (1992, p. 23) entende que “os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento”.

O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é um direito público subjetivo, pois consiste na possibilidade de o indivíduo exigir o direito positivado, assim, a relação jurídica configura-se, tendo de um lado o Estado (atendendo sua missão quanto à aplicação de um direito de segunda geração/dimensão) que tem o dever jurídico com a educação, e de outro, o indivíduo que tem o direito público subjetivo de exigir o cumprimento da obrigação educacional por parte do poder público, conforme pontuado no § 1º do inciso I do artigo 208 da CF/1988.

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

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

[...]

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. (BRASIL, 1988).

Cury (2008, p. 296), sobre a temática do ensino obrigatório e gratuito ser um direito público subjetivo, afirma a necessidade de garantir esse direito

[...] e como se trata de um direito juridicamente protegido, em especial como direito público subjetivo no âmbito do ensino fundamental, é preciso que ele seja garantido e cercado de todas as condições.

Daí a LDB, o Plano Nacional de Educação e outros diplomas legais buscarem garantir esse direito (CURY, 2008, p. 296).

Conclui esse autor que em virtude de ser um serviço público, assim o direito à educação é um direito de todos e um dever, obrigação, do Estado de “interferir no campo das desigualdades sociais e, com maior razão, no caso brasileiro, no terreno das hierarquias sociais, como fator de redução das primeiras e eliminação das segundas, sem o que o exercício da cidadania ficaria prejudicado *a priori*” (CURY, 2008, p. 302).

Vieira (2001, p. 23) complementa que em se tratando a educação como um direito público subjetivo, o cidadão tem “o direito de requerer ao Estado a prestação educacional, porque o descumprimento desse dever traz como consequência a responsabilização da autoridade competente, segundo o artigo 208, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988”.

#### Art. 208

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.  
(BRASIL, 1988).

É cabível acionar o Poder Judiciário, impetrando remédios constitucionais, como exemplo o mandado de segurança, artigo 5º, LXIX e LXX, mostrando-se “um instrumento jurídico de destaque no Direito Educacional, podendo ser empregado amplamente, mesmo como mandado de segurança coletivo, em favor da escola, da atividade educativa e da vida acadêmica, protegendo direito líquido e certo, demonstrado imediatamente, e não mera expectativa de direito” (VIEIRA, 2001, p. 23).

#### Art. 5º

[...]

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por “habeas corpus” ou “habeas data”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (BRASIL, 1988).

Ximenes (2014, p. 211) expõe que “os direitos sociais têm origem na luta de classes que levou ao compromisso representado pela ascensão do tipo de organização político-jurídica representado pelo Estado Social e Democrático de Direito, sob a hegemonia das classes de proprietários em contraposição às demandas socialistas”. De acordo com o autor, esse fenômeno permitiu observar altos ganhos capitalistas com a elevação do padrão de vida das classes populares.

### 1.3 Estado Democrático de Direito

Chauí (2000, p. 559) anuncia que “quando a democracia foi inventada pelos atenienses, criou-se a tradição democrática como instituição de três direitos fundamentais que definiam o cidadão: igualdade, liberdade e participação no poder”.

A democracia dos atenienses visava sobretudo à participação dos cidadãos em discussões e deliberações da cidade, diferente da era moderna em que se institui o sistema representativo, forma indireta, pela escolha de representantes (CHAUÍ, 2000, p. 560).

O sistema representativo de poder pela forma indireta, bem como pela direta, foi contemplado no parágrafo único, do artigo 1º, da CF/1988, em que o poder emana do povo, exercendo por meio de representantes eleitos, forma indireta, ou diretamente, isto é, mediante plebiscito<sup>1</sup>, referendo<sup>2</sup> e iniciativa popular<sup>3</sup>, artigo 14 e incisos da CF/1988.

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 tem como fundamentos:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. (BRASIL, 1988).

A democracia direta está inserida no título II da CF/1988 denominado direitos e garantias fundamentais, que condiz com a dignidade da pessoa humana, inciso III, artigo 1º, da CF/1988, configurando o Estado Democrático de Direito no princípio da soberania popular, haja vista a participação do povo. Silva (2005, p. 112) sobre a democracia, realça que ela tem “como realização de valores, a igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana”.

<sup>1</sup> “Manifestação da opinião do povo, feita ao eleitorado, envolvendo assunto de interesse social ou político”. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/plebiscito/>>. Acessado em 02 de novembro de 2017.

<sup>2</sup> “Aprovação ou rejeição por parte de um número representativo de pessoas, através de votação, de questões de interesse relevante, submetidas à sua consideração”. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/referendo/>>. Acessado em 02 de novembro de 2017.

<sup>3</sup> Art. 61. [...] § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A expressão Estado Democrático de Direito apresenta dois viés, um relacionado com o Princípio Democrático e o outro com o Princípio do Estado de Direito, ambos Constitucionais.

O Estado de Direito tem sua raiz no humanismo, que proclamou a ideia de que todos os homens que vivem numa mesma comunidade política são iguais diante da lei, a qual lhes deve garantir os direitos universais e respeitar os individuais (VIEIRA, 2001; O'DONNELL, 1981), isto é, submissão ao império da lei.

Para a proteção desse direito, o Estado deve criar normas e possibilidades de fazer cumprir tal direito pelas instituições, para que ele não seja interpretado como uma concessão do Estado brasileiro, mas como um compromisso/dever do Poder Público. Um órgão do Estado precisa se posicionar com base na Constituição Federal de 1988, nas Constituições Estaduais e nas leis orgânicas (CHAUÍ, 1995, p. 74-75).

Silva (2005, p. 112) destaca que com a “superação do liberalismo houve um debate entre o Estado de Direito e a sociedade democrática. A evolução desvendou sua insuficiência e produziu o conceito de Estado Social de Direito, nem sempre de conteúdo democrático”.

O Estado Social de Direito visava compatibilizar num mesmo sistema o capitalismo, como forma de produção, e o bem-estar social geral, a justiça social (SILVA, 2005, p. 115).

O Brasil, como República Federativa, tem um desenho de Estado Democrático de Direito, que estabelece os direitos e garantias fundamentais atribuídas ao povo brasileiro. Isso significa que a CF/1988 concede aos indivíduos características necessárias para o exercício da cidadania, a qual implica liberdade, participação e igualdade, não de simplesmente seguir a lei, pois caso o fizesse seria um simples Estado de Direito (BRASIL, 1988).

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 tem como fundamentos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Chauí (2000, p. 561) manifesta-se que, apesar da liberdade, igualdade e participação levarem à formulação da política democrática, “um governo do povo, pelo povo e para o povo”, a realidade demonstra a existência de classes sociais antagônicas, em especial

no capitalismo, em que “são imensos os obstáculos à democracia, pois o conflito dos interesses é posto pela exploração de uma classe social por outra, mesmo que a ideologia afirme que todos são livres e iguais”.

Essa mesma autora salienta que os brasileiros, de forma equivocada, afirmam que vivemos numa democracia, pois entendem esta como a garantia de votar, de ter partidos políticos, bem como liberdade de expressão, ao passo que no autoritarismo o governo seria fruto de um golpe, sem os direitos pontuados, mas na verdade, vivemos num “autoritarismo social, em que nossa sociedade é autoritária porque é hierárquica, pois divide as pessoas, em qualquer circunstância, em inferiores, que devem obedecer, e superiores, que devem mandar” (CHAUÍ, 2000, p. 563-564).

As diferenças existentes em nossa sociedade, ou seja, o autoritarismo social e as desigualdades econômicas, criam situações divergentes, com camadas sociais abastadas e dominantes e de camadas carentes e populares (CHAUÍ, 2000, p. 564), despontando as diferenças quando se analisa o direito à educação, em especial quando se observa a universalização desse direito, no que diz respeito ao acesso e permanência, com qualidade.

É essencial que o Estado tome providências, ou melhor, faça políticas públicas, e que dê as condições mínimas para as pessoas exercerem os seus direitos, não só direitos privados, mas também os direitos públicos, concretizando o Estado Democrático de Direito.

O exercício dos direitos implica a participação dos processos decisórios, a transparência, a publicidade dos atos de governo, o exercício de fiscalização do poder público pela sociedade (CURY, 2005; 2006). No que se refere ao direito à educação, não se deve apenas garantir o acesso e a permanência de todos, mas garantir uma educação de qualidade, pois ainda, de acordo com o mesmo autor, “[...] sendo a educação escolar um serviço público e de finalidade universal, é no ensino público que a oferta de ensino deve ser cuidadosamente gerida a fim de que a igualdade perante a lei, a igualdade de condições e de oportunidades tenham vigência para todos, sem distinções” (CURY, 2011, p. 45).

Só assim, valerão os direitos educacionais para toda a sociedade, como outra forma de institucionalidade democrática e de valorização da soberania popular, com respeito integral aos direitos humanos e ao compromisso com o processo de educação política da classe trabalhadora, que tivesse como ponto de partida as suas experiências.

#### **1.4 O Direito à Educação como um dos Direitos Humanos**

Os direitos fundamentais estão afetos à proteção constitucional de um determinado Estado, estando vigentes numa ordem jurídica concreta; os direitos do homem têm cunho jusnaturalista (direito natural), sendo um direito inerente ao homem, que não está positivado; e os direitos humanos estão inscritos em tratados ou em costumes internacionais, sendo aqueles direitos que ascenderam ao patamar do Direito Internacional Público (MAZZUOLI, 2010).

No que se refere aos direitos do homem, estes se modificam regularmente, sendo acrescidos novos direitos que ainda não foram positivados, devido à mudança nas condições históricas, fruto “dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc” (BOBBIO, 2004, p. 13).

Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade sacra et inviolable, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar, como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos homens. O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas. (BOBBIO, 2004, p. 13).

Bobbio (2004, p. 15) menciona que

[...] todas as declarações recentes dos direitos do homem compreendem, além dos direitos individuais tradicionais, que consistem em liberdades, também os chamados direitos sociais, que consistem em poderes. Os primeiros exigem da parte dos outros (incluídos aqui os órgãos públicos) obrigações puramente negativas, que implicam a abstenção de determinados comportamentos; os segundos só podem ser realizados se forem impostos a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um número de obrigações positivas.

Vislumbra-se, desde já, a importância do Estado em realizar políticas para efetivar os direitos sociais, entre eles o direito à educação, regulando a aplicação dos direitos dos cidadãos.

A história revela uma preocupação com o direito à educação, passando pela Revolução Francesa (1789 – 1799), momento em que a burguesia se mostrou como classe revolucionária, conquistou o poder e trouxe a ideia de democracia, liberdade e da educação como direito, conforme apresenta a análise de Saviani (1997, p. 17-18):

O direito à educação decorria do tipo de sociedade correspondente aos interesses da nova classe que consolidara no poder: a burguesia. Tratava-se, pois, de construir uma sociedade democrática, de consolidar a democracia burguesa. Para superar a situação de opressão própria do “Antigo Regime”, e ascender a um tipo de sociedade fundada no contrato social celebrado “livremente” entre os indivíduos, era necessário vencer a barreira da ignorância. Só assim seria possível transformar os súditos em cidadãos, isto é, em indivíduos livres porque esclarecidos, ilustrados.

Em resposta aos princípios de liberdade, igualdade e fraternidade, difundidas na Revolução Francesa, em 1793, houve a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, originário da Convenção Nacional Francesa, composto por um preâmbulo e 17 artigos que aduzem sobre o indivíduo e a Nação. A declaração traz a definição de direitos naturais e imprescritíveis, como a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão bem como reconhece a igualdade, especialmente perante a lei e a justiça.

Os princípios da Revolução Francesa tornaram-se os pilares da sociedade moderna. Os Direitos Humanos, em geral, foram discutidos como uma forma de amenizar a relação entre os desiguais, transformando-se em mecanismo de combate às situações de desigualdades, de acesso aos bens materiais e/ ou imateriais. Nos tempos atuais, esses direitos humanos estão sendo avocados para combater os preconceitos e as “[...] discriminações praticadas sobre as diversidades socioculturais, de identidade de gênero, de etnia, de raça, de orientação sexual, de deficiências, dentre outras e, de modo geral, as opressões vinculadas ao controle do poder por minorias sociais” (BRASIL, CNE/CP, 2012, p. 03).

A educação é também entendida e reconhecida como um dos direitos humanos, pois a partir desse momento, a educação passa a ser um pré-requisito para usufruir-se dos demais direitos civis, políticos e sociais. O homem surgido a partir da Revolução Francesa deveria ser educado pela pátria e para a sua nação.

Cury (2002, p.253) afirma que “o direito à educação, como direito declarado em lei, é recente e remonta ao final do século XIX e início do século XX. Mas seria pouco realista considerá-lo independente do jogo das forças sociais em conflito”.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, sinalizou que somente por meio do “ensino e da educação” haveria possibilidade de obter o respeito aos direitos e liberdade por ela proclamados.

A ASSEMBLÉIA GERAL proclama a presente DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS, 1948, grifo nosso).

E a Declaração Universal dos Direitos Humanos entendeu e reconheceu a educação como um dos direitos humanos, conforme preceitua o artigo 26.

#### Artigo 26:

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.
2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.
3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o género de educação a dar aos filhos. (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS, 1948).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem “representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, por tanto, reconhecido: e essa prova é o consenso geral acerca da sua validade” (BOBBIO, 2004, p. 17).

Bobbio (2004, p. 23) ressalta que “só será possível falar legitimamente de tutela internacional dos direitos do homem quando uma jurisdição internacional conseguir impor-se

e superpor-se às jurisdições nacionais, e quando se realizar a passagem da garantia dentro do Estado - que é ainda a característica predominante da atual fase - para a garantia contra o Estado”.

A Educação como Direito Humano, um direito de todos, embora esteja garantida na forma da lei, não é considerada de caráter absoluto, acontece de forma peculiar, conforme as condições estruturais e conjunturais de uma sociedade. Segundo explica Bobbio (2004, p. 10), “[...] uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente”. Continua o autor:

A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido (BOBBIO, 2004, p. 10).

Outro reconhecimento internacional do direito à educação deu-se com o Pacto Internacional de Direitos Sociais Econômicos e Culturais, de 1966, destaque para o artigo 13, que reconheceu o direito de toda pessoa à educação, visando ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, vinculando-o como base para estabelecer a dignidade, as liberdades fundamentais, capacitando todas as pessoas a participar de uma sociedade livre e em paz, nos seguintes termos:

#### Artigo 13

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (BRASIL, 1992).

O referido Pacto indicou, ainda, no item 2 objetivos para assegurar o pleno exercício do direito à educação:

2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

- a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos;
- b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- c) A educação de nível superior deverá igualmente torna-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária;
- e) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente (BRASIL, 1992).

Em 1993, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, na Áustria, a educação foi amplamente discutida em diferentes estudos, pontuando-se o item I, n. 33.

33. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que os Estados estão vinculados, conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional sobre os Direitos econômicos, Sociais e Culturais e outros instrumentos internacionais de Direitos Humanos, a garantir que a educação se destine a reforçar o respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais. (DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA, 1993, grifo nosso).

A Declaração ressaltou a vinculação dos Estados, conforme previsto também na Declaração Universal dos Direitos do Homem e no Pacto Internacional sobre os Direitos econômicos, Sociais e Culturais, em garantir que a educação se destine a reforçar o respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

Conforme expõe Dias (2007, p. 442):

A Declaração de Viena realçou a importância de a educação em direitos humanos ser efetivada no contexto da educação formal e não-formal, considerando-a como elemento essencial de promoção de relações harmoniosas entre as comunidades, capaz de fomentar o respeito mútuo, a tolerância e a paz, reiterada pela exposição de conteúdos e processos mediante os quais a tarefa de educar em direitos humanos pode ser realizada.

Nesse sentido Pessoa (2011, p. 34) esclarece que

A Conferência de Viena consagrou a universalidade e a indivisibilidade dos Direitos Humanos e reafirmou o direito de autodeterminação dos povos e o reconhecimento do direito ao desenvolvimento econômico e social. A Conferência assinalou aos Estados e instituições a educação, a capacitação e a informação pública em matéria de direitos humanos, de modo a serem incluídas em todas as instituições de ensino dos setores formal e não-formal, assim como da necessidade em promover a realização de programas e estratégias educativas visando ampliar o máximo a educação em direitos humanos.

Ximenes (2014, p. 210) entende que

o principal marco de superação da bipolaridade histórico-jurídica entre esses direitos se dá com a Declaração de Viena, de 1993, quando se reafirma a concepção contemporânea de direitos humanos, já assente na Declaração de 1948, e convoca todos os órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) a se desvencilharem dos constrangimentos intelectuais impostos na segunda metade do século XX e reaverem suas posições.

As posições estão materializadas na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), item 5:

5. Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais. (DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA, 1993).

Os direitos humanos, de origem dos reclames democráticos de um conjunto de movimentos de construção histórica, visando ao desenvolvimento do ser humano, referem-se, contemporaneamente, à promoção de um mínimo ético universal, garantindo direitos básicos, como os civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, considerados de forma universal, integralizada e indivisível a todos os seres humanos. (VIEIRA, 2015, p. 102).

Vieira (2015, p. 104) preceitua que “[...] os direitos humanos são capazes de representar o valor ético da mundialização e, por sua vez, promoverem um impacto, de conteúdo propositivo, nas constituições nacionais e à própria abertura do Estado à ordem jurídica internacional de proteção dos direitos humanos”. Segundo o autor, os valores

jurídicos dos direitos humanos estão cada vez mais ocupando um papel relevante no sistema nacional dos Estados.

O Brasil pelo Decreto n. 3.321 de 1999 promulgou o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador, que contém em seu artigo 13 tópico referente ao direito à educação, em especial para que toda pessoa tenha direito à educação, e o ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente.

A educação, além de estar incorporada nos documentos internacionais também está revelada no sistema jurídico brasileiro conforme demonstrado, mas em especial, na Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, como um direito social, impactando as políticas Estatais.

## **1.5 Políticas e Planos de Educação**

A política pública de caráter social “tem sua gênese e dinâmica determinadas pelas mudanças qualitativas ocorridas na organização da produção e nas relações que impulsionaram a redefinição das estratégias econômicas e político-sociais do Estado nas sociedades capitalistas no final do século passado” (NEVES, 1999, p. 11-12), sendo que o capital fica cada vez mais visível no sistema produtivo, levando a mais intensa exploração da mão-de-obra em função do lucro.

O Estado, influenciado pelo capital, atua de forma ativa a evitar o colapso do sistema capitalista ao desenvolver políticas sociais voltadas para sua sustentação, desenvolvendo ações em diversos campos, ampliando altas taxas de mais-valia e de exploração, quando se posiciona com atitudes na saúde, transporte, educação, entre outros (NEVES, 1999).

Neves (1999, p. 14) preceitua que

[...] em relação a suas estratégias de dominação, o Estado, embora continue a deter o uso legítimo da força, podendo pôr em funcionamento seu aparato repressivo para inviabilizar a organização de massas populares, vê-se compelido a utilizar cada vez mais amplamente estratégias políticas que

visem à obtenção do consenso, diante da ampliação dos espaços superestruturais estreitos da democracia clássica.

As políticas sociais são uma fração das políticas públicas, aquelas serão determinadas pela consolidação dos níveis de participação popular alcançados, bem como pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção (NEVES, 1999).

A educação está inserida no contexto do mundo capitalista contemporâneo como uma força de extrema importância capaz de propiciar uma demanda de trabalhadores que podem atender as inovações e aumento do capital, em especial, pelo uso da intelectualidade, contudo, vislumbra-se a ideia de educação de corte, que poucos atenderão ao mercado, restando aos demais serviços de baixa rentabilidade (NEVES, 1999).

Azevedo (2004) aponta que as reformas educacionais operadas em caráter mundial atuam no sistema educacional para melhorar suas economias nacionais, buscando obter um melhor desempenho escolar no que tange à aquisição de competências e habilidades voltadas para o trabalho.

As políticas públicas são ações pertinentes às estruturas de poder e dominação, sendo definidas, reformuladas, com base na história da sociedade ou do Estado, guardando relação com as representações sociais que cada sociedade adquire (AZEVEDO, 2004, p. 5).

Teixeira (2002, p. 2) revela que as políticas públicas em regra estão positivadas, ou seja, escritas, produzidas em documentos, como em programas, planos, percebendo um caráter de ação estatal, mas também ocorre em situações em que uma omissão estatal representa uma política pública, em que o governante opta por não agir segundo o que está positivado. Logo, o que fica evidente é que nem sempre ocorre compatibilidade com o que está determinado com a ação desenvolvida.

Elaborar uma política pública significa definir *quem decide o quê, quando*, com que *consequência* e *para quem*. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público. (TEIXEIRA, 2002, p. 02).

Teixeira (2002) elucida que para a atuação da política pública deve-se definir o tipo de política que se pretende trabalhar, necessitando para isso da análise de alguns critérios quanto a sua natureza de intervenção, seja estrutural (relações estruturais como emprego) ou conjuntural (atinge situações temporárias); abrangência dos benefícios, seja universal (atinge todos), segmentais (atinge um segmento) ou fragmentadas (destinadas a um grupo específico); e os impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais, seja na situação de distributivas (visa distribuir benefícios individuais), redistributivas (visa redistribuir recursos entre grupos sociais), regulatórias (visa definir regras e procedimentos).

O caráter das políticas públicas modifica-se de acordo com o tipo de política desejado pelo Estado, cabendo a ele verificar suas estratégias para atingir seus objetivos, levando à implementação das políticas públicas que lhe proporcionarão os efeitos perquiridos, assim também influenciando toda essa situação a orientação política executada pelo Estado, seja uma visão liberal, social-democrata ou neoliberal, isto é, esses fatores associados aos demais relacionados são fundamentais para estabelecer o norte da política pública (TEIXEIRA, 2002).

Abrucio (2010, p. 45) ensina que no “plano das políticas públicas, há cinco grandes pilares presentes na Constituição de 1988”.

O primeiro é o da busca da universalização das políticas, com o intuito de obter a garantia plena dos direitos sociais.

O segundo é o da democratização da gestão estatal, tanto no que se refere à participação no plano deliberativo, como no campo do controle do poder público.

O terceiro é o da profissionalização da burocracia, por meio dos concursos e carreiras públicas, tomada como uma condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais.

Os dois últimos pilares são interligados e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional. (ABRUCIO, 2010, p. 45).

É visível que as políticas públicas se constituem em um processo dinâmico, com pressões, negociações, alianças, necessidades, interesses, uma gama de fatores que fazem parte de todo um processo que visa atender desejos, que em algum momento podem ou não ser de todos, mas que devem visar aos interesses da sociedade, a grande recebedora das transformações advindas das políticas.

E essa “ação política só pode ser entendida como liberdade se a mesma não sofre qualquer forma de funcionalização”, quer dizer, a ação política não estaria voltada para si mesma, mas para algum resultado, como um sistema produtivo (TORRES, 2007, p. 238).

Torres (2007, p. 239-240) indica que

[...] essa identificação entre ação política e liberdade pode ser constatada através das próprias palavras que em grego e em latim era utilizadas para designar a ação”, ou melhor, “em grego havia *archein*, que significa “começar”, “ser o primeiro”, “governar” e *prattein*, cujo sentido era “atravessar”, “realizar” e “acabar”; em latim, *agere*, que significa pôr em movimento”, “guiar” e *gerere*, cujo significado era “conduzir”.

Interpreta-se que a ação estaria dividida em duas partes, uma seria o começo, efetuado por uma pessoa, e a outra seria a realização, em que muitas aderem para conduzir, acabar. Logo, a política é uma situação de começo mas uma ação de conjunto (TORRES, 2007).

Saviani (2004, p. 1) afirma que políticas educacionais são “[...] as medidas que o Estado, no caso, o governo brasileiro, toma relativamente aos rumos que se deve imprimir à educação no país”.

Cury (2010, p. 149) assinala que “o tratamento e a avaliação das políticas educacionais, no Brasil, exigem, entre outros critérios e cuidados, o de considerar a opção de sermos uma República Federativa”.

Dourado (2010, p. 680) ensina que

[...] a educação é entendida como um direito social fundamental e que sua efetivação se dá em um contexto caracterizado como um campo de disputas de concepções e projetos e, portanto, demarcada por posições políticas não apenas diferentes, mas substantivamente contraditórias. Isso significa dizer que a educação é um ato político que expressa diferentes concepções e não por acaso as políticas educacionais, na qualidade de políticas públicas, traduzem tais disputas. É fundamental, ainda, ressaltar que tais políticas expressam os limites e possibilidades resultantes das condições sociais mais amplas que configuram a sociabilidade capitalista.

A educação é uma política social, representada pela materialidade da intervenção do Estado (AZEVEDO, 2004, p. VIII), em especial, ao viés capitalista. Vislumbra-se que o Estado articula todas as ações sociais, nesse caso, a política educacional, por meio de estratégias jurídicas, políticas e econômicas.

E essa política educacional, que impacta na universalização da educação, fruto da diretriz dos governantes de cada época, é materializada em projetos, programas e planejamentos educacionais.

## **1.6 O Movimento Histórico do Planejamento Educacional**

Vieira e Farias (2007, p. 85) reportam que os anos 1920 prepararam o cenário para as ideias e tendências que iriam assinalar os anos 1930 como sendo um período de grandes movimentos que visavam a reformas na educação. Assim, os anos 1930 contribuíram para a consolidação da ideia de construção do Plano Nacional de Educação.

Segundo Senna (2000), o marco da educação foi a fundação em 1924 da Associação Brasileira de Educação<sup>4</sup> (ABE) - a qual tem o mérito de ser uma das primeiras organizações da Sociedade Civil a debater e a sistematizar reivindicações referentes ao ensino no país, em especial, para reivindicar a implantação de uma política nacional de educação, regulada a partir do poder central, cujo agente principal para a inclusão na agenda das políticas públicas educacionais foi o movimento da Escola Nova.

Os anos 1930 viram nascer um novo ciclo de produção econômica, quando o modelo agrário-exportador até então vigente cede lugar à substituição de importações. Esses crescentes acontecimentos levaram ao surgimento da denominada Revolução de 30, em que ocorre a deposição de Washington Luís, fato que finda uma fase conhecida como República Velha ou política do café-com-leite, em que paulistas e mineiros se alternavam no poder federal, com a tomada do poder por Getúlio Vargas, representante das forças oposicionistas (VIEIRA; FARIAS, 2007).

O novo presidente inicia um processo de mudanças políticas, econômicas e sociais, buscando a modernização do Estado brasileiro (VIEIRA; FARIAS, 2007).

No período de 1930, o país busca sua modernização por meio da educação, em que os chamados “pioneiros da educação” formulam uma ideia de plano trazendo em seu bojo

---

<sup>4</sup> A Associação Brasileira de Educação, conhecida como ABE, foi fundada em 15 de outubro de 1924 por Heitor Lyra da Silva, com sede na Cidade do Rio de Janeiro, uma Sociedade Civil, sem finalidade lucrativa, de Utilidade Pública, apartidária, pluralista e membro-nato do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, órgão ligado ao Ministério da Justiça, desde 1964. Disponível em: <<http://abe1924.org.br/component/content/article?id=60:o-que-e-a-abep>>. Acessado em: 07 de julho de 2017.

a racionalidade científica na educação, sendo a ciência vista como um elemento modernizador (MONTIEL, 2010).

#### E no contexto de evolução

[...] o Governo Provisório assumindo o poder em fins de 1930 cria o Ministério da Educação e Saúde Pública como seu primeiro ministro Francisco Campos que, em 1931, propõe uma série de reformas educacionais começando pela convocação de educadores renomados para responder a um questionário de 213 perguntas. Entre outros temas, abordavam diretrizes da educação nacional; educação de um modo geral; educação escolar; tempo necessário para a implantação do plano, organização e administração do ensino e das instituições educativas, regime, material e assistência escolar. O resultado foi enviado a várias entidades, em maio de 1937, o Conselho Nacional de Educação elaborou e enviou à Presidência da República um anteprojeto do Plano de Educação Nacional, o primeiro plano da nossa história educacional. (MONTIEL, 2010, p. 28).

Basílio (2009, p. 42), sobre a década de 1930, diz que nesse período “o país atravessou um processo de intensa urbanização e industrialização, que acabou por inspirar a elaboração de um plano de metas sobre a educação nacional voltado a sua instrumentalização como um suporte necessário ao desenvolvimento da industrialização”.

O marco vital para o nascimento da ideia de Plano Nacional de Educação se deu com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 (SAVIANI, 2002, p. 72).

O Manifesto foi fruto de um pedido de Getúlio Vargas, que solicitou aos presentes à IV Conferência Nacional de Educação, em dezembro de 1931, a colaboração na definição da política educacional do novo governo. Assim, em resposta, o Manifesto foi divulgado em março de 1932 (SAVIANI, 2004, p. 34), sendo redigido por Fernando de Azevedo (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 94).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova foi um importante legado do século XX, sendo um marco de referência que inspirou as demais gerações, influenciando a teoria da educação, a política educacional, bem como a prática pedagógica em todo o país (SAVIANI, 2004, p. 35).

Nesse sentido, Cury (2010, p. 799) ressalta que o Manifesto de 1932 “um dos pilares da reconstrução nacional teria de ser um plano de reconstrução educacional”.

O Manifesto chama a atenção em seu texto para a gravidade da educação no Brasil, buscando apresentar ideias para a reconstrução educacional no Brasil.

## A RECONSTRUÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL - AO POVO E AO GOVERNO

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade.

[...]

### Movimento de renovação educacional

À luz dessas verdades e sob a inspiração de novos ideais de educação, é que se gerou, no Brasil, o movimento de reconstrução educacional, com que, reagindo contra o empirismo dominante, pretendeu um grupo de educadores, nestes últimos doze anos, transferir do terreno administrativo para os planos político-sociais a solução dos problemas escolares.

[...] (O MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932).

Afirma ainda Saviani (2004, p. 35) que

[...] as diretrizes e posições firmadas no Manifesto fizeram-se sentir nos debates da Constituinte de 1933-1934, influenciando o texto da Constituição de 1934, cujo art. 150, alínea “a” (...). A mesma Constituição de 1934 consagrou o Conselho Nacional de Educação, atribuindo-lhe como principal função a de elaborar o Plano Nacional de Educação. Para atender a essa finalidade, o Conselho criado pelo Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931, foi reestruturado e reinstalado em 11 de fevereiro de 1937.

Cury (2010, p. 800) declara que “na célebre V Conferência Nacional de Educação realizada em Niterói em 1932, a promotora do evento, Associação Brasileira de Educação – ABE” – estabeleceu como objetivo a sugestão para inclusão de um plano de educação nacional no anteprojeto de Constituição da Assembleia Nacional Constituinte, fato comprovado na Constitucional de 1934.

### Art 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, comprehensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

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

As Constituições de 1934 e de 1937 estabeleceram a educação como um direito universal e obrigação dos poderes públicos, mas com uma concepção voltada para a segurança nacional, como estratégia de preparação política contra a ideologia comunista. Preocupado com a segurança do país, o Estado brasileiro normatizou o setor educacional e negligenciou a responsabilidade pela universalização da educação.

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, comprehensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;  
[...] (BRASIL, 1934).

Art 15 - Compete privativamente à União:

[...]

IX - fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude;

[...]

XXIV - diretrizes de educação nacional;

[...]

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

[...] (BRASIL, 1937).

O texto Constitucional de 1934, artigo 150 alínea “a”, assentou a competência da “União para fixar o plano nacional de educação, comprehensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país” (BRASIL, 1934), externando pela primeira vez em uma Carta Constitucional a determinação de um Plano Nacional de Educação (PNE).

O artigo 152 da Constituição de 1934 estabeleceu que o Conselho Nacional de Educação deveria elaborar o Plano Nacional de Educação para aprovação do Poder Legislativo.

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar

necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. (BRASIL, 1934).

Em 1936, o Conselho Nacional de Educação (CNE-1931-1961), por força da Constituição Federal de 1934 (CF/1934), foi recriado e regulamentado pela Lei n. 174/1936 e instalado em 16 de fevereiro de 1937, sob a Presidência do Ministro de Estado da Educação e Saúde Gustavo Capanema (CURY, 2010; BIGARELLA, 2015).

A Lei n. 174/1936, artigo 2º, assinalou atribuições ao Conselho Nacional de Educação, para em seu §1º “elaborar o Plano Nacional de Educação, para ser aprovado pelo Poder Legislativo”, e no §2º do mesmo artigo “propor ao Poder Legislativo quaisquer modificações do plano nacional de educação [...]” (CURY, 2010, p. 801).

Art. 1º O Conselho Nacional de Educação instituído pela Constituição da República, é orgão colaborador do Poder Executivo no preparo de anteprojetos de lei e na aplicação de leis referentes ao ensino; e consultivo dos poderes federais e estaduais, em matéria de educação e cultura.  
 Art. 2º O Conselho Nacional de Educação terá as seguintes atribuições:  
 §1º, elaborar o plano nacional de educação, para ser aprovado pelo Poder Legislativo (Constituição Federal, artigo 152);  
 §2º, propor ao Poder Legislativo quaisquer modificações do plano nacional de educação, decorrido o prazo que for determinado em lei para a sua inalterabilidade (Constituição Federal, art. 150, parágrafo único); (BRASIL, 1936 – escrita original).

Em 10 de novembro de 1937, ocorreu o golpe ora ditado por Getúlio Vargas, que gerou o Estado Novo, havendo o fechamento de todos os poderes representativos e, com isso, não foi possível o prosseguimento do Plano Nacional de Educação (CURY, 2010, p. 803), que se postergou até 29 de outubro de 1945. A nova Constituição, inspirada nas constituições de regimes fascistas europeus, imposta pelas forças ditatoriais no poder, trazendo o artigo 15, IX, que aduz para o fato de que compete privativamente à União “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer à formação física, intelectual e moral da infância e da juventude”. Logo, em comparação com a Constituição de 1934 que trazia a incumbência da União no campo da educação em traçar as diretrizes, a Constituição de 1937 amplia essa competência (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 96).

Vieira e Farias (2007, p. 98), em análise desse texto Constitucional, observam vários retrocessos com a concepção enfraquecida da ideia de gratuidade, exigindo “uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”, artigo 130, bem como a laicidade é quebrada, artigo 133, direito adquirido desde o texto de 1891.

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

Art 133 - O ensino religioso poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de freqüência compulsória por parte dos alunos. (BRASIL, 1891).

Não se observa no referido texto constitucional qualquer menção ao Plano Nacional de Educação, cabendo ao Ministério da Educação, sob o comando de Gustavo Capanema, efetivar algumas reformas na educação, sendo que o sistema educacional brasileiro não só mantém como acentua o dualismo que distingue a educação escolar das elites daquela ofertada para as classes populares. Suas diretrizes vão orientar a educação nacional até a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei n. 4.024/1961 (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 98, 100 e 101).

A partir de 1943, começa a ganhar visibilidade o movimento em favor do retorno das liberdades democráticas, crescendo as pressões internas e externas contra Getúlio Vargas, culminando com sua deposição por forças civis e militares de oposição em 02 de outubro de 1945 (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 98).

Em 18 de setembro de 1946, tem-se a promulgação da Constituição brasileira de 1946, trazendo em seu artigo 5º, XV, “d” a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, levando o Ministro da Educação Clemente Mariani a constituir uma comissão composta por educadores de variadas tendências, sendo instalada em 29.04.1947, que resultou em um anteprojeto de lei que, depois de alterações, deu origem ao projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 2008, p. 31).

Art 5º Compete à União:

XV - legislar sobre:

d) diretrizes e bases da educação nacional; (BRASIL, 1946).

A referida lei estava longe de ser aprovada, pois houve diversos embates políticos, finalizando com o parecer do relator, o deputado Gustavo Capanema, resultando no arquivamento do projeto em 1949 (SAVIANI, 2008, p. 35).

Em 1950, novas eleições foram realizadas no Brasil, sendo Getúlio Vargas reeleito para o cargo de presidente<sup>5</sup>.

Em 29 de maio de 1957, é reaberta a discussão do projeto das Diretrizes e Bases da Educação, sob o n. 2.222/57, que outrora estava arquivado, recebendo diversas emendas, sendo o projeto finalizado com sua aprovação pela Câmara dos Deputados e encaminhado para o Senado em 25 de fevereiro de 1960, com sua aprovação, gerando a Lei n. 4.024/1961 (fixa as Diretrizes e Bases da Educação) (SAVIANI, 2008).

PL 2.222/1957 - Projeto de Lei  
 Situação: Transformado na Lei Ordinária 4024/1961  
 Autor - Poder Executivo  
 Apresentação - 11/02/1957  
 Ementa - FIXA AS DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL  
 Data - 20/12/1961  
 Ação - Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)  
 TRANSFORMADO NA LEI 4024/61 (CÂMARA DOS DEPUTADOS)  
 (BRASIL, 1957).

Em 1959, foi lançado o segundo manifesto de educadores ao povo e ao governo denominado “Mais Uma Vez Convocado”, sendo um documento de posição frente ao acirramento das disputas entre os publicistas e privatistas no encaminhamento da LDB (VIEIRA; FARIAS, 2007), na verdade, uma cobrança pela aprovação da LDB e por um Plano Nacional de Educação, que garantisse maior espaço para a escola pública do que para a privada.

Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n. 4.024/1961, fundamentada no conteúdo liberal-democrático da Constituição Federal de 1946, trouxe a possibilidade de outros agentes que não o Estado oferecerem a educação (artigos 4º e 5º), bem como a eliminação do princípio da gratuidade do ensino oficial (artigo 21, §1º), a existência de recursos para bolsas, de custeio total ou parcial (artigo 94, §1º), ou seja, é nítida a abertura do caminho para que subvenções estatais estimulem o crescimento do ensino privado (VIEIRA; FARIAS, 2007), assim, a LDB possui um conteúdo liberal-democrático advindo da Constituição de 1946.

Art. 4º É assegurado a todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos. (Revogado pela Lei nº 9.394, de 1996)

---

<sup>5</sup> Governo de Vargas foi constituído de uma política voltada para o populismo e na propaganda, mas em 1954 Vargas se suicida, e, após tal fato, em apenas 16 meses, o Brasil tem a experiência de três presidentes, sendo, por fim, em 1955 a eleição de Juscelino Kubitschek, com o mandato de 1956 a 1961 (VIEIRA; FARIAS, 2007).

Art. 5º São assegurados aos estabelecimentos de ensino públicos e particulares legalmente autorizados, adequada representação nos conselhos estaduais de educação, e o reconhecimento, para todos os fins, dos estudos neles realizados.

Art. 21. O ensino, em todos os graus, pode ser ministrado em escolas públicas, mantidas por fundações cujo patrimônio e dotações sejam provenientes do Poder Público, ficando o pessoal que nelas servir sujeito, exclusivamente, às leis trabalhistas. (Revogado pela Lei nº 5.692, de 1971)  
 § 1º Estas escolas, quando de ensino médio ou superior, podem cobrar anuidades, ficando sempre sujeitas a prestação de contas, perante o Tribunal de Contas, e a aplicação, em melhoramentos escolares, de qualquer saldo verificado em seu balanço anual.

Art. 94. A União proporcionará recursos a educandos que demonstrem necessidade e aptidão para estudos, sob duas modalidades: (Revogado pela Lei nº 5.692, de 1971).

§ 1º Os recursos a serem concedidos, sob a forma de bolsa de estudos, poderão ser aplicados em estabelecimentos de ensino reconhecido, escolhido pelo candidato ou seu representante legal. (BRASIL, 1961).

Em 1962, veio a primeira ideia de Plano Nacional de Educação, que foi elaborado na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 4.024/1961, sendo de iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, que foi aprovada pelo Conselho Federal de Educação. O referido plano visava ao atendimento de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de 08 (oito) anos, sem que a iniciativa chegassem a se concretizar.

Durante o período militar (1964-1985) novos instrumentos legais regularam o país como a Constituição outorgada de 24 de janeiro de 1967 e posteriormente modificada por uma Emenda Constitucional em 17 de outubro de 1969, no âmbito educacional, em especial a reforma universitária (Lei n. 5.540/1968) e a fixação de diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (Lei n. 5.692/1971) (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 122).

Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. (BRASIL, 1968).  
 Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. (BRASIL, 1971).

Em 1969, pela Emenda Constitucional n. 1, a educação é normatizada como um dever do Estado, em especial no artigo 176, aduzindo que “a educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola”.

Em 1970, houve início de um processo mais consistente quanto ao planejamento educacional, com a formulação de três Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que

foram “orientados pelo binômio segurança e desenvolvimento e, orientados por essas premissas, definiam as diretrizes e metas nacionais gerais” (BORDIGNON, 2011, p. 13).

Na área de Educação foram elaborados “três Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) para os mesmos períodos dos PNDs I, II e III” (BORDIGNON, 2011, p. 13).

Os PNDs e os PSECs apresentavam as seguintes características:

O I PND - 1972-1974, correspondeu ao período do “milagre brasileiro” do Presidente Médici e tinha como objetivos principais: elevar o Brasil, no espaço de uma geração, à categoria de nação desenvolvida; duplicar, até o final da década, a renda per capita; e fazer a economia crescer entre 8 e 10% até o final do Plano.

O I Plano Setorial de Educação e Cultura para esse período (I PSEC 1972-1974), coerente com o caráter do PND, tinha um caráter economicista, constituído por dez programas e vinte e um projetos conforme sintetizado a seguir.

O II PND - 1975-1979 – foi elaborado sob o impacto das crises do petróleo e monetária internacional, com tensões econômicas em âmbito mundial e, por isso, foi voltado para o homem brasileiro nas suas diferentes dimensões e aspirações. Na prática o plano tinha como objetivo principal o aumento da mão de obra, das exportações e do mercado interno.

O II Plano Setorial de Educação e Cultura (II PSEC 1975-1979), na primeira parte apresentava uma visão sintética do panorama cultural, em que avalia os avanços do primeiro PSEC.

O III PND - 1980-1985 – já se deu sob o impacto das “diretas já”, da abertura política, e tinha como objetivo síntese “a construção de uma sociedade desenvolvida, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível”. Esse objetivo seria alcançado pelo(a): crescimento da renda e emprego, redução da pobreza e das disparidades regionais, controle da inflação e do endividamento externo, desenvolvimento do setor energético e aperfeiçoamento das instituições políticas.

O III Plano Setorial de Educação e Cultura (III PSEC 1980-1985), foi elaborado a partir da realização em Brasília, em julho de 1979, de um seminário sobre política e planejamento da educação e cultura, com a participação dos secretários de educação e cultura das unidades federadas (BORDIGNON, 2011, p. 13-16).

Na década de 1980, começaram os movimentos para o retorno à democracia, como eleições diretas para Presidente da República, reivindicando a denominada “Diretas Já”, assim, um processo de transição do Regime Militar para uma ordem democrática<sup>6</sup>.

Bordignon (2011, p. 17) explica que no final dos anos 1980 o modelo de planejamento tradicional começou a ser questionado, “por não levar em conta as surpresas da

---

<sup>6</sup> Eleição indireta de Tancredo Neves em 1984, contudo, vindo a falecer, em seu lugar assumiu o vice José Sarney, em 1985

realidade, nem o papel fundamental dos atores sociais em jogo, com seus interesses, aspirações, forças, fraquezas e idiossincrasias”.

Esse mesmo autor pontua que

[...] começou a prevalecer a concepção do planejamento estratégico, que trabalha com políticas e diretrizes indicando o rumo do futuro, fundamentado na missão da organização e nos limites e possibilidades da situação presente. Analisando as forças, fraquezas, valores, surpresas e incertezas da realidade presente, os atores sociais, sujeitos ativos do jogo da realidade social desejada, constroem cenários futuros (BORDIGNON, 2011, p. 17).

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição Federal, denominada Constituição “cidadã” que marca um novo conceito de participação na formulação das políticas públicas.

Ainda Bordignon (2011, p. 17-18) diz que

A Constituição *cidadã* de 1988 marca um novo conceito de participação na formulação das políticas públicas. Até então, os momentos de participação eram de pessoas, como no Manifesto dos Pioneiros, ou de agentes governamentais, como nos encontros e congressos realizados para elaboração dos planos anteriores, caracterizando, neste caso, ações de governo. O novo conceito de participação a partir da Constituinte de 1988 passou a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada. É o sujeito no coletivo, como ator social da cidadania ativa. Nesta nova configuração da participação ganha ênfase a questão da formulação das políticas públicas como políticas de Estado.

A CF/1988 em sua versão original citou a determinação para a elaboração de um Plano Nacional de Educação, o que foi mantido após a edição da Emenda Constitucional n. 59 de 2009.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público 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. (BRASIL, 1988).

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 a: (Redação dada pela Emenda Constitucional 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O artigo 212, parágrafo 3º, da CF/1988, dispôs sobre a distribuição de recursos financeiros que assegurem as necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

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

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação. (BRASIL, 1988).

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

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A CF/1988 desde a sua concepção original já indicava para a criação de um Plano Nacional de Educação. Logo, o capítulo a seguir visa analisar a construção dos Planos Nacionais de Educação, a começar da década de 1990, que levaram à elaboração de Planos Estaduais de Educação, em especial, no estado de Mato Grosso do Sul.

## **CAPÍTULO II - MOVIMENTO HISTÓRICO DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO**

Este capítulo tem por objetivo analisar o movimento histórico dos Planos Nacionais de Educação, instituídos pelas Leis n. 10.172/2001 e n. 13.005/2014, após a década de 1990, em especial a última Lei que deu base para a elaboração do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, PEE/MS (2014-2014) - Lei n. 4.621/2014.

Antes da exposição do movimento histórico dos planos nacionais de educação acima apontados, é importante discorrer sobre alguns conceitos, tais como políticas, diretrizes, objetivos, metas e estratégias, em particular o conceito de plano para que seja visualizada a diferença quanto ao conceito de planejamento.

Em seguida, será analisado o direito à educação após a promulgação da Constituição Federal de 1988, fato vital para a concretização desse direito, que determina a universalização da educação.

Após, os Planos Nacionais de Educação nos períodos já referenciados para que se vislumbre o momento histórico de cada plano e sua importância para a universalização da educação, atendendo a permanência e acesso dos alunos no ensino fundamental, preceituados nos moldes do PEE/MS (2014-2024).

## 2.1 Contextos e Concepções de Planos

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 foi precursor em buscar um planejamento educacional para o Brasil, conforme apontado no capítulo I e afirmado por Saviani (2009, p. 25) ao expor que “o Manifesto diagnosticou a situação educacional do país como sendo marcada pela falta de “unidade de plano” e ausência de “espírito de continuidade”.

No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 188, grifo nosso).

O Manifesto ao dizer “unidade de plano” remete à ideia de um documento que materializa um planejamento, pois para a existência de plano necessário faz-se em primeiro lugar planejar, e assim, Bordignon (2011, p. 31) constata que o planejamento passa por “três momentos, embora sucessivos, sempre interligados e recorrentes”.

- Análise da realidade presente como compreensão da situação, da educação que temos – *reflexão, leitura de mundo* – muito mais que sua contabilização estatística do diagnóstico tradicional;
- Projeção das transformações dessa realidade desejadas num horizonte de futuro determinado e das estratégias para realizá-las: a qualidade social da educação que queremos, os objetivos e ações necessárias para alcançá-la.
- Realização, monitoramento, reflexão e reorientação das ações – a práxis da caminhada (BORDIGNON, 2011, p. 31).

Os três momentos apresentados dizem respeito à realidade atual, à projeção para o futuro do que se deseja e à efetividade desse planejamento, pela realização, monitoramento, reflexão e reorientação das ações, que estão devidamente ligados e sucessivos, buscando uma visão presente, futura e efetiva.

O mesmo autor avança nos estudos ao entender que para a compreensão do significado de planejamento deve-se compreender os termos políticas, diretrizes, objetivos, metas e estratégias (BORDIGNON, 2011, p. 34).

As políticas definem as intencionalidades dos *negócios do Estado*, indicando o rumo a seguir, o futuro desejado. [...] As políticas dão sentido e canalizam os esforços dos agentes públicos e oferecem os parâmetros para a tomada de decisões;

As diretrizes constituem as orientações, mais especificamente as definições normativas, para seguir o caminho definido pelas políticas. [...];

Os objetivos definem os pontos de chegada, traduzindo e particularizando as intencionalidades e diretrizes para cada área ou ação. [...];

As metas são os passos a dar na caminhada, o quanto se pretende caminhar, onde chegar em determinado tempo. [...];

As estratégias definem o como e com o que caminhar, como superar ou contornar os obstáculos, as limitações para atingir os objetivos e suas metas. [...]. Podemos dizer que são os processos, os procedimentos da caminhada, a arte e o modo do caminhar rumo aos objetivos/metas (BORDIGNON, 2011, p. 34).

Para a compreensão do significado de planejamento, além dos três momentos estudados, no entendimento do referido autor, deve-se compreender a política, as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias, pois as três primeiras, “dizem respeito mais à orientação e finalidades da ação governamental e, obviamente, devem constituir os fundamentos do plano, e as duas últimas, dizem respeito às ações e modos de realizá-las previstas no plano, orientadas pelas políticas e diretrizes, para alcançar os objetivos” (BORDIGNON, 2011, p. 35).

Assim, de forma conjunta, os cinco termos possibilitam que o planejamento atinja a sua função que é de prever, antecipar, vislumbrar algo que ainda não aconteceu, de forma organizada, um conjunto de ações.

Em se obtendo um planejamento, a sua materialização se dá com um plano, que é o documento que registra o resultado do planejamento a ser cumprido.

De acordo com Cury (1998, p. 163-164), um plano pode ser entendido como um “[...] programa de realizações para ser cumprido e executado em certo período (definição cronológica), dentro de objetivos a serem atingidos e para os quais se pleiteiam os meios, inclusive pecuniários, necessários para implementação adequada”.

Montiel (2010, p. 23) remete o termo “plano” às “iniciativas governamentais como, por exemplo, Plano Real, Plano Cruzado, seja em medidas mais restritas à educação, como plano de ação, plano de metas, plano de ensino ou planos de aula”.

Diante dessas definições, o termo

[...] “plano” foi utilizado nos Planos Nacionais de Educação e, em especial, o Plano Nacional de Educação – PNE, Lei n. 13.005/2014, revela-se como “um instrumento de planejamento do nosso Estado democrático de direito

que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor. Nesse novo texto, fruto de amplos debates entre diversos atores sociais e o poder público, estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis – infantil, básico e superior – a serem executados nos próximos dez anos” (BRASIL, 2014b).

Dessa forma, o conceito de plano remete à ideia básica de um programa de realizações que será cumprido, em razão da existência de um planejamento, em um certo período de tempo previamente ajustado, com objetivos a serem atingidos, cabendo para a realização a existência de condições e meios para se atingir o proposto.

## **2.2 O Direito à Educação a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)**

O artigo 227 da CF/1988 determina que é o “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, [...], ou seja, os direitos relacionados nesse artigo são um dever e não uma faculdade, da família, da sociedade e do Estado, que devem garantir, tornar exigível por meio de lei esses direitos à criança, ao adolescente e ao jovem.

Em atendimento à CF/1988 foi instituída a Lei 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que, em seu artigo 2º, considera “criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”, atingindo a Meta 2 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei n. 13.005/2014, que visa “universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos [...]”.

O direito à educação, diante da CF/1988 foi implementado no artigo 53 do ECA.

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (BRASIL, 1990).

O ECA, em seu artigo 53, incisos e parágrafo único, regulamentou a CF/1988 ao assegurar à criança e ao adolescente o direito à educação, preparando-os para o exercício da cidadania, estabelecendo igualdades de condições para o acesso e permanência na escola no ensino fundamental, preceituados nos moldes do PEE/MS (2014-2024), ou seja, a universalização do direito à educação, entre outros direitos pontuados no artigo mencionado.

Para a busca desses direitos procurou-se no artigo 86 do ECA a afirmação da necessidade de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais dos entes da Federação.

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (BRASIL, 1990).

O direito à educação foi novamente observado em 1993 pelo Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) que tinha como estratégia a participação da comunidade escolar, composta por diretores, especialistas, professores, servidores técnico-administrativos, pais e representantes de entidades organizadas na comunidade à qual a escola atende (BRASIL, 1993), destinado a cumprir, no período de uma década (de 1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, com a participação da Unesco (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), Unicef (*United Nations Children's Fund* - Fundo das Nações Unidas para crianças), UNDP (*United Nations Development Programme* - PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e Banco Mundial, tem-se que esse documento visava à recuperação da escola fundamental por meio de um conjunto de diretrizes políticas.

Para Bordignon (2011)

O primeiro passo efetivo para a definição de uma nova política de educação sob a égide da nova Constituição veio, antes da LDB, com a elaboração, pelo MEC, em 1993, do Plano Decenal de Educação para Todos – 1993-2003. O Plano Decenal resultou do compromisso assumido pelo Brasil com o cumprimento das resoluções aprovadas na Conferência Mundial de

Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial.

O Plano Decenal de Educação para Todos voltava-se para a ampliação da oferta e melhoria da qualidade da educação fundamental, de forma a satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem e tinha como objetivo mais amplo assegurar, até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea (BORDIGNON, 2011, p. 20).

Assim, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) foi fruto do compromisso assumido pelo Brasil no âmbito internacional, que se voltava para a ampliação da oferta e melhoria da qualidade da educação fundamental, antes da LDB/1996.

Em 1996, a Lei n. 9.394 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1996, estabeleceu as diretrizes e bases da educação, conforme o artigo 87, §1º, determinando que a União encaminhasse ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes.

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, 1996).

Em 1998, foi apresentado o Projeto de Lei (PL) n. 4.155/1998 que consistia em um Plano Nacional de Educação, sendo transformado na Lei Ordinária n. 10.172/2001 (PERONI; FLORES, 2014, p. 182).

Passados quase 10 anos da aprovação da CF/88 (BRASIL, 1988), a partir de intensa mobilização da sociedade civil organizada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (Fndep), foi elaborada uma proposta de PNE, construída a partir de dois Congressos Nacionais de Educação (Coned), um em 1996 e outro em 1997, em Belo Horizonte (FÓRUM, 1997).

Esta proposta de PNE da sociedade civil, expressando os compromissos do Fndep, assumidos desde a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), foi apresentada ao Congresso Nacional, através do Deputado Ivan Valente, como Projeto de Lei (PL) nº 4.155/1998 (BRASIL, 1998). Porém, o Poder Executivo enviou mensagem do Ministério de Educação ao Congresso Nacional, que resultou na tramitação do PL nº 4.173/1998 (BRASIL, 1998), apensado ao primeiro, o qual, finalmente, aprovado em 2001, sob a forma da Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), estabeleceu diretrizes e metas para a educação brasileira referentes ao decênio 2001-2010. (PERONI; FLORES, 2014, p. 182).

Segundo Dourado (2010, p. 683), a aprovação do PNE (2001-2010) “foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso”, cabendo à próxima seção o estudo do Plano Nacional de Educação (2001-2010).

### **2.3 Plano Nacional de Educação (2001-2010)**

Com a publicação da Lei n. 10.172/2001, sendo o primeiro Plano Nacional de Educação (2001-2010), estipulou-se o recorte temporal de 10 anos para sua duração, de acordo com o artigo 1º da Lei n. 10.172/2001.

Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Educação, constante do documento anexo, com duração de dez anos. (BRASIL, 2001).

O PNE (Lei n. 10.172/2001) “[...] foi resultado das ações da sociedade brasileira para garantir as disposições legais contidas no artigo 214 da CF/1988 a seguir e das disposições transitórias da LDB/1996, artigo 87, parágrafo 1º, retromencionado” (DOURADO, 2010, p. 682).

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, e à integração das ações do poder público 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” (Antes da Emenda Constitucional n. 59, de 2009) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

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 a:

- 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. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009) (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O PNE (2001-2010) estabeleceu diretrizes e metas para a educação brasileira. Constituído de 295 metas e 11 temas, cada qual com três subitens: Diagnóstico, Diretrizes, e Objetivos e Metas, para que os Estados, o Distrito Federal e os municípios, a partir da vigência do Plano Nacional de Educação, elaborassem os seus planos decenais com base na referida Lei, artigo 2º, Lei n. 10.172/2001: “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” (BRASIL, 2001).

A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, deveria proceder a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação, conforme o artigo 3º da Lei n. 10.172/2001 (BRASIL, 2001).

Os objetivos e prioridades do PNE (2001-2010) dentro do contexto da universalização, em especial a garantia do acesso e da permanência, estavam assim definidos:

#### OBJETIVOS:

[...]

. a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e

[...]

#### PRIORIDADES:

1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino. [...]

2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. [...]

3.[...]. Está prevista a extensão da escolaridade obrigatória para crianças de seis anos de idade, quer na educação infantil, quer no ensino fundamental, e a gradual extensão do acesso ao ensino médio para todos os jovens que completam o nível anterior, como também para os jovens e adultos que não cursaram os níveis de ensino nas idades próprias. Para as demais séries e para os outros níveis, são definidas metas de ampliação dos percentuais de atendimento da respectiva faixa etária. A ampliação do atendimento, neste plano, significa maior acesso, ou seja, garantia crescente de vagas e, simultaneamente, oportunidade de formação que corresponda às necessidades das diferentes faixas etárias, assim como, nos níveis mais elevados, às necessidades da sociedade, no que se refere a lideranças científicas e tecnológicas, artísticas e culturais, políticas e intelectuais, empresariais e sindicais, além das demandas do mercado de trabalho. [...] (BRASIL, 2001, grifo nosso).

O acesso e a permanência na educação são tidos como objetivos do PNE (2001-2010), bem como prioridades desse Plano, ressaltando no item 3 a “ampliação do atendimento, neste plano, significa maior acesso, ou seja, garantia crescente de vagas e, simultaneamente, oportunidade de formação que corresponda às necessidades das diferentes faixas etárias”.

Peroni e Flores (2014) destacam que o PNE (2001-2010) não atingiu os objetivos, pois

Com prazo expirado em 2010, este PNE deixou a desejar em diferentes aspectos, tomando-se o princípio constitucional da gestão democrática em educação e a necessidade de uma coordenação nacional de ações para a efetivação de suas metas: a articulação e a produção da sociedade civil consolidadas na proposta do Fndep foram desconsideradas, e não se efetivou a necessária destinação de recursos que favorecessem a consecução dos objetivos, nem mesmo daqueles constantes do texto aprovado pelo Congresso Nacional (PERONI; FLORES, 2014, p. 150).

Após a expiração do plano iniciou-se o processo de organização das conferências de educação preparatórias à Conae (Conferência Nacional de Educação) 2010, que desencadeou o processo de elaboração de um novo PNE, tramitando o Projeto de Lei (PL) n. 8.035/2010. “A tramitação deste PL na Comissão Especial da Comissão de Educação da Câmara, ao longo dos anos de 2011 e 2012 gerou intensa mobilização da sociedade, sendo ameaçado por sucessivos anúncios de enxugamento de prazos e redução de instâncias de participação democrática” (PERONI; FLORES, 2014, p. 152).

Soma-se à discussão do novo PNE o documento final do I Conae (BRASIL, 2010a), em específico o eixo VI - justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade.

Na construção de um sistema nacional de educação, é importante que consideremos os temas abordados nesse eixo em sua articulação e intermediação com os outros cinco eixos anteriormente apresentados, a saber: 1) Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; 2) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; 3) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; 4) Formação e Valorização dos/das Trabalhadores/as em Educação; 5) Financiamento da Educação e Controle Social (BRASIL, 2010a, p. 97 e 98).

O documento do Conae assentou a importância da construção de um Sistema Nacional de Educação que apontaria objetivos específicos e um melhor caminhar da educação

pelos entes federativos, sendo necessário para essa efetivação o Plano Nacional de Educação, que daria metas a serem implementadas em 10 (dez) anos.

Em 20 de dezembro de 2010, “a presidente da República, por meio da Mensagem n. 701, acompanhada da Exposição de Motivos (EM) n. 33, encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020” (BRASIL, 2014a, p. 14-15).

A EM previa que

[...] para que alcancemos os níveis desejados e necessários para o desenvolvimento do país, há ainda muito que fazer. O tratamento da educação como política de Estado, com planejamento sistemático e de longo prazo é de fundamental importância para vencer esta batalha. Por isso, a aprovação de um novo Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 deve ser encarada como estratégica para o país (BRASIL, 2014a, p. 15).

Tem-se a busca pelo desenvolvimento do país por meio da educação, como política de Estado, o que se diferencia de uma política de governo, pois aquela, realmente, estampa um Estado Democrático de Direito, sendo concebida independente do governo e do governante, com políticas públicas para além do mandato. A política de governo, por sua vez, está sob a influência da alternância de poder, assim, cada governo tem seus projetos e, por consequência, não há continuidade nas políticas públicas.

A EM n. 33/2010 criticou o PNE 2001-2010 haja vista sua estrutura estar baseada no tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”, na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento. “Além disso, explicou a opção pela redução a vinte metas, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso”. (BRASIL, 2014a, p. 15).

Entretanto, a EM não contemplou uma das bases do tripé, o diagnóstico, sendo de grande importância para que se pudesse compreender as metas e estratégias, visando ao debate (BRASIL, 2014a, p. 15).

Em 28 de maio de 2014, iniciou-se a discussão no Plenário, concluída em 3 de junho de 2014, com a aprovação do PNE (2014-2024) (BRASIL, 2014a, p. 17).

## 2.4 Plano Nacional de Educação (2014-2024)

Em 25 de junho de 2014, foi publicada a Lei n. 13.005 que aprovou o PNE para 2014-2024 (PERONI; FLORES, 2014, p. 183), visando atender ao comando Constitucional do artigo 214 da CF/1988.

O PNE (2014-2024) é fruto de uma trajetória de eventos, como o PNE (2001-2010), Lei n. 10.172/2001; a influência da sociedade civil, bem como pelo Manifesto dos Pioneiros de 1932, que influenciou a Constituição de 1934, artigo 150, “a”, que sinalizou a primeira determinação Constitucional para fixação de um Plano Nacional de Educação.

A formação do PNE (2014-2024) passou por diversas fases de extrema importância, sendo que cada qual aponta o momento histórico vivido pelo país os quais influenciaram no resultado atual do PNE (2014-2024).

O Plano Nacional de Educação é uma lei ordinária<sup>7</sup> estipulado para ter a vigência de 10 (dez) anos, a contar da sua publicação, que se deu em 26 de junho de 2014, visando ao cumprimento do artigo 214 da CF/1988, conforme aponta o artigo 1º da Lei n. 13.005/2014, que traz diretrizes, metas e estratégias que visam concretizar a educação.

O artigo 2º da Lei 13.005/2014 traz as seguintes 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 educação como proporção do Produto 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, 2014b).

---

<sup>7</sup> Lei ordinária (art. 59, III, CF/1988) é um ato normativo primário e contém, em regra, normas gerais e abstratas, a aprovação se dá por maioria simples, ou seja, o primeiro número inteiro superior à metade dos presentes à sessão ou reunião da Casa Legislativa respectiva no dia da votação.

O inciso II do artigo 2º, demonstrado, elencou a universalização do atendimento escolar como umas das diretrizes do PNE (2014-2024), isto é, abrange o acesso e a permanência do aluno no ensino.

Para a realização das diretrizes é necessária a atuação dos entes federados, sendo assim, o PNE (2014-2024) determina à administração pública direta (União, Estados, Distrito Federal e municípios) atuar em regime de colaboração para o alcance das metas e implementar as estratégias do Plano Nacional de Educação, conforme exposto no artigo 7º, Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano (BRASIL, 2014b).

O parágrafo 1º do artigo 7º da Lei mencionada ressaltou que “[...] caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas nesse PNE.” A Lei em comento, no seu artigo 8º, impõe aos entes a elaboração do plano de educação, ou adequar os planos existentes, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de 01 (um) ano contado da publicação dessa Lei, sendo que a publicação se deu em 25 de junho de 2014.

O PNE (2014-2024) apresentou 20 metas em vez das 295 do PNE (2001-2010), assim, ao contrário de metas quantitativas, buscaram metas de qualidade, visando à objetividade e apontando os principais desafios para as políticas públicas brasileiras, oferecendo caminhos para os quais as ações dos entes federativos devem convergir com a finalidade de consolidar um sistema educacional de qualidade (DOURADO, 2016, p. 07).

Ressalta-se, segundo Dourado (2016) que as 20 metas foram estruturadas em quatro eixos estruturantes no documento “Planejando a próxima década – conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação”, do Ministério da Educação (MEC):

Metas para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11).

Metas que dizem respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade (Metas 4 e 8).

Metas que tratam da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas (Metas 15, 16, 17 e 18).

Metas referentes ao ensino superior (Metas 12, 13 e 14).

As Metas 19 e 20, de gestão democrática e financiamento da educação, respectivamente, são trazidas em separado pelo documento e apresentadas como imprescindíveis para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). (DOURADO, 2016, p. 07-08).

Alvarenga (2015) aponta que “com vistas a dar materialidade às metas e estratégias definidas, o PNE promulgado em junho de 2014, através da Lei n. 13.005, constitui dispositivo fundamental para controle democrático dos vários setores da sociedade brasileira sobre as políticas educacionais”.

As metas do PNE (2014-2024) apontaram uma visão sistêmica da educação, contendo todos os níveis, modalidades, etapas educacionais e também estratégias de redução da desigualdade e da inclusão de minorias, bem como a universalização e ampliação do acesso a uma educação de qualidade.

O artigo 5º do PNE (2014-2024) dispôs que a execução e o cumprimento das metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas pelo Ministério da Educação - MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação - CNE; e Fórum Nacional de Educação.

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

I - Ministério da Educação - MEC;

II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

III - Conselho Nacional de Educação - CNE;

IV - Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014b).

A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência desse PNE (2014-2024), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) “publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo dessa Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o artigo 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes” (parágrafo 2º, artigo 5º do PNE), o que harmoniza com o

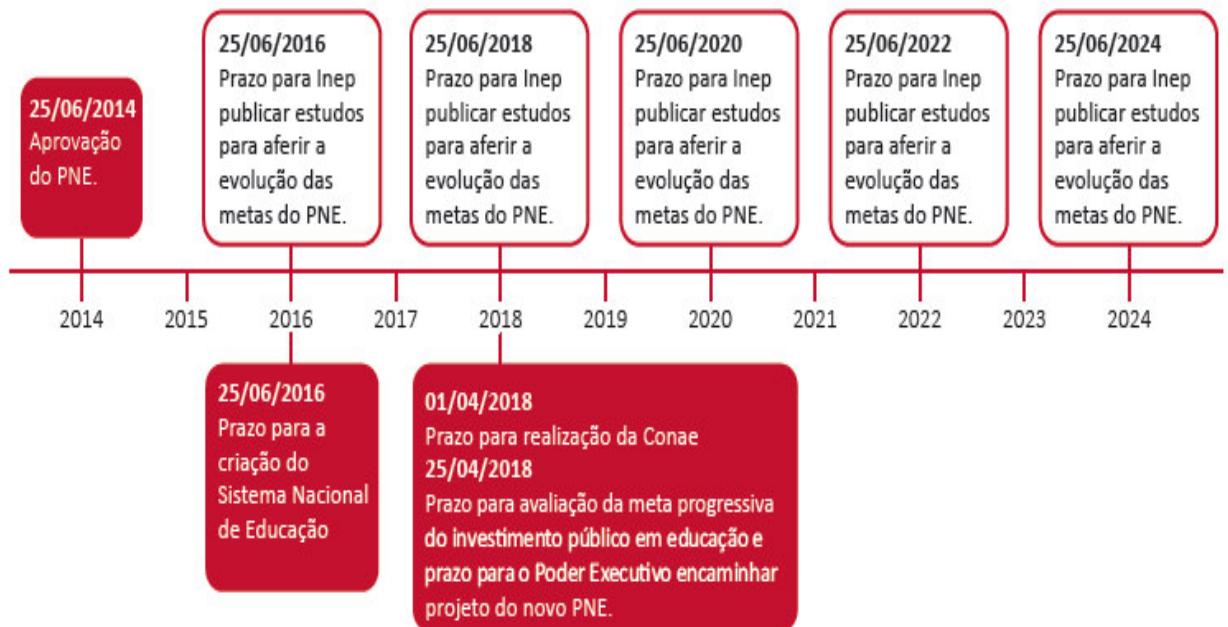
Decreto n. 6.317, de 20 de dezembro de 2007, trazendo as atribuições legais do Inep de planejar, coordenar e contribuir para o desenvolvimento de estudos e pesquisas educacionais.

Do ponto de vista do acompanhamento, o PNE (2014-2024) apresentou avanços quando comparado com o PNE (2001-2010), quando delimitou um conjunto de objetivos e prazos de aferição e monitoramento. Os objetivos existentes nas metas oferecem “um ponto de referência para os estudos de avaliação acerca de sua execução” (BRASIL, 2016).

Assim, as 20 Metas serão acompanhadas dentro de prazos específicos, com uma ordem cronológica definida por etapas bianuais, a contar de 25 de junho de 2014 (aprovação do PNE), sendo o primeiro estudo apresentado em 25 de junho de 2016 e assim sucessivamente até 25 de junho de 2024 (BRASIL, 2015, p. 16).

Dessa forma, a linha temporal seria assim representada na Figura 1:

**Figura 1 - Cronograma para a publicação de estudos sobre o PNE pelo Inep**



**Fonte:** Elaborado pela Dired/Inep com base na Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2015, p. 16).

Para esta dissertação buscaram-se os dados do Inep até a data de 25.06.2016, pois de acordo com o cronograma apresentado foi a data para que houvesse a publicação de estudos para aferir a evolução das metas do PNE (2014-2024), artigo 5º, parágrafo 2º, da Lei n. 13.005 de 2014.

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

§ 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -

INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes (BRASIL, 2014b).

Somados à atuação em regime de colaboração da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para o alcance das metas e a implementação das estratégias objeto do PNE (2014-2024), coube “aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas” no PNE (§ 1º, artigo 7º, do PNE) e de acordo com os parágrafos 3º e 6º do PNE, os “sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no artigo 8º”, e “o fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado”, respectivamente.

O artigo 8º da referida Lei n. 13.005/2014 elucida 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”. Logo, cada esfera da Federação irá buscar a devida implementação do plano, visando à efetividade da educação dentro de suas competências, conforme determina uma Federação, ou seja, a partir da publicação do PNE, todos os planos estaduais e municipais de Educação devem ser criados ou adaptados em consonância com as diretrizes e metas estabelecidas pelo PNE.

Esta dissertação abrangerá o estudo da Meta 2 que aponta para a universalização do ensino fundamental (EF) de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência desse PNE.

Dourado (2016, p. 27) mostra que

[...] essa meta está em descompasso com a definição constitucional de universalização da educação básica até 2016. No caso do ensino fundamental, os desafios consistem em ação política coordenada para a universalização do acesso e das condições de permanência com aproveitamento, o que implica discutir os processos de gestão, formação, avaliação, enfim, os processos pedagógicos que impactam essa etapa da educação básica, bem como o financiamento, bem como garantir a definição de Custo Aluno-Qualidade compatível, como previsto no Plano.

A Meta 2 apresentou 02 (dois) objetivos centrais, sendo o primeiro garantir o acesso ao ensino fundamental de 09 (nove) anos para toda a população de 06 (seis) a 14 (quatorze) anos; e o segundo que almejou a garantia de que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência desse PNE. (BRASIL, 2016).

Para a observação dos objetivos, o Inep apontou dois indicadores, sendo eles:

- Indicador 2A: Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada).
- Indicador 2B: Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído (BRASIL, 2016, p. 51).

Para a execução do estudo foram utilizados dados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (Pnad/IBGE/2016), pois esses traziam informações sobre as pessoas que frequentavam e as que não frequentavam a escola, e o Censo da Educação Básica/Inep, “embora seja mais preciso em relação às informações sobre as características da escola, dos professores e dos estudantes, não apresenta informações da população que está fora da escola” (BRASIL, 2016, p. 51).

Seguindo a linha do Inep que para o monitoramento da Meta 2 devem-se considerar as informações de toda a população, independente de frequentar ou não a escola, apontou-se que a base de dados mais adequada seria a Pnad. (BRASIL, 2016).

Por meio do estudo do Inep constatou-se que

O Indicador 2A foi alterado em relação ao que foi divulgado no documento PNE – Linha de Base (Brasil. Inep, 2015). O indicador calculado anteriormente era a taxa de atendimento escolar da população de 6 a 14 anos. Optou-se agora por aumentar a precisão do indicador por meio do cálculo da taxa de escolarização líquida ajustada, que permite verificar não apenas o acesso à escola de maneira ampla, mas sim o acesso ao EF especificamente, conforme expresso na própria Meta 2, que preconiza “universalizar o EF”, e não apenas “universalizar o acesso à escola”. (BRASIL, 2016, p. 52).

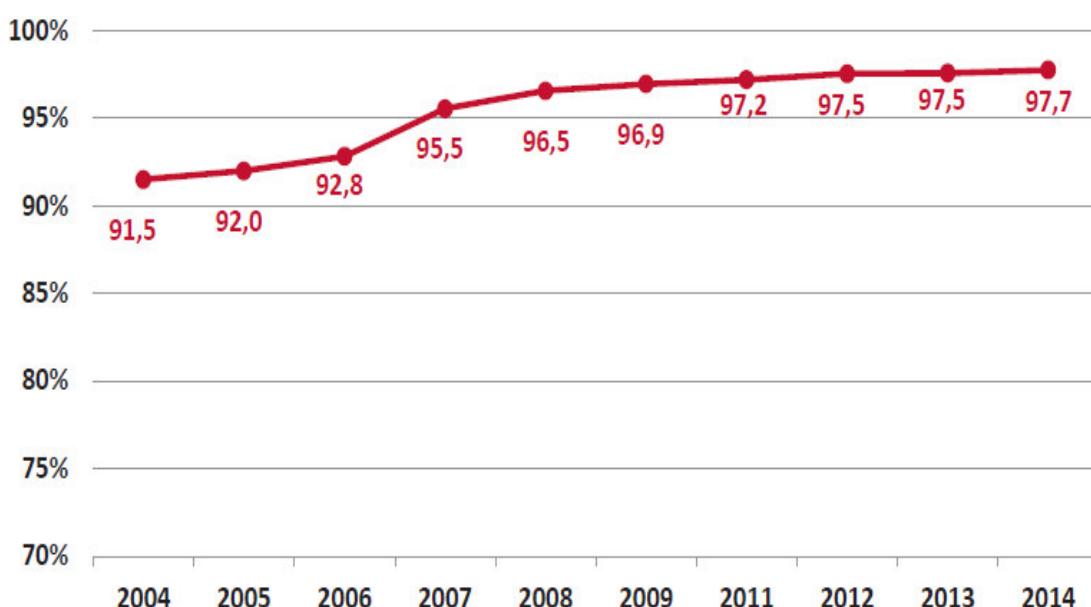
De acordo com a visão de universalização do acesso ao ensino fundamental para a população de 06 a 14 anos, entendeu-se pela necessidade de incluir no cálculo não apenas as pessoas que estavam frequentando, mas também as que já tinham concluído essa etapa de ensino, ainda que “entre as pessoas que já tiveram acesso, incluem-se as que continuam estudando em etapas posteriores e as que não estão estudando, mas que já concluíram o EF”. (BRASIL, 2016, p.52).

#### 2.4.1 Indicador 2A

O indicador 2A, utilizado pelo Inep, refere-se ao percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida<sup>8</sup> ajustada).

Inicialmente, o Inep fez a análise de percentual de pessoas de 06 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental – Brasil – 2004-2014, resultando no Gráfico 1 a seguir.

**Gráfico 1** - Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental – Brasil – 2004-2014.



**Fonte:** Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (BRASIL, 2016, p. 54)<sup>9</sup>.

E como conclusão, assim dispôs:

Em 2014, o percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o EF atingiu 97,7% (Gráfico 1). Dessa maneira, mesmo quando se considera a taxa líquida, o acesso da população de 6 a 14 anos a essa etapa estava praticamente universalizado. [...] (BRASIL, 2016, p.53).

<sup>8</sup> A taxa de escolarização líquida representa a razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista para cursar determinada etapa de ensino e a população total na mesma faixa etária, e a taxa de escolarização bruta é a razão entre o número total de matrículas (independente da faixa etária) e a população correspondente na faixa etária prevista para o curso na etapa de ensino. Disponível em: <<https://observatoriocriancia.org.br/cenário-infancia/temas/ensino-medio/565-taxa-de-escolarização-bruta-e-líquida-ensino-medio?filters=1,134>>. Acessado em: 04 de novembro de 2017.

<sup>9</sup> A fonte de análise não faz referência a 2010.

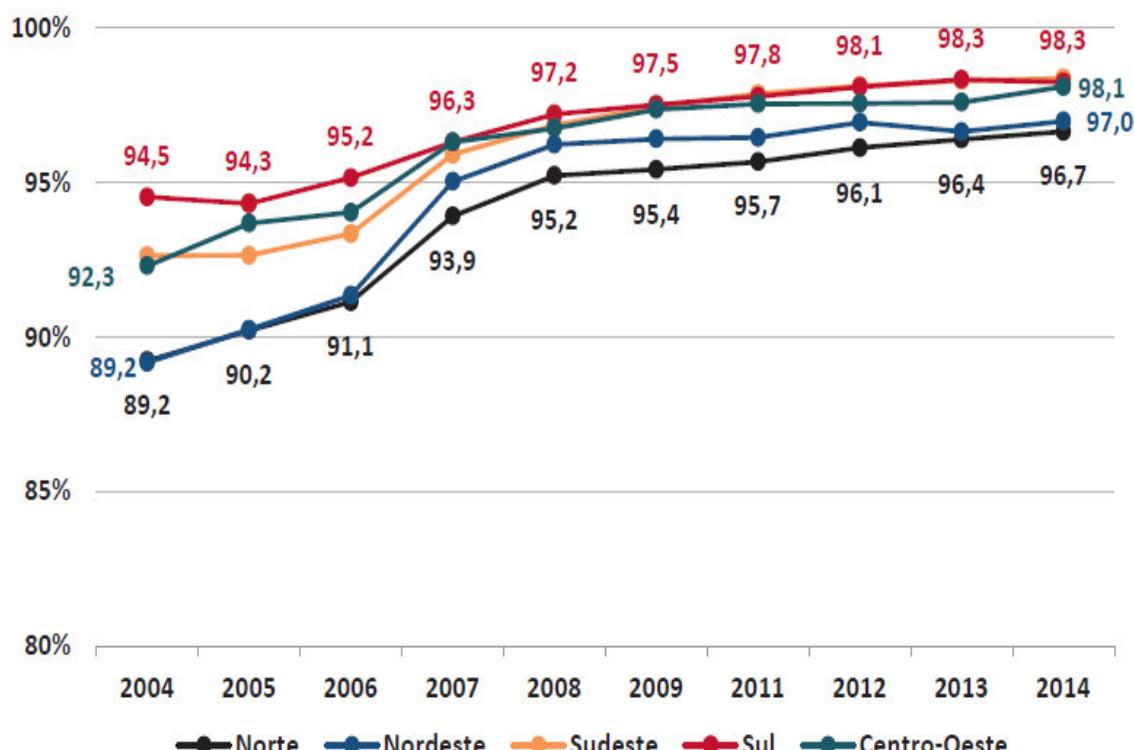
A ascensão do percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental foi marcante de 2006 para 2007, saindo, respectivamente, de um índice de 92,8% para 95,5%, seguindo com a elevação durante os anos, até o último dado em 2014, havendo uma estabilidade entre os anos de 2012 e 2013, em 97,5%, para chegar a 2014 no patamar de 97,7%.

Observa-se ainda no Gráfico 1 que a diferença decenal de 2004 a 2014 foi em torno de 6% e pensando nesse percentual, se essa tendência fosse mantida para os anos de 2014 a 2024, chegaríamos à conclusão de que em 2024 teríamos atingido o patamar de 100%.

Mas, se analisarmos sob o ângulo de que houve uma estabilidade entre os anos de 2012 e 2013, sendo que em 2014 o aumento foi de 0,2% em comparação com 2013, e se essa tendência fosse mantida, chegaríamos a 2024 com 99,7%, não cumprindo a Meta 2, em garantir o acesso ao ensino fundamental e 09 (nove) anos para toda a população.

No Gráfico 2, a seguir, tem-se o percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental, por grande região do Brasil, dentro do recorte temporal de 2004 a 2014.

**Gráfico 2 - Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental, por grande região – Brasil – 2004-2014**



**Fonte:** Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (BRASIL, 2016, p. 54)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> A fonte de análise não faz referência a 2010.

No Gráfico 2, constata-se desde o ano de 2004 que todas as regiões do Brasil tiveram elevação do percentual, sobretudo para as regiões do Norte e Nordeste de 2006 para 2008, e depois segue a tendência de elevação, mas com menores diferenças percentuais entre os anos seguintes.

Em 2005, a região Sul apresentou uma queda de 0,2% em relação a 2004, mas depois retomou o crescimento. Em geral pelo Gráfico 2 há uma tendência de universalização para todas as regiões, o que impacta na diminuição da desigualdade regional, impactando como um dos fatores responsáveis pela busca dos objetivos lançados no inciso III, do artigo 3º, da CF/1988, que determina reduzir as desigualdades sociais e regionais. Essa busca pela redução é marcante quando se compara a diferença de percentual da região Norte e da região Sul em 2006, que chegava a 4,1%, e em 2014 a diferença entre as mesmas regiões foi de aproximadamente 1,6%.

A região Centro-Oeste, que abrange Mato Grosso do Sul, estado em que se estuda a Meta 2, apresentou em 2014 um índice de 98,1% que superou as regiões Norte e Nordeste, chegando quase ao mesmo nível das regiões Sul e Sudeste, apontando para uma tendência promissora para que em 2024 cumpra a determinação da Meta 2.

Na Tabela 1, a seguir, o Inep apresentou o percentual e número absoluto (por mil) de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental, por grande região e unidade da Federação do Brasil, analisando o recorte temporal de 2007 a 2014. Buscou-se elencar para este estudo a região Centro-Oeste, especificamente o estado de Mato Grosso do Sul.

**Tabela 1:** Percentual e número absoluto (por mil) de pessoas de 6 a 14 anos que frequentavam ou que já tinham concluído o ensino fundamental, por grande região e unidade da Federação – Brasil – 2007-2014.

REGIÃO (UF)	FREQUENTA OU CONCLUIU	2007		2008		2009		2011		2012		2013		2014		Variação (em p.p.)*	
		N	%	N	%	N	%	n	%	n	%	N	%	n	%	2007-2014	2012-2014
Brasil	Não	1.408	4,5	1.060	3,5	934	3,1	840	2,8	687	2,5	671	2,5	620	2,3	2,2	0,2
	Sim	30.052	95,5	29.613	96,5	29.532	96,9	28.915	97,2	27.008	97,5	26.697	97,5	26.661	97,7		
Mato Grosso Do Sul	Não	15	3,8	7	1,7	11	2,6	8	2,0	9	2,8	9	2,6	10	2,7	1,1	0,1
	Sim	390	96,2	394	98,3	399	97,4	381	98,0	321	97,2	335	97,4	364	97,3		

**Fonte:** Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE. \*Variação em p.p. dos que frequentavam ou já concluíram o ensino fundamental (BRASIL, 2016, p. 55 e 57).

A fonte de análise não faz referência a 2010.

Os dados da Tabela 1 apontam para a estimativa de que

[...] do total de crianças e adolescentes que não estavam frequentando e que também não tinham concluído o EF diminuiu de 1.408.034 pessoas, em 2007, para 620.161, em 2014. Essa redução deve ser entendida no contexto de queda da população em idade escolar nessa faixa etária (redução estimada de 4.178.415 pessoas ou 13,3%) e do aumento do percentual de acesso à escola e, em particular, ao EF. (BRASIL, 2016, p.58).

No que se refere ao estado de Mato Grosso do Sul, os dados da Tabela 1 reportaram para diminuição no número de total de crianças e adolescentes que não estavam frequentando o ensino fundamental e que também não tinham concluído, quando se compara 2007 com 2014, sendo que em 2007 esse número era de 15.000 pessoas e em 2014 foi de 10.000, contudo, apesar da queda acentuada de 2007 para 2008, cerca de 8.000 pessoas a menos do que em 2007, o Estado enfrentou aumento em 2009, e após houve uma redução em 2011, mas o índice voltou a subir até 2014, e conforme já apontado, manteve abaixo de 2007.

Em relação ao número de crianças e adolescentes que estavam frequentando e que também tinham concluído o ensino fundamental em Mato Grosso do Sul, constante da Tabela 1, tem-se uma queda de 2007 para 2008, cerca de 4.000 pessoas, com retomada de aumento em 2009, de 5.000 pessoas, mas, novamente, uma queda em 2011, 2012, retomando o crescimento de 2013 e em 2014.

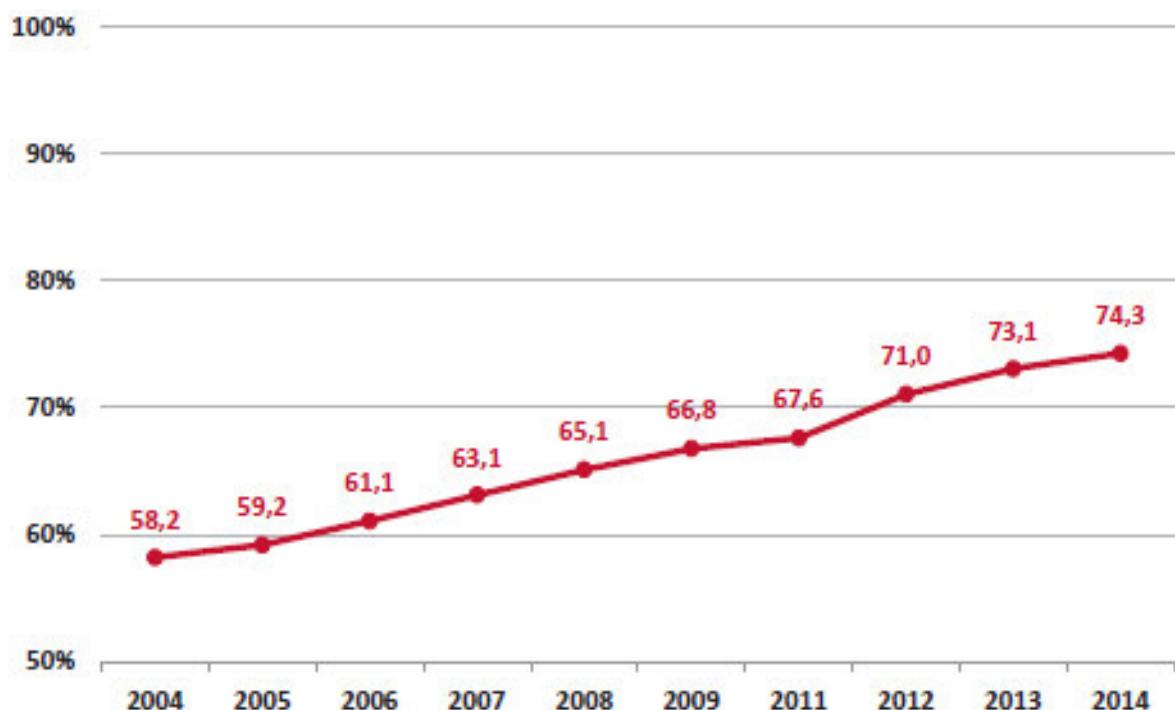
A Tabela 1 complementa o estudo com dados estabelecidos em pontos percentuais dos que frequentavam ou já concluirão o ensino fundamental, assim, em Mato Grosso do Sul, constata-se que houve uma variação entre os anos de 2007 a 2014 em torno de 1,1%, mas quando se analisa o período de 2012 a 2014 essa variação é reduzida para 0,1%.

#### **2.4.2 Indicador 2B**

Outro ponto a ser analisado tem como objetivo a aferição do percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, indicador 2B, buscando “em relação a essa etapa de ensino, de acesso, permanência e conclusão na idade recomendada. Ou seja, os resultados desse indicador decorrem do acesso a essa etapa na idade recomendada, além das taxas de rendimento (taxas de aprovação, reprovação e abandono) e fluxo escolar (taxas de promoção, repetência e evasão)”. (BRASIL, 2016, p.61).

O Gráfico 3, a seguir, reporta o percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído no Brasil, dentro do recorte temporal de 2004 a 2014.

**Gráfico 3 - Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído – Brasil – 2004-2014**



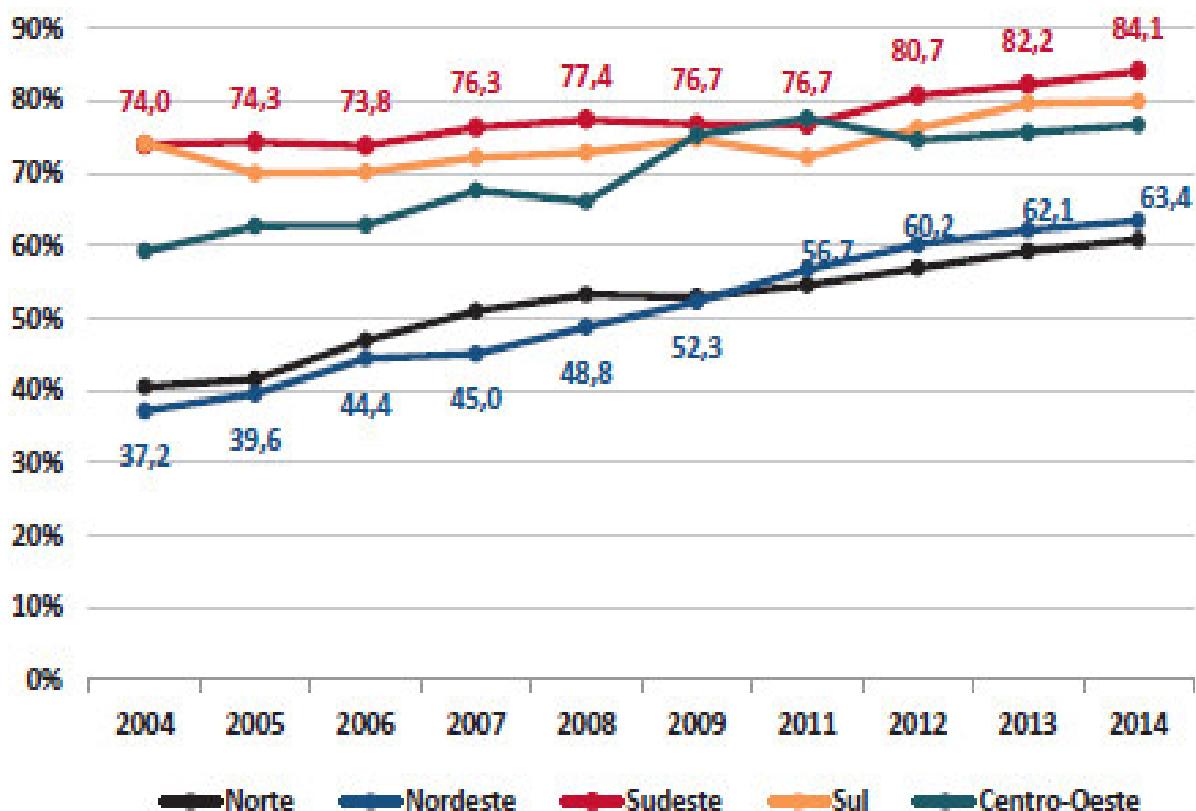
**Fonte:** Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (BRASIL, 2016, p. 61)<sup>11</sup>.

De acordo com o Gráfico 3, a elevação do percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído vem aumentando de forma contínua de 2004 a 2014. Iniciado em 2004 com 58,2% e chegando a 2014 com 74,3%, uma diferença no decênio em 16,1%, e caso essa trajetória de aumento for mantida não será capaz de alcançar a meta mínima de 95% em 2024.

Em sequência, o Gráfico 4, que aponta o percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, por grande região – Brasil – 2004-2014.

<sup>11</sup> A fonte de análise não faz referência a 2010.

**Gráfico 4 - Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, por grande região – Brasil – 2004-2014**



**Fonte:** Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (BRASIL, 2016, p. 62)<sup>12</sup>.

Do Gráfico 4 constata-se para a região Centro-Oeste, em comparação com as outras regiões do país, que essa região apresentou o maior crescimento expressivo, que ocorrido de 2008 para 2009, igualando-se praticamente às regiões Sul e Sudeste em 2009, continuando com a ascensão e ultrapassando essas regiões em 2011, entretanto, decaiu em 2012, ficando abaixo dessas duas regiões mencionadas, mantendo um leve crescimento, chegando a 2014 com um índice em torno de 77%, mas essa situação está muito baixa para que em 2024 atinja o determinado pela Meta 2, comprometendo a universalização da educação.

A seguir, a Tabela 2 aponta para o percentual e número absoluto (por mil) de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, por grande região e unidade da Federação – Brasil, analisando o recorte temporal de 2007 a 2014.

<sup>12</sup> A fonte de análise não faz referência a 2010.

**Tabela 2** - Percentual e número absoluto (por mil) de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, por grande região e unidade da Federação – Brasil – 2007-2014.

REGIÃO (UF)	CONCLUIU FUNDAMENTAL	2007		2008		2009		2011		2012		2013		2014		Variação (em p.p.)*	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	n	%	n	%	2007-2014	2012-2014
<b>Brasil</b>	<b>Não</b>	1.233	36,9	1.184	34,9	1.099	33,2	1.142	32,4	942	29,0	884	26,9	874	25,7	16,1	3,2
	<b>Sim</b>	2.110	63,1	2.210	65,1	2.208	66,8	2.383	67,6	2.311	71,0	2.396	73,1	2.521	74,3		
<hr/>																	
<b>Mato Grosso Do Sul</b>	<b>Não</b>	22	46,3	17	35,8	14	30,3	14	33,7	24	46,4	12	30,6	14	34,4	6,5	12,0
	<b>Sim</b>	25	53,7	30	64,2	31	69,7	28	66,3	28	53,6	28	69,4	27	65,6		

**Fonte:** Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE. \*Variação em p.p. das pessoas que tinham pelo menos o ensino fundamental concluído (BRASIL, 2016, p. 63 e 65). A fonte de análise não faz referência a 2010.

Na Tabela 2, no que se refere ao estado de Mato Grosso do Sul, observa-se uma queda do número de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental não concluído de 2007 até 2011, mas em 2012 o número é elevado, saindo de 14.000, 33,7%, em 2011 para 24.000, 46,4%, em 2012, sendo que, novamente, ocorre a redução até 2013, voltando a se elevar em 2014 para 14.000, 34,4%.

O percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, em Mato Grosso do Sul, apresentou crescimento entre os anos de 2007 e 2009, isto é, 53,7% em 2007 e 69,7% em 2009, mas houve uma queda a partir de 2011 de 66,3% para em 2014 chegar a 65,6%.

Entre os anos de 2012 e 2014 constata-se uma variação de 12% no percentual de pessoas que tinha pelo menos o ensino fundamental concluído em Mato Grosso do Sul, índice que representa quase o dobro quando comparado com os anos de 2007 a 2014, essa elevação ocorreu em um prazo menor quando se analisa o período todo da Tabela 2.

Nesse ponto, é interessante observar que o PEE/MS (2014-2024) tem como seu principal desafio universalizar o acesso à educação e garantir a permanência do estudante, sendo que nesse último ponto, pela Tabela 2, a percentagem aponta para um aumento no número de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, em Mato Grosso do Sul, entre 2012 e 2014.

No capítulo 3, a discussão será referente ao Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024), sobretudo no que se refere ao acesso e à permanência do estudante ao ensino fundamental.

## **CAPÍTULO III - A ESTRATÉGIA 2.4 DA META DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL (2014-2024)**

Este capítulo tem por objetivo discutir a Meta 2, do Plano Estadual de Educação - PEE/MS (2014-2024), mais especificamente a estratégia 2.4, que prevê a universalização e a elevação da taxa de matrículas do ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até 2024. A estratégia 2.4, prevê criar a partir de 2015 mecanismos para garantir a permanência e a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental, favorecendo o fluxo escolar.

Assim, ao longo deste capítulo, com base nos dados disponibilizados do Inep, do IBGE/Pnad, nos sites do *qedu*, do *observatoriodopne*, da SED/MS, na análise situacional elaborada no PEE/MS (2014-2024) e nas Mensagens à Assembleia Legislativa, buscou-se mostrar a forma como essa meta e estratégia estão sendo cumpridas, evidenciando as contradições enfrentadas para sua efetivação, em alguns momentos, entre esse Plano (2014-2024) e as políticas educacionais apresentadas pelos governos do estado de Mato Grosso do Sul.

Para tanto, buscou-se entender historicamente o contexto do Estado de Mato Grosso do Sul e os antecedentes do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul no período de 1990 a 2014. Esse resgate é necessário para entender as concepções de educação e as tentativas de elaboração de planos, que os governos que administraram o estado apresentaram. Desse modo, realizou-se uma pesquisa documental, na tentativa de não perder de vista os movimentos dos governos pós-1990, que manifestaram a vontade de apresentar algum documento referente ao plano de educação.

### 3.1 Contexto de Mato Grosso do Sul

Atualmente, o estado de Mato Grosso do Sul, uma das 27 unidades federativas do Brasil, é o 6º do país em extensão territorial, com 357.145,534 km<sup>2</sup>, que equivale a aproximadamente 36 milhões de hectares, corresponde a 4,19% da área total do Brasil (8.515.767,049 km<sup>2</sup>) e 22,23% da área do Centro-Oeste. (MATO GROSSO DO SUL, 2016c, p. 03).

Está localizado ao sul da região Centro-Oeste. Tem como limites os estados de Goiás a nordeste, Minas Gerais a leste, Mato Grosso ao norte, Paraná ao sul e São Paulo ao sudeste, além da Bolívia a oeste e o Paraguai a oeste e sul. Sua área é ligeiramente maior que a Alemanha e Portugal. Sua população em 2015 era estimada em 2.651.235 habitantes, conferindo ao estado a 21ª população do Brasil. Sua capital e maior cidade é Campo Grande, e outros municípios importantes são Dourados, Três Lagoas, Corumbá, Ponta Porã, Aquidauana, Nova Andradina e Naviraí (MATO GROSSO DO SUL, 2016c, p. 03), conforme a Figura 2, a seguir.

**Figura 2 - Localização de Mato Grosso do Sul no Brasil e na América do Sul.**



**Fonte:** Mapa do Brasil (2017).

Está dividido em 11 microrregiões geográficas, 79 municípios, e 86 distritos, com áreas que variam entre 64.960,86 km<sup>2</sup> (Corumbá) e 280,70 km<sup>2</sup> (Douradina), e 44 deles compõem a faixa de fronteira, com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia, perfazendo uma extensão total de aproximadamente 1.520,5 km<sup>2</sup>, dos quais 724,2 km<sup>2</sup> de fronteira seca (MATO GROSSO DO SUL, 2016c, p. 06-08).

A área educacional tem uma história de apenas 38 anos, uma vez que Mato Grosso do Sul, existe legalmente a partir de 1979. Mas, desde a Constituição Estadual de 1989, mesmo que por vezes contraditoriamente, vem buscando fazer valer o direito à educação, especialmente, após a década de 1990, devido a alguns fatos importantes: a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional (LDB 9.394/1996).

### **3.2 Antecedentes Históricos do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul: período de 1990 a 2014**

O PEE/MS (2014-2024), assim como o Plano Nacional de Educação (2014-2024), discutido nos capítulos anteriores, mostra seus antecedentes históricos, o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024), também tem uma história, marcada por ideias, interesses e concepções de sociedades diferentes. Documentos da década de 1990 até o início de 2002, apresentados por governos que administraram o Estado, que ao seu jeito e sua forma, buscaram sistematizar políticas educacionais e as denominaram Plano de Educação, a exemplo do governo Pedro Pedrossian (PTB, 1991-1994), que em 1993, em concordância com o "Plano Decenal de Educação para Todos (1993 a 2003)", apresentou o "Plano Decenal de Educação MS (1993-2003)".

O "Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003)", elaborado pelo Ministério da Educação e do Desporto<sup>13</sup> (MEC), de acordo com o próprio documento, tinha um desafio que era "[...] evitar a repetência e a evasão, assegurando que o aluno [aprendesse e fosse] bem-sucedido na escola". Ainda de acordo com o documento, "uma das evidências do sucesso ou do insucesso é o índice de aprovação", uma vez que as reprovações sucessivas demonstram as "[...] dificuldades encontradas pelo aluno, tendo em vista a obtenção do sucesso na progressão escolar" (BRASIL, 1993, p. 11).

---

<sup>13</sup> Denominação da época para o Ministério da Educação (MEC).

O mesmo documento ainda explicita a necessidade de a escola ser pública e pertencer ao público, como parte do Estado Republicano e sugere a elaboração de um projeto pedagógico coletivo, em cada escola, como compromisso de todos com os sucessos obtidos, responsabilidades pelos insucessos e empenho pela superação das dificuldades. Também reafirma o compromisso com Jomtien a respeito do objetivo de universalizar com qualidade o ensino básico e sua "[...] importância da educação básica para a formação do cidadão e para a retomada do desenvolvimento nacional sob novos valores e perspectivas" (BRASIL, 1993, p.11).

Seguindo as diretrizes do Plano Decenal nacional e o roteiro elaborado pelo MEC (1993), o "Plano Decenal de Educação MS (1993-2003)" apresentou como principais diretrizes a construção de ações para resolver os obstáculos identificados pelo diagnóstico nacional, tais como: o acesso, a permanência, a qualidade na educação e a participação da comunidade escolar na educação. Essas metas, conforme o documento, objetivavam o cumprimento do compromisso firmado pelo Brasil na "Conferência Mundial de Educação para Todos" acontecida em Jontien, na Tailândia, em 1990 (MATO GROSSO DO SUL, 1993). Em nenhuma página do documento, há referência à Constituição Federal de 1988, aquela época recém-promulgada, que traz a educação como o primeiro direito social.

Mas, de efetivo, no governo Pedro Pedrossian (PTB, 1991-1994), poucas ações foram realizadas. Explicando que o governo estava em grave crise fiscal, logo, com ínfimos recursos para aplicar na área educacional, o documento "Uma proposta de Educação para Mato Grosso do Sul", volume 7, série subsídio, elaborado pela SED/MS, apresenta duas medidas importantes para resolver o problema do acesso escolar e/ou a falta de vagas para os alunos: primeiro, a Secretaria de Educação incorporou alguns princípios da descentralização<sup>14</sup>, via municipalização da educação, que conforme Bigarella (2004, p. 91), com a justificativa de que essa ação ajudaria retirar a "[...] escola pública do abandono, melhorar as condições de trabalho dos professores, funcionários e alunos". Para tanto, esse "[...] governo processou mudanças de ordem estrutural no funcionamento da Secretaria de Estado de Educação". Ainda, de acordo com a mesma autora, com essa política de municipalização, o governo conseguiu transferir "[...] para o município o patrimônio físico e a responsabilidade sobre a educação".

A segunda medida, igualmente de acordo com o documento "Uma proposta de Educação para Mato Grosso do Sul", volume 7, série subsídio, também justifica a crise

---

<sup>14</sup> Descentralizar “compreende a distribuição do poder, as jurisdições de âmbito territorial e a relação das partes com o todo” (SANTOS FILHO, 1990, p. 32).

financeira e a defesa da eficiência de um trabalho integrado entre as redes públicas e privadas levaram o governo a fazer convênios que celebravam parcerias entre as escolas estaduais e as escolas privadas, que ofertariam cursos profissionalizantes, na tentativa de aproximar o setor produtivo da educação (MATO GROSSO DO SUL, 1994).

Além disso, de acordo com Bigarella (2004, p. 91), com essa ação, o governo esperava que sobrasse mais recursos para investir no ensino fundamental e, assim, resolver os problemas de vagas que a sociedade sul-mato-grossense tanto estava cobrando. Na análise da autora, esse governo (1991-1994) concentrou-se em resolver seus problemas financeiros, desincumbindo-se da "[...] responsabilidade da oferta do ensino fundamental na escola pública [...], livrando-se dos gastos com esta etapa de ensino, sem promover uma grande discussão com a sociedade".

Em 1995, no governo Wilson Barbosa Martins (PMDB, 1995-1998), em continuidade ao "Plano Decenal de Educação MS (1993-2003)", apresentou-se em 1996, o Programa Tempo de Alfabetizar (1996-1998), que buscava "superar os altos índices de analfabetismo e resguardar o papel da alfabetização como direito social e instrumento de emancipação" (MATO GROSSO DO SUL, 1996, p. 06).

Para tanto, em outro documento, "Propostas e Sugestões para o Plano Nacional de Educação", publicado no ano de 1997, apresenta um diagnóstico da educação estadual e elenca como principal objetivo da Secretaria de Estado de Educação promover o acesso à escola, reduzir a evasão escolar, recuperar e reequipar a rede física e revitalizar o ensino visando à recuperação da credibilidade da escola pública e ao mesmo tempo aumentando a eficiência no gerenciamento educacional da rede estadual. Com esses objetivos, ainda conforme o documento, o governo buscava uma educação que atendesse "[...] à população, diminuindo as injustiças sociais e que contribua para a formação de cidadãos" (MATO GROSSO DO SUL, 1997, p. 10).

Entretanto, o que foi prometido pelo governo (1995-1998) e o que foi efetivado também há uma grande distância. Novamente, de acordo com Bigarella (2004, p. 101), alicerçado na justificativa da crise econômica, na necessidade de se fazer uma gestão austera e racional<sup>15</sup>, esse governo deu continuidade ao programa de municipalização iniciado pelo governo antecessor (1991-1994), bem como as parcerias com as escolas públicas, com as

---

<sup>15</sup> Na década de 1990, o discurso que defende o uso e a divulgação de experiências inovadoras na gestão da educação e da escola – referia-se tanto a iniciativas locais, na esfera da própria escola, para resolução de problemas específicos, como as propostas de alteração em um dado sistema – como modelos a serem seguidos pelos mais diversos sistemas de ensino (ADRIÃO, 2001, p. 10).

empresas privadas via uma campanha chamada "[...]" "Adote uma Escola" uma iniciativa (que buscava) o fortalecimento das parcerias com a iniciativa privada e o programa elevação de qualidade de ensino".

Com as mesmas ações, esse governo (1995-1998) obteve resultados similares aos do governo anterior (1991-1994), muito embora, o texto da proposta Princípios Norteadores (1995-1998), essas ações são defendidas como instrumentos de "defesa da escola pública", como ações para a "melhoria da qualidade do ensino", "participação da sociedade no processo educativo", "gestão democrática", qualificado pelo documento como exercício da cidadania. (MATO GROSSO DO SUL, 1995, p. 28).

Esse exercício de cidadania conforme o documento, opõe-se ao conceito de Vieira (2001, p. 11), discutido no primeiro capítulo desta dissertação, que o explica como um importante direito fundamental, ou melhor, como exercício dos direitos e dos deveres constitucionais. Isso implica participação e tomada de decisões a respeito das ações da coisa pública, concretizando-se assim o estado republicano e democrático. É nesse sentido que Cury (2008), conforme abordado também no capítulo-1 desta dissertação, explica que a educação escolar é bem público, por ser ela em si um exercício de cidadania, logo implica participação da sociedade civil que, por meio de órgãos de representação, consegue dialogar com o governo para expressarem as suas intencionalidades.

A presença do Estado Democrático de Direito acontece quando há a participação da sociedade civil nos processos decisórios, externando o exercício dos direitos do cidadão (CURY, 2005; 2006), ou seja, numa sociedade democrática o cidadão tem o direito de participar das decisões, não ficando somente com a liberdade de expressão, o que não reflete a real democracia (CHAUÍ, 2000, p. 563-564).

Diante do que foi exposto, pode-se dizer que esses dois governos elaboraram propostas que tinham alguns elementos de um plano educacional, todavia, não se configuraram como um plano estadual de educação. Parafraseando Valente e Romano (2002), pode-se qualificar esses documentos apresentados pelos governos que administraram Mato Grosso do Sul, entre os anos de 1991 até 1998, como uma declaração de intenções, já que não se conseguiu proclamar ações que tivessem a finalidade e condições de serem efetivadas para universalizar a educação, de garantir o acesso e a permanência de todos à educação de qualidade; ou ainda, de uma ação mais ambiciosa, que o ensino público estadual, garantisse a todos a igualdade perante a lei, a igualdade de condições e de oportunidades para todos os cidadãos, sem distinções, conforme explicação de Cury (2011, p. 45), presente no capítulo que tem por objetivo fundamentar essas análises.

Assim, essas propostas não se consubstanciaram em projetos de sociedade, comprometida com a educação como direito social, garantida no texto constitucional, conforme Art. 6º da CF/1988. Logo, tais intenções não conseguiram fazer inter-relações com as políticas públicas estaduais mais amplas, tão pouco se transformaram em prática social, pois não assumiram compromissos com a eliminação de desigualdades, que são históricas no nosso Estado e no Brasil.

Para romper com essa lógica dos governos que até então vinham administrando o estado, no governo de José Orcírio Miranda dos Santos (PT, 1999-2002), foi apresentado um projeto político-educacional denominado Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição, que tinha como objetivo trazer para a área educacional o respeito aos direitos humanos, à valorização da diversidade e da inclusão de todas as pessoas na escola.

A Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição, era um projeto educacional voltado aos "[...] trabalhadores que acreditavam na educação e defesa da escola pública", assim o governo buscou criar estratégias para o acesso, a permanência e a progressão escolar do aluno e a qualidade social da educação (MATO GROSSO DO SUL, 2000, p. 04).

Como estratégia para a materialização desse pensamento de democratização da educação, com a participação efetiva da sociedade no processo de discussão e de escolha dos rumos da educação, foram realizados dez encontros, envolvendo mais de quatro mil professores, juntamente com representantes da sociedade civil e da sociedade política, denominado Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001), nos quais foram discutidas as diretrizes políticas educacionais fundamentadas em três eixos: a democratização do acesso, a qualidade social da educação e a democratização da gestão (MATO GROSSO DO SUL, 2001a).

Nesse sentido, pode-se afirmar que o movimento "Constituinte Escolar", pode ser entendido como a expressão da soberania popular, condição necessária à democracia, advinda do Estado Republicano, como exercício de cidadania, como forma de assegurar liberdade de expressão, manifestação da vontade, debate e participação popular, ou ainda, como um movimento que buscou concretizar os direitos sociais, que está sob a proteção máxima da CF/1988, conforme consta na discussão do capítulo-1 desta dissertação. Assim, com base nessa Lei Maior, pode-se afirmar que a Educação efetiva-se como um direito social, quando consegue ser socialmente referenciada, mesmo que seja em um pequeno movimento em âmbito local. Dessa forma, ainda com base nos textos constitucionais, entende-se que para um direito social, tal como o direito à educação, tornar-se efetivo, é condição *sine qua non* a

aproximação das decisões a respeito das políticas públicas, com as necessidades reais das comunidades que delas farão uso.

A "Constituinte Escolar", como processo de discussão das ações que iriam nortear as diretrizes e as políticas educacionais sul-mato-grossenses, serviria de base para a construção do Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (2001-2011), que deveria ser aprovado ainda no ano 2001 (BIGARELLA, 2004).

Todavia, ainda de acordo com Bigarella (2004), esse fato não aconteceu, porque no dia 29 de junho de 2001, o Secretário de Educação, juntamente com sua equipe foram exonerados. Com outro Secretário e uma outra equipe na administração da SED/MS (2001-2002), aconteceu a interrupção do projeto da Escola Guaicuru e o arquivamento do Plano de Educação para a Rede Estadual (2001-2001).

Com a reeleição de José Orcírio Miranda dos Santos (PT, 2003-2006), o projeto político educacional apresentado foi denominado Escola Inclusiva: espaço de cidadania (2003-2006), que estava alicerçado em três eixos: "a) a democratização do acesso, da permanência e da progressão escolar, b) a democratização do saber e da qualidade e c) a democratização da gestão" (MATO GROSSO DO SUL, 2005, p. 05).

O Eixo 1 - Democratização do acesso, da permanência e da progressão escolar, de acordo com o documento Escola Inclusiva: espaço de cidadania (2003-2006), foi "pautada em uma concepção de Estado que entende a educação como direito do cidadão", para tanto, a SED/MS, procurou "[...] garantir o acesso, a permanência e a progressão de alunos da educação básica que estudavam na escola pública estadual".

Entretanto, ação mais importante desse mandato foi a promulgação da Lei n. 2.787, de 24 de dezembro de 2003, que aprovou o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2003-2011), com metas que, de acordo com o próprio documento ratificaram as prioridades apontadas no Plano Nacional (2001-2010)<sup>16</sup>, tais como: a) garantia de ensino fundamental obrigatório a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão dessa etapa de ensino; b) garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; c) ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino; d) valorização dos profissionais da educação; e) desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive na educação profissional (MATO GROSSO DO SUL, 2003a, p. 06-07).

---

<sup>16</sup> O Plano Nacional (2001-2010), foi discutido no capítulo 2 desta dissertação.

Para tanto, de acordo com o texto da Lei n. 2.787/2003, que apresentou a aprovou o Plano (2003-2011), na tentativa de assegurar o ingresso e a permanência na escola e a conclusão dessa etapa de ensino, esse governo (2003-2006) reforçou as políticas de renda mínima para as camadas sujeitas à exclusão social. Além disso, de acordo com o documento, a SED/MS, nesse período, procurou apresentar outra prática pedagógica que assegurasse aos alunos sujeitos à exclusão saberes mais significativos e compatíveis com as necessidades, uma vez que esse governo entendia que a repetência, evasão e abandono são resultados da exclusão social, as quais são geradas pela marginalidade produzida pelo modelo socioeconômico vigente (MATO GROSSO DO SUL, 2003b).

Em 2007, assumiu o governo do Estado de Mato Grosso do Sul André Puccinelli (PMDB, 2007-2010). O objetivo, de acordo com a Mensagem à Assembleia Legislativa (2010), "levantar indicadores educacionais que auxiliem na gestão do processo de ensino de aprendizagem e diagnosticar a aprendizagem dos alunos" (MATO GROSSO DO SUL, 2010, p. 132). Para tanto, no ano de 2009, conforme Mensagem à Assembleia Legislativa (2010), o governo (2007-2010) investiu R\$ 280.768,50, no desenvolvimento do Programa de Avaliação Institucional *on line* para a Rede Estadual de Educação (MATO GROSSO DO SUL, 2010, p. 132).

André Puccinelli (PMDB, 2011-2014) foi reeleito para o segundo mandato de governador e com a apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa (2012), a Secretaria de Estado de Educação, no ano de 2011, apontou a direção de suas prioridades: "garantir as condições de funcionamento das unidades escolares; garantir as condições para que técnicos da SED/MS desenvolvessem suas atividades; e agilizar os processos de acompanhamento de Convênios e Avaliação Institucional" (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 103). Para isso, a SED/MS, sob a justificativa que tinha agilizar e melhorar a alocação dos recursos públicos fez Emendas Parlamentares Estaduais, para celebrar convênios com as Associações de Pais e Mestres (APMs), das escolas da Rede Estadual de Educação. Assim, buscava democratizar a participação da comunidade escolar, responsabilizando-a por tarefas que seriam do governo.

Ressalte-se que o papel das APMs, de acordo com o Ministério da Educação, é um dos segmentos que compõem uma escola: alunos, pais, professores, funcionários e gestores, que têm por objetivo colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao escolar e na integração da família-escola-comunidade e auxiliar a gestão dos recursos financeiros, o que inclui verbas públicas (como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE), parcerias, convênios (como o Programa Mais Educação, do Ministério da Educação – MEC) e doações (BRASIL, 2007, s/p). Logo, a transferência de recursos para as

APMs, não serve de exemplo de participação da comunidade nas ações da escola, pois quando a comunidade escolar não participa das escolhas, fazendo uma analogia com os estudos de Vieira (2001, p. 11), ela perde “[...] sentido de pertença da pessoa individual como um membro de uma sociedade estatal”, e assim, seu ambiente propício ao exercício de cidadania fica cada vez mais reduzido, impedindo que a escola se materialize como espaço de eliminação de desigualdades que são históricas no Brasil.

Na análise de Bigarella (2015, p. 206), a ideia de participação, nesse governo, estava voltada para a responsabilização da comunidade escolar, especialmente, o controle dos recursos recebidos pela escola. Aqui, a autora chama atenção para a confusão conceitual feita pelo governo (2007-2014) a “[...] transferência de execução de tarefas com participação na tomada de decisões”, tanto era assim, que aconteceu uma redefinição de papéis [...] o diretor, professores e funcionários administrativos da escola passam a ser definidos como prestadores de serviços, os alunos como clientes e os pais como colaboradores”.

Ainda de acordo com Bigarella (2015, p. 207), as políticas educacionais desse governo (2007-2014), estavam estruturadas [...] em torno de um conjunto de ações que desconsideram a educação como fenômeno histórico, social, cultural, regional, as condições materiais das pessoas e a organização da sociedade de classes (parte constitutiva do sistema capitalista)”. Assim, fazendo uma analogia com a análise de Saviani (2002, p. 23), esse governo estabeleceu como mote para as políticas educacionais a “[...] produtividade guiada pelo princípio da racionalidade, que se traduz no empenho em se atingir o máximo de resultados com o mínimo de dispêndio”.

Na tentativa de romper com esse contexto de ações gerenciais, que impondo uma racionalidade empresarial às escolas, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), PNE (2014-2024), buscou assumir compromissos com a eliminação das desigualdades, o enfrentamento com as barreiras para o acesso e a permanência. Então, com o objetivo de garantir o direito à educação, o PNE incorporou os “princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais que atuam na educação de milhares de pessoas todos os dias” (BRASIL, 2014a, p. 09). Dessa forma, esse plano busca criar um cenário de garantia do direito à educação, conforme estabelece a CF/1988, Capítulo III (Seção I, Da Educação).

O PNE (2014-2024), como um instrumento de planejamento do nosso Estado Democrático de Direito, orientador da execução e o aprimoramento de políticas públicas educacionais, procura garantir o [...] direito à educação básica com qualidade, que diz respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das

oportunidades educacionais" (BRASIL, 2014a). Mas, como o Brasil é uma República Federativa, esse direito somente se tornará realidade em todo o país se acontecer um "[...] alinhamento dos planos de educação nos estados, no Distrito Federal e nos municípios [...]", como forma de firmar "[...] acordos nacionais que diminuirão as lacunas de articulação federativa no campo da política pública educacional" (BRASIL, 2014a, p. 05).

Neste Estado, conforme apresenta o documento "Plano Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul (2014-2024) - texto base", tal como em outros estados e municípios, com base nas metas do PNE (2014-2024), a Secretaria de Estado de Educação (SED/MS), criou e nomeou uma "[...] Comissão Organizadora, publicada no Diário Oficial n.º 8.657, de 14 de abril de 2014, composta por trinta representantes, titulares e suplentes, de diferentes instituições educacionais do estado" (MATO GROSSO DO SUL, 2014a, p. 08).

De acordo com o documento acima citado, no mês de abril/2014, a Comissão nomeada,

[...] participou de reunião com os Avaliadores designados pela Secretaria de Articulação entre os Sistemas de Ensino - SASE/MEC para orientar e acompanhar a elaboração/adequação dos planos estadual e municipais de educação, bem como foi apresentado o Plano de Trabalho PEE-MS pela Coordenação-Geral da Comissão (MATO GROSSO DO SUL, 2014a, p. 06).

Nessa ocasião, de acordo com o "Plano Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul (2014-2024) - texto base", também foi definida a metodologia de trabalho a ser desenvolvida por essa Comissão, que deveria construir "[...] seis oficinas, integradas por membros da Comissão e colaboradores, com a incumbência de elaborar o Texto Base do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE-MS)". Nesse texto, deveria conter a "[...] análise situacional da educação no estado, referente ao tema de cada meta, e de estabelecer estratégias alinhadas às do PNE e às proposições aprovadas na II Conferência Estadual de Educação de 2013, coordenada pelo Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS) (MATO GROSSO DO SUL, 2014a, p. 06).

Além disso, aconteceram 10 Seminários Regionais em Mato Grosso do Sul, de 22 de agosto a 3 de setembro de 2014, e na formação continuada denominada "PEE nas Escolas". Essa formação foi "[...] coordenada pela Secretaria de Estado de Educação, envolvendo no total 22 mil pessoas, todas cadastradas no Sistema do PEE-MS. Depois nos [...] dias 15 e 16 de setembro de 2014, o Texto Base, com as contribuições dos seminários regionais e do "PEE nas Escolas", foi discutido e aprovado no Seminário Estadual de Educação: construindo

coletivamente o Plano Estadual de Educação (PEE-MS 2014-2024)." (MATO GROSSO DO SUL, 2014a, p. 06).

Antes da aprovação do Texto Base houve as contribuições dos seminários regionais e do "PEE nas Escolas" com a participação dos representantes da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e dos membros da educação, conforme o Ofício Circular PEE/MS n. 13/2014, por meio de "seminários livres" que tinham por objetivo dar conhecimento do PNE e facilitar a discussão do Texto Base do PEE/MS.

Esse envolvimento das pessoas que ocorreu em "seminários livres" visava o exercício da democracia, advinda do Estado Republicano, para assegurar a liberdade de expressão, a manifestação da vontade, propiciar o debate, tendo como núcleo a participação popular, entretanto, Chauí (2000, p. 563-564) afirma que somente essa participação não comprova que vivemos em uma democracia, mas sim que vivemos num "autoritarismo social, em que nossa sociedade é autoritária porque é hierárquica, pois divide as pessoas, em qualquer circunstância, em inferiores, que devem obedecer, e superiores, que devem mandar", conforme consta na discussão do capítulo-1 desta dissertação.

Cury (2005, 2006) explica que o exercício dos direitos implica participação das pessoas nos processos decisórios, na transparência e na publicidade dos atos do governo e em especial na fiscalização do poder público, logo, o simples envolvimento nos debates não assegura a democracia que necessita da participação nas tomadas de decisão, garantindo não somente o acesso e a permanência de todos, mas a busca por uma educação de qualidade.

Na expressão do PEE/MS (2014-2024), aprovado pela Lei n. 4.621/2014, o objetivo era "[...] estabelecer um planejamento sistematizado para a próxima década, tendo como base amplo diagnóstico e estudos promovidos em esforço conjunto liderado pela comissão estadual instituída para essa finalidade, com o devido apoio do poder público estadual" (MATO GROSSO DO SUL, 2014a, p. 04). Sua elaboração aconteceu de "[...]" forma amplamente participativa e democrática, com metas e estratégias alinhadas ao Plano Nacional de Educação, as quais abrangem todos os níveis, etapas e modalidades de ensino" (MATO GROSSO DO SUL, 2014a, p. 05). Assumindo como metas e estratégias do PEE/MS (2014-2024), "a erradicação do analfabetismo"; "a universalização do atendimento escolar" e a "superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação.

Também de acordo com o documento, o referido plano teve como proposta "[...]" uma participação democrática em que se pudesse discutir as melhores condições para implantação e implementação de ações eficazes" para garantir os rumos da educação de Mato

Grosso do Sul alinhados com os nacionais, o que lhe configura como uma política pública de Estado e não de governo, com ações que visam ao alcance das metas para 10 anos (MATO GROSSO DO SUL, 2014a, p. 05). Não se pode negar que o PEE/MS (2014-2024) é uma conquista de movimentos de defesa e luta por uma educação que atende a determinação constitucional da universalização, como sendo um direito social.

O PEE/MS (2014-2024) foi aprovado em primeira votação pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, em 17 de dezembro de 2014. O projeto recebeu emenda, de autoria do deputado Pedro Kemp Cury (PT), que garantiu recursos para a Educação Infantil, (MATO GROSSO DO SUL, 2014b). Em 22 de novembro de 2014, André Puccinelli (PMDB, 2011-2014) sancionou a Lei n. 4.621 – PEE/MS (2014-2024), com sua entrada em vigor em 26 de dezembro de 2014, Diário Oficial nº 8.828/2014.

Assim, com a formulação, aprovação e publicação da lei, o plano, consequente, no ano de 2015, primeiro ano de sua vigência, deveria começar a ser efetivado. A próxima seção tratará dessa problemática.

### **3.3 Período de 2015 a 2017**

O início da efetivação do PEE/MS (2014-2024), coincide com o novo governo Reinaldo Azambuja Silva (PSDB, 2015-2018). O Plano Estadual de Educação é uma política de Estado, resultado de um processo de construção coletiva, consubstanciado pela legislação federal, acompanhado por comissões de monitoramento e, assim, configurando-se como uma instância republicana e democrática em defesa dos interesses e direitos da sociedade. Não há nenhuma menção ao referido plano nos documentos da área educacional publicados por este novo governo, no período de 2015 a 2016, tão pouco, a respeito do cumprimento das 20 Metas do PEE/MS (2014-2024).

Na Mensagem à Assembleia Legislativa (2017), no capítulo "Secretaria de Estado de Educação - SED", há a informação de que a Secretaria de Estado de Educação como gestora do Sistema Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul tem como missão institucional

[...] garantir a qualidade de ensino e da aprendizagem das escolas da Rede de Ensino Estadual (REE), que tem por competência a formulação e execução

da política educacional do Estado em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB, por meio de programas e ações educacionais (MATO GROSSO DO SUL, 2017a, p. 35).

A Secretaria tem por objetivo desenvolver "[...] um ensino de referência, valorizando e respeitando os servidores da Educação nos aspectos profissional e humano, sem deixar de **cumprir com os princípios legais**, garantindo a equidade no atendimento com eficiência às escolas (MATO GROSSO DO SUL, 2017a, p. 35, grifo nosso).

O fragmento de texto "[...] cumprir com os princípios legais [...]", acentua a incoerência do governo que não vem cumprindo esses princípios legais publicados pela SED/MS. Uma vez que o Plano Nacional de Educação é uma exigência constitucional, os planos estaduais e municipais devem tomá-lo como referência e as secretarias de educação, juntamente com a sociedade de todos os entes federados, devem assumir a responsabilidade local para a efetividade do plano, fato não constatado nas ações da Secretaria neste período.

A concepção da educação apresentada por esse governo (2015-2018) está fundamentada na ideia de "êxito educacional". Essa ideia relaciona o desenvolvimento cognitivo dos estudantes com os indicadores da qualidade da educação. O documento Mensagem à Assembleia Legislativa (2017) não explicita como a SED/MS faz a relação: êxito educacional - desenvolvimento cognitivo - indicadores de sua qualidade. Apenas traz várias ações que demonstram que o conceito de "êxito educacional" está fora do âmbito da escola, está bastante ligado à efetivação de testes cognitivos na rede pública estadual, muitos relacionados com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul (SAEMS).

O relatório dos resultados dessas avaliações e as informações diagnósticas na visão do governo (2015-2018) podem auxiliar a redução das defasagens detectadas pelas avaliações externas e “subsidiar políticas públicas para a melhoria da qualidade do ensino oferecido na rede estadual de Mato Grosso do Sul”, que acompanhem a política de avaliação do MEC (MATO GROSSO DO SUL, 2016a, p. 07).

Com esse olhar, o governo considera as avaliações externas como um instrumento para melhorar a qualidade do ensino, pois de acordo com o texto Mensagem à Assembleia Legislativa (2016), essas serão usadas pelos gestores escolares como um direcionamento para a "[...] interpretação dos resultados, a contextualização desses resultados com os demais dados da escola, o trabalho de definição de metas pela equipe pedagógica e o direcionamento para a aplicação de ações e monitoramento da educação na escola” (MATO GROSSO DO SUL, 2016a, p. 07).

Depois disso, ainda de acordo com o mesmo documento, o próximo passo será o trabalho “junto aos professores, estabelecendo metas educacionais, passíveis de serem alcançadas, para os próximos ciclos, sempre visando à melhoria contínua do processo de ensino e de aprendizagem dos estudantes” (MATO GROSSO DO SUL, 2016a, p. 07). Com base nas avaliações, o governo (2015-2018) buscou traçar estratégias para as intervenções pedagógicas, “[...] capazes de provocar melhorias nos resultados de desempenho, os quais, combinados ao fluxo escolar, vão caracterizar a qualidade da educação ofertada” (MATO GROSSO DO SUL, 2016a, p. 24).

Para tanto, a SED/MS criou um programa chamado “Teia da Educação – Fortalecendo a Rede de Aprendizagem em Mato Grosso do Sul” que, por meio dos Planos de Trabalho apresentados pelas escolas à equipe da SED/MS, composta pela secretaria de Estado de Educação, superintendentes, coordenadores e técnicos de diferentes áreas, tendo como base a Avaliação Institucional Externa, o Projeto Político Pedagógico e o Projeto de Gestão Escolar apresentados à comunidade no período da campanha eleitoral da direção escola, tinham o objetivo de criar estratégias para a melhoria da aprendizagem dos estudantes, (MATO GROSSO DO SUL, 2017a).

De acordo com o governo (2015-2018), com a finalidade de melhorar os serviços educacionais, a SED/MS publicou a Resolução n. 3.370, de dezembro de 2017, que implanta, estrutura e organiza o funcionamento de 29 escolas estaduais do Estado de Mato Grosso do Sul, “escolas de ensino fundamental em tempo integral – “Escola da Autoria”, modelo pautado na formação integral do estudante e que tem o educar pela pesquisa e a autoria como princípios educativo e científico” (MATO GROSSO DO SUL, 2017a).

A qualidade da educação está relacionada com a ideia de serviços escolares de qualidade, por isso, as Mensagens à Assembleia Legislativa (2016 e 2017) destacam em relação às escolas: construções, ampliações, reformas, adequações, acessibilidades e reparos em prédios escolares, com o objetivo de melhorar o atendimento do serviço escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2016b; 2017a).

Como uma estratégia para melhorar a qualidade do serviço da educação, “[...] foram chamados para assumir o concurso público 360 professores em 2016”, bem como ampliação do contingente de servidores administrativos concursados, com a posse de 226 servidores administrativos no início de 2016 (MATO GROSSO DO SUL, 2017a, p. 39-41).

Como uma de suas estratégias de ação, a SED/MS fez um contrato com a “Consultoria Pedagógica – Pedro Demo”, por meio da “[...] contratação da Empresa Curso de Formação Permanente de Professores e Eventos Tantas Palavras [...]”, situada em Ribeirão

Preto, São Paulo, que tem como objetivo receber consultoria Pedagógica do Prof. Pedro Demo, para ofertar "[...] formação continuada e elaboração de projetos abrangendo técnicos da Secretaria de Educação, coordenadores pedagógicos e docentes da Rede Estadual de Ensino" (MATO GROSSO DO SUL, 2016b, p. 45). Esse contrato aconteceu, muito embora o Estado de Mato Grosso do Sul tenha a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), além da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), com professores da área da educação reconhecidos nacionalmente.

Por meio dessa empresa, o governo (2015-2018) ofertou a formação continuada para os profissionais da educação, “[...] expansão de cursos de educação profissional e de escolas de educação integral em tempo integral e a implantação de projeto para correção de fluxo. Esse último visa corrigir as distorções idade/ano dos estudantes” (MATO GROSSO DO SUL, 2017a, p. 35).

Dessa forma, como foco das políticas está nas vontades de governo, não está voltado para as políticas de Estado, socialmente referenciadas. Em três anos de gestão (2015-2017), a SED/MS não demonstrou o efetivo compromisso com metas que partiram da sociedade. Mais uma vez, um governo de Mato Grosso do Sul perdeu a oportunidade de ouvir e construir a educação em conjunto com a sociedade. Assim, passa-se para a análise da Meta 2, em especial a estratégia 2.4, na vertente de números referentes às matrículas, aprovações, abandonos, reprovações e a distorção idade/série no ensino fundamental a partir de 2014, por meio de dados dispostos em tabelas e gráficos.

### **3.4 Meta 2 e Estratégia 2.4**

Meta 2, do Plano Estadual de Educação - PEE/MS (2014-2024), que tem por objetivo “universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos estudantes concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PEE”, uma das metas estruturantes que visam garantir o direito à educação básica com qualidade, faz conexão à universalização que implica construção de processos de redução das taxas de reprovação, do abandono escolar, da distorção idade-série e com a oferta e o acesso da educação para todos, inclusive para aqueles que não conseguiram concluir o ensino fundamental antes de completarem quatorze anos (MATO GROSSO DO SUL, 2014a).

As metas estruturantes buscam promover a alteração da sociedade dividida em classes, alterar a divisão de riquezas entre essas classes, proporcionar aos trabalhadores mais compreensão da forma como a sociedade vem se organizando e criando conteúdos hegemônicos, que vão ao longo do tempo, acentuando a riqueza de poucos e a pobreza de muitos. Assim, assinalam as intencionalidades do plano, indicam o rumo que as políticas deverão seguir para cumpri-lo, estabelecendo o sentido das ações estatais para superar os obstáculos e as limitações para a efetivação desse plano (BORDIGNON, 2011, p. 34).

Embora a Meta 2 tenha 15 estratégias, este estudo dedica-se especialmente ao estudo da estratégia 2.4: "criar, a partir do primeiro ano de vigência deste PEE, mecanismos para assegurar a permanência e a aprendizagem dos(as) estudantes do ensino fundamental, favorecendo o fluxo escolar" (MATO GROSSO DO SUL, 2014a), porque na medida em que o direito à educação requer para a sua efetividade, requer também estruturas que assegurem o acesso, a permanência, a aprendizagem, a conclusão na idade-certa, educação para todos, isto é, elementos que façam valer esse direito, ao mesmo tempo, evitem que a concretização do seu contraditório, o não-direito, caracterizado pela reprovação/repetência, abandono, distorções, falta de acesso e de permanência na escola. O não-direito afronta e nega os direitos humanos, amplia as situações de injustiças sociais, as desigualdades, favorece os privilégios da classe hegemônica, porque nem todas as pessoas estão sujeitas ao direito.

A Meta 2 do PEE/MS recomenda universalizar o ensino fundamental com abrangência de nove anos, para que no máximo 5% das pessoas com 6 a 14 anos estejam fora no processo de aprendizagem em contexto escolar, significando, um primeiro movimento positivo para que ocorra a universalização dessa etapa da Educação Básica. Outro movimento será garantir o acesso e a permanência dessas pessoas até a conclusão do ensino fundamental, o que abarca ações para incluir e ações que garantam a continuação dos estudos até o final, dentro do ambiente escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2014a).

Dessa forma, a Meta 2 faz a relação entre universalizar e garantir a oferta do ensino, tendo como foco a aprendizagem com qualidade do educando nos estabelecimentos escolares e, em contrapartida, demonstra a preocupação em conter a distorção idade/série no período de 10 anos. E para tanto, a estratégia 2.4 traz como compromisso criar, a partir de 2015, ações que promovam a permanência e a aprendizagem de todos no ensino fundamental, ações que influenciem os alunos a terminarem os estudos na idade recomendada.

Diante das determinações dessa meta e estratégia, ao pensar em universalização, temos que ter em mente pelo menos três ações por parte de qualquer governo:

- a) reconhecimento e garantia do direito à educação, de caráter obrigatório e gratuito;

- b) elaborar políticas de ampliação da oferta e do acesso à escola, de maneira a conseguir proximidade com taxa líquida de escolarização de 95% dos estudantes; e
- c) assumir a sua responsabilidade com o Plano Nacional de Educação e o seu Plano local.

Em linhas gerais, a rede estadual pública de Mato Grosso do Sul, zona urbana<sup>17</sup>, em 2016 conta com:

- a) 315 escolas da rede pública;
- b) 4.171 salas de aula existentes e 3.885 utilizadas;
- c) 12.081 docentes;
- d) 267 matrículas na creche e de 161 na pré-escola na modalidade educação infantil;
- e) 44.994 matrículas nos anos iniciais e 83.307 nos anos finais na modalidade ensino fundamental;
- f) 74.749 matrículas no ensino regular e 1.964 no normal/magistério na modalidade ensino médio; e
- g) 7.091 matrículas no ensino fundamental, 18.760 no ensino médio, e 1.807 no projeto urbano todos na modalidade educação de jovens e adultos (MATO GROSSO DO SUL, 2017b).

Os números extraídos do site da Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul, referentes ao ano de 2016, trazem matrículas em diferentes modalidade de ensino, número de docentes, escolas e número de salas, e para que se possa visualizar se houve universalização da Meta 2, buscou-se analisar o número de matrículas, reprovação, abandono, aprovação e a distorção idade/série no ensino fundamental a partir de 2014, assim a subseção a seguir tem o objetivo de apresentar os dados por meio de tabelas e gráficos, visando verificar modificações que possam garantir o cumprimento da Meta 2, em especial a estratégia 2.4.

### **3.4.1 Análise Situacional da Meta 2 – estratégia 2.4 - Tabelas e Gráficos**

A primeira parte da Meta 2 visa universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos e, para isso, buscou-se analisar dentro do recorte temporal de 2014 a 2016 o número de matrículas no ensino fundamental em Mato Grosso do Sul, na rede estadual, na área urbana, nas escolas com ensino fundamental regular.

---

<sup>17</sup> O estudo da rede estadual se deu em razão de o Plano de Educação ser voltado para a entidade estadual da federação, escolhendo a área urbana em razão de apresentar maior densidade populacional do que a rural.

Inicia-se apresentando a Tabela 3 que traz as matrículas no ensino fundamental em Mato Grosso do Sul, rede estadual, área urbana, nas escolas com ensino fundamental regular.

**Tabela 3:** Matrículas no ensino fundamental em Mato Grosso do Sul, a rede estadual, na área urbana, nas escolas com ensino fundamental regular.

<b>ANOS –SÉRIES</b>		<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
ANOS INICIAIS	Matrículas 1º ano – estudantes	5.719	5.889	6.273
	Matrículas 2º ano – estudantes	8.623	8.428	8.784
	Matrículas 3º ano – estudantes	9.735	9.040	9.081
	Matrículas 4º ano – estudantes	11.003	10.063	9.740
	Matrículas 5º ano – estudantes	12.143	11.618	11.116
ANOS FINAIS	Matrículas 6º ano – estudantes	20.330	20.103	20.164
	Matrículas 7º ano - estudantes	20.914	20.523	21.540
	Matrículas 8º ano – estudantes	18.260	19.548	19.116
	Matrículas 9º ano - estudantes	17.797	19.094	22.487
<b>TOTAL</b>		124.524	124.306	128.301

**Fonte:** Censo Escolar/INEP 2016 (QEDU, 2017a).

Tabela elaborada pelo autor.

De acordo com a Tabela 3, no que se refere aos anos de 2014 e 2015, em especial, os anos iniciais do ensino fundamental, observa-se um crescimento nas matrículas do 1º ano de quase 3%, ou seja, 5.719 matrículas do 1º ano em 2014 para 5.889 matrículas do 1º ano em 2015, mas nos demais anos do ensino fundamental ocorreu uma redução, a qual pode ter como motivo as reprovações e nos altos níveis de distorção idade-série a serem analisados no avançar desta dissertação.

Nos anos iniciais do ensino fundamental, quando se compara 2015 com 2016, houve um aumento das matrículas, sendo expressivo no 1º ano em 6,5%, isto é, de 5.889 estudantes em 2015 para 6.273 estudantes em 2016, que pode ser consequência da redução na taxa de reprovação, entretanto, os 4º e 5º anos iniciais do ensino fundamental foram em sentidos opostos e apresentaram uma redução nas matrículas como de 10.063 para 9.740 e de 11.618 para 11.116 respectivamente.

Nos anos finais do ensino fundamental, a tendência de queda das matrículas manteve-se entre os anos de 2014 e 2015, mas houve um aumento nas matrículas do 8º e do 9º anos em cerca de 7% para ambas as séries. A queda pode ser atribuída à redução na reprovação, no abandono e na distorção idade-série desse período.

---

Conforme IBGE 2010, o estado possui uma população de 2.449.024 habitantes, sendo que 2.097.238 residem na zona urbana e 351.786, na área rural, apresentando uma densidade demográfica de 6,86 hab/km<sup>2</sup>.

Em comparação entre 2015 e 2016, anos finais do ensino fundamental, constatou-se um aumento de número de matrículas no 6º ano de cerca de 0,3%, ou seja, 20.103 estudantes matriculados em 2015 para 20.164 estudantes matriculados em 2016. Já no 7º ano o aumento foi de 4,95%, isto é, 20.523 estudantes matriculados em 2015 para 21.540 estudantes matriculados em 2016, mas no 8º ano houve uma redução, e no 9º ano um aumento de 17,77%, passando de 19.094 estudantes matriculados em 2015 para 22.487 estudantes matriculados em 2016.

A Tabela 4, a seguir, tendo como fonte os dados do IBGE/Pnad, traz a porcentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental - Taxa líquida de matrícula<sup>18</sup>, em Mato Grosso do Sul.

**Tabela 4:** Porcentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental - Taxa líquida de matrícula

ANO	TOTAL	
2012	97,2%	318.214
2013	97,3%	333.899
2014	97,2%	353.582
2015	97,9%	337.570

**Fonte:** IBGE/Pnad / Preparação: Todos Pela Educação. (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017a).

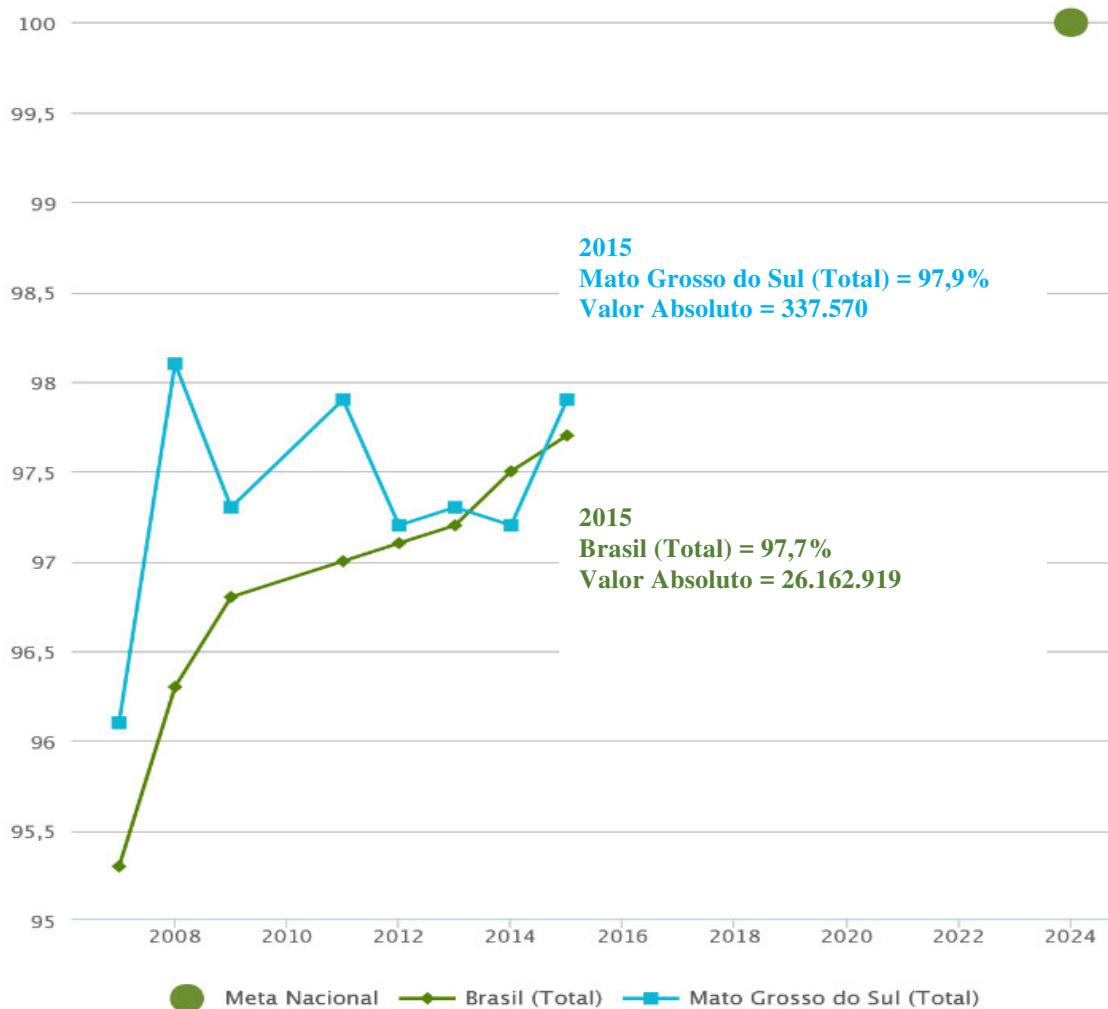
Os dados da Tabela 4 colaboram com a ideia de aumento no número de crianças de 6 a 14 anos que estavam matriculadas no ensino fundamental – taxa líquida de matrícula, entre os anos de 2012 e 2015, de uma forma geral, não analisando por série, houve um aumento em Mato Grosso do Sul de 0,7% passando de 97,2% em 2014 para 97,9% em 2015, sendo esses dados liberados até o momento.

O Gráfico 5, a seguir, demonstra a porcentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental - Taxa líquida de matrícula.

---

<sup>18</sup> Taxa líquida de matrícula é a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária, e taxa bruta de matrícula é a razão entre o número total de alunos matriculados em um determinado nível de ensino (independente da idade) e a população que se encontra na faixa etária prevista para cursar esse nível.

**Gráfico 5:** Porcentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental - Taxa líquida de matrícula.



**Fonte:** IBGE/Pnad / Preparação: Todos Pela Educação (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017a). Gráfico adaptado pelo autor.

Do Gráfico 5 tem-se que em 2015 a taxa de crescimento do estado de Mato Grosso do Sul superava o valor da taxa de crescimento do Brasil em 0,2%, isto é, no Brasil em 2015 o índice era de 97,7% e em Mato Grosso do Sul em 2015 o índice de era de 97,9%.

O observatório do PNE reporta que

Buscando garantir o direito assegurado pela Constituição Federal de 1988 de acesso à escola, a Meta 2 do Plano Nacional de Educação estabelece que todas as crianças de 6 a 14 anos estejam matriculadas no Ensino Fundamental até 2024. A partir dos dados da PNAD/IBGE, o indicador calculado pelo Todos Pela Educação indica que desde 2009 há um crescimento na taxa líquida de matrícula nessa etapa da Educação Básica,

atingindo a marca de 97,7% em 2015. Em números absolutos, aproximadamente 26,2 milhões de crianças nessa faixa etária estavam matriculadas no Ensino Fundamental e pouco mais de 430 mil não frequentavam a escola.

A porcentagem de acesso ao Ensino Fundamental apresentada em 2015 é favorável ao cumprimento da meta, uma vez que o acesso está muito próximo de se tornar universal. Considerando o ritmo de crescimento apresentado de 2014 para 2015, os dados indicam que possivelmente a Meta deve ser atingida no período previsto (OBSERVATORIO DO PNE, 2017c).

Nesse cenário, para a universalização do acesso, o observatório mostra que o cumprimento da Meta 2 no que se refere às matrículas transparece ser favorável, considerando o ritmo de crescimento apresentado de 2014 para 2015, os dados indicam que possivelmente a Meta 2 deve ser atingida no período previsto. O referido entendimento pode ser estendido para o estado de Mato Grosso do Sul visto seu desempenho ser acima do que acontece no Brasil.

Na segunda análise da Meta 2, em que pelo menos 95% dos estudantes concluem o ensino fundamental na idade recomendada, até o último ano de vigência do PEE/MS, buscou-se com a estratégia 2.4 observar até o ano de 2016 se o estado de Mato Grosso do Sul evoluiu na taxa de permanência.

A permanência do estudante passa pelo viés das taxas de rendimentos, que inclui a análise da quantificação da reprovação, abandono e aprovação, que serão devidamente analisados a seguir, sendo que ao se somar os índices de reprovação, abandono e aprovação atingirá 100%.

A Tabela 5, a seguir, traz a taxa de rendimento no quantitativo reprovação e de acordo com o site *qedu*, o valor acima de 5% que se possa encontrar na Tabela 5 demonstra uma situação que se deve definir estratégias para conter o avanço da evasão escolar e acima de 15% a situação indica que é preciso intervir no trabalho pedagógico o mais rápido possível, pois muitos alunos poderão ficar fora da escola e esses índices altos de reprovação ou abandono escolar também podem aumentar a distorção idade-série (QEDU, 2017b).

**Tabela 5:** Taxa-Rendimento – Reprovação

ANOS	SÉRIES	REPROVAÇÃO					
		2014		2015		2016	
		VALOR	ALUNOS*	VALOR	ALUNOS*	VALOR	ALUNOS*
ANOS INICIAIS	1º ANO	0,1%	6	0,0%	NENHUM	0,0%	NENHUM
	2º ANO	20,4%	1.760	18,4%	1.551	16,5%	1.450
	3º ANO	15,3%	1.490	14,1%	1.275	11,9%	1.081
	4º ANO	11,3%	1.244	10,4%	1.047	9,7%	945
	5º ANO	9,3%	1.130	8,6%	1.000	7,5%	834
<b>TOTAL ANOS INICIAIS</b>		11,9%	5.627	10,8%	4.872	9,6%	4.309
ANOS FINAIS	6º ANO	22,2%	4.514	20,1%	4.041	16,5%	3.328
	7º ANO	22,5%	4.706	20,9%	4.290	16,4%	3.533
	8º ANO	21,1%	3.853	16,8%	3.285	13,5%	2.581
	9º ANO	20,7%	3.684	15,7%	2.998	11,6%	2.609
<b>TOTAL ANOS FINAIS</b>		21,7%	16.756	18,4%	14.612	14,5%	12.049

**Fonte:** Censo Escolar 2016, Inep. Classificação não oficial (QEDU, 2017b).

Tabela elaborada pelo autor.

\* Número aproximado de alunos que não apresentaram os requisitos de aproveitamento e/ou frequência escolar.

Em 2014, pela Tabela 5, anos iniciais do ensino fundamental, o índice de reprovação é elevado desde o 2º ano ao 5º ano, com exceção do 1º ano que é praticamente zero, observa-se, ainda, nesses mesmos anos iniciais, em 2015 e 2016, taxas elevadas de reprovação, mas com uma tendência à queda quando se faz a comparação entre esses dois anos. No total dos anos iniciais do ensino fundamental, tem-se uma redução de quase 1% por ano, ou seja, de 11,9% em 2014, para 10,8% em 2015, e para 9,6% em 2016. Se essa tendência for mantida, pode-se chegar a 1% no último ano do PEE/MS, em 2024.

Nos anos finais da Tabela 5, os índices de reprovação são mais elevados do que nos anos iniciais do ensino fundamental já analisados, sendo o marco divisor para o aumento do número de reprovação é a passagem do estudante do 5º para o 6º ano, mantendo-se até o 9º ano, mas há uma tendência de queda quando se comparam os anos seguintes, ou seja, entre 2014, 2015 e 2016. No total dos anos finais do ensino fundamental, em 2014 o índice estava em 21,7%, reduzindo para 18,4% em 2015, e em 2016 o índice foi de 14,5%, uma média de redução de 3,6% por ano, se mantida essa base de queda, em 2020, teremos uma redução para praticamente zero.

Assim, uma análise vertical no número de reprovações em todas as séries, em especial os anos de 2015 e 2016, e efetuando uma comparação de 2016 com 2015 e 2015 com 2014 constata-se uma redução nos números de reprovações.

Após a análise dos índices de reprovação passa-se a análise da taxa de rendimento no quantitativo abandono, ora estabelecidos na Tabela 6, a seguir.

**Tabela 6:** Taxa-Rendimento – Abandono

ANOS	SÉRIES	ABANDONO					
		2014		2015		2016	
		VALOR	ALUNOS*	VALOR	ALUNOS*	VALOR	ALUNOS*
ANOS INICIAIS	1º ANO	0,8%	46	0,6%	36	0,6%	38
	2º ANO	0,6%	52	0,5%	43	0,6%	53
	3º ANO	0,5%	49	0,6%	55	0,4%	37
	4º ANO	0,9%	100	0,8%	81	0,6%	59
	5º ANO	1,1%	134	0,9%	105	1,2%	134
<b>TOTAL ANOS INICIAIS</b>		0,8%	379	0,7%	317	0,7%	319
ANOS FINAIS	6º ANO	4,0%	814	3,6%	724	3,1%	626
	7º ANO	4,7%	983	4,8%	986	4,5%	970
	8º ANO	6,2%	1.133	4,6%	900	3,5%	670
	9º ANO	8,0%	1.424	7,1%	1.356	5,1%	1.147
<b>TOTAL ANOS FINAIS</b>		5,6%	4.353	5,0%	3.964	4,1%	3.411

**Fonte:** Censo Escolar 2016, Inep. Classificação não oficial (QEDU, 2017b).

Tabela elaborada pelo autor.

\* Número aproximado de alunos que não apresentaram os requisitos de aproveitamento e/ou frequência escolar.

Os dados sobre abandono, Tabela 6, reportam uma queda nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, quando analisados os anos 2014 a 2016, mas ao se efetivar uma análise vertical, ou seja, todas as séries de 2014, a partir do 1º ano ao 9º ano, tem-se que os mais altos níveis de abandono estão relacionados com a passagem do aluno do 5º para o 6º ano, como em 2014 que no 5º ano o índice estava em 1,1% e no 6º ano passou para 4,0% mantendo o aumento até a última série dos anos finais do ensino fundamental, chegando ao 9º ano ao maior índice de 8,0% em relação aos anos de 2015 e 2016 também ocorre o abandono, mas com índices decrescentes.

No total dos anos iniciais do ensino fundamental, tem-se uma leve queda de 0,1% de 2014 para 2015, isto é, de 0,8% em 2014 para 0,7% em 2015, contudo, houve uma estagnada de 2015 para 2016, ambos anos com 0,7%, não sendo possível prever a tendência para os anos vindouros.

No total dos anos finais do ensino fundamental, visualiza-se uma leve queda de 0,6% de 2014 para 2015, ou seja, de 5,6% em 2014 para 5,0% em 2015, e uma queda em 0,9% quando se compara 2015 com 5,0% e 2016 com 4,1%. Se se visualizar uma média de queda de 0,75% para esses anos, em 2021 seria zero o número de abandono nos anos finais.

Seguindo com a análise, chega-se à taxa de rendimento no quantitativo aprovação, conforme a Tabela 7 a seguir.

**Tabela 7:** Taxa-Rendimento – Aprovação

ANOS	SÉRIES	APROVAÇÃO					
		2014		2015		2016	
		VALOR	ALUNOS*	VALOR	ALUNOS*	VALOR	ALUNOS*
ANOS INICIAIS	1º ANO	99,1%	5.668	99,4%	5.854	99,4%	6.236
	2º ANO	79,0%	6.813	81,1%	6.836	82,9%	7.282
	3º ANO	84,2%	8.197	85,3%	7.712	87,7%	7.965
	4º ANO	87,8%	9.661	88,8%	8.936	89,7%	8.737
	5º ANO	89,6%	10.881	90,5%	10.515	91,3%	10.149
<b>TOTAL ANOS INICIAIS</b>		87,3%	41.218	88,5%	39.851	89,7%	40.368
ANOS FINAIS	6º ANO	73,8%	15.004	76,3%	15.339	80,4%	16.212
	7º ANO	72,8%	15.226	74,3%	15.249	79,1%	17.039
	8º ANO	72,7%	13.276	78,6%	15.365	83,0%	15.867
	9º ANO	71,3%	12.690	77,2%	14.741	83,3%	18.732
<b>TOTAL ANOS FINAIS</b>		72,7%	56.194	76,6%	60.693	81,4%	67.848

**Fonte:** Censo Escolar 2016, Inep. Classificação não oficial (QEDU, 2017b).

\* Número aproximado de alunos que não apresentaram os requisitos de aproveitamento e/ou frequência escolar. Tabela elaborada pelo autor.

De acordo com a Tabela 7, as taxas de aprovação são mais acentuadas nos anos 2014 a 2016, nos anos iniciais do ensino fundamental, constatando-se entre os anos um aumento progressivo na taxa de aprovação. No total dos anos iniciais do ensino fundamental, tem-se um aumento regular de 1,2% entre os anos, ou seja, de 87,4% em 2014 para 88,5% em 2015 e 89,7% em 2016, assim, mantendo essa projeção, teríamos em 2024 o percentual de 98,1%.

Nos anos finais do ensino fundamental, o número de aprovados em porcentagem é menor do que nos anos iniciais do ensino fundamental, mas quando se analisa a quantidade de alunos, nota-se uma aprovação acentuada no 9º ano, uma elevação de 2015 para 2016, de quase 4.000 alunos. No total dos anos finais do ensino fundamental, observa-se um aumento entre 2014 e 2015 de 3,9%, isto é de 72,7% para 76,6%, respectivamente; e entre 2015 e 2016 de 4,8%, ou seja, de 76,6% para 81,4%, respectivamente. Logo, uma variação de cerca de 0,9% de elevação entre os anos, assim, mantendo-se esse valor de 0,9% por ano, teríamos em 2019 o valor de 100%.

Dessa forma, efetuou-se a análise das taxas presentes nos elementos reprovação, abandono e aprovação, de 2014 a 2016, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental que, somados, chega-se a 100%.

O observatório do PNE ressalta que a idade recomendada para a conclusão do ensino fundamental é de 16 anos, assim, a Tabela 8, a seguir, tendo como fonte os dados do IBGE/Pnad, traz a porcentagem de jovens de 16 anos que concluíram o ensino fundamental, em Mato Grosso do Sul.

**Tabela 8:** Porcentagem de jovens de 16 anos que concluíram o Ensino Fundamental

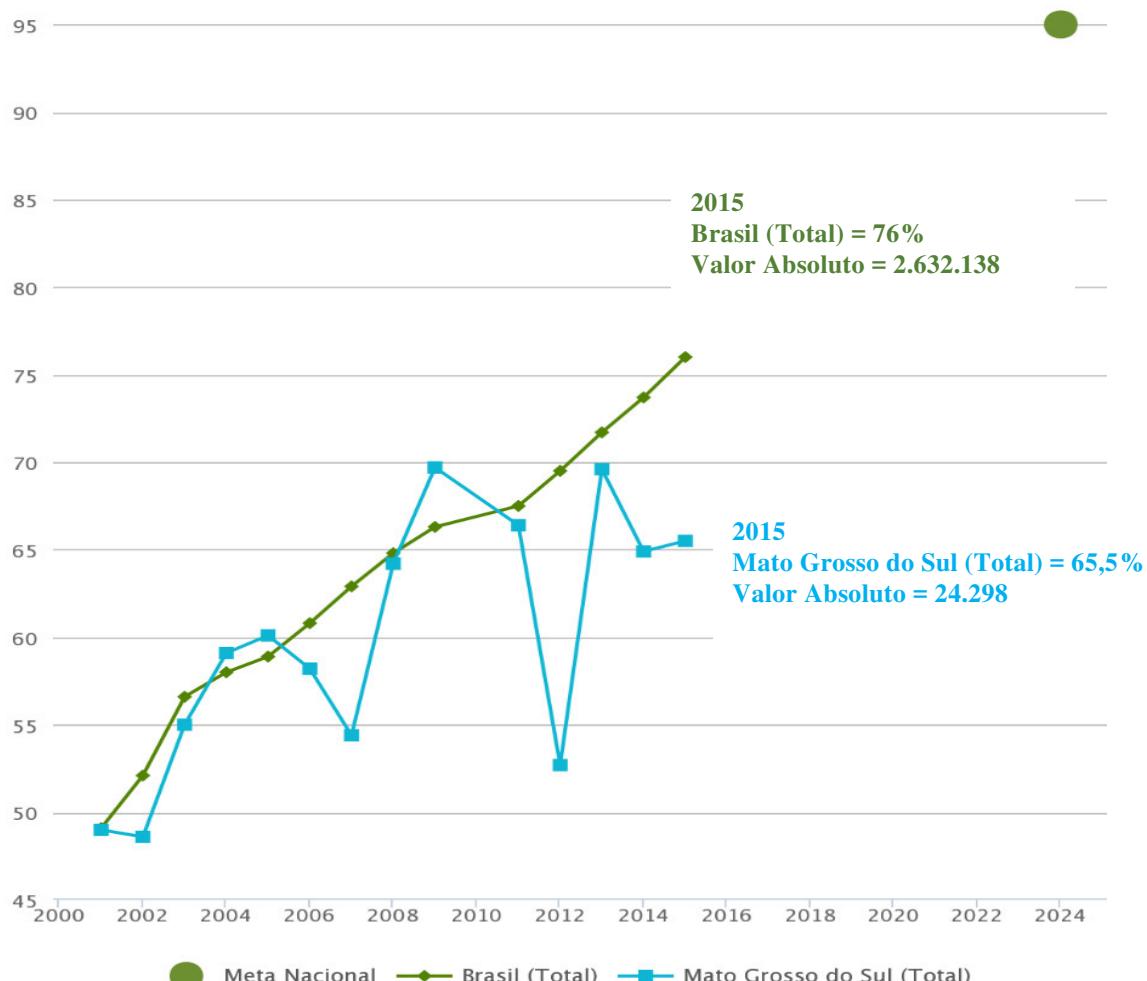
ANO	TOTAL	
2012	52,7%	24.468
2013	69,6%	29.118
2014	64,9%	26.550
2015	65,5%	24.298

**Fonte:** IBGE/Pnad / Preparação: Todos Pela Educação. (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017b).

A Tabela 8 aponta o aumento no número de jovens de 16 anos que concluíram o ensino fundamental, entre os anos de 2012 e 2015, um aumento em Mato Grosso do Sul de 64,9% em 2014 para 65,5% em 2015, isto é, 0,6%. Para que se cumpra a meta de que 95% dos estudantes concluam o ensino fundamental na idade recomendada, Mato Grosso do Sul deve atingir 29,5% em 09 (nove) anos, uma média anual de 3,28% a partir de 2016 a 2024.

O Gráfico 6, a seguir, demonstra o número de jovens de 16 anos que concluíram o ensino fundamental.

**Gráfico 6:** Porcentagem de jovens de 16 anos que concluíram o Ensino Fundamental



**Fonte:** IBGE/Pnad / Preparação: Todos Pela Educação (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017b). Gráfico adaptado pelo autor.

De acordo com o Gráfico 6 o estado de Mato Grosso do Sul está abaixo da porcentagem de jovens de 16 que concluirão o ensino fundamental no Brasil, apresentando o percentual de 65,5% em 2015 e o Brasil 76% em 2015, uma diferença de 10,5%, mas com uma leve tendência ao aumento quando observado de 2014 para 2015.

Em relação a 2015, o observatório do PNE diz que

Com a diretriz de garantir que os alunos concluam as etapas escolares na idade adequada e recomendada, o Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece em sua Meta 2 que 95% dos jovens devem concluir o Ensino Fundamental com 16 anos até 2024. Como aponta o indicador calculado pelo Todos Pela Educação, a partir dos dados da PNAD/IBGE, desde 2001 há um crescimento continuado na porcentagem de jovens que concluirão esta etapa escolar na idade certa, alcançando 76% em 2015. Em números absolutos, 2,6 milhões de alunos concluirão esta etapa, enquanto mais 800 mil de jovens com 16 anos permaneceram sem a conclusão.

Apesar do avanço nesse indicador, o ritmo de crescimento apresentado não pode ser considerado suficiente para o cumprimento da Meta. Nos últimos anos, de 2011 a 2015, houve um crescimento de 8,5 pontos percentuais, o que seria um ritmo insuficiente para atingir o cenário de 95% dos jovens de 16 anos com o Ensino Fundamental concluído no ano previsto. (OBSERVATORIO DO PNE, 2017c).

O referido entendimento pode ser estendido para o estado de Mato Grosso do Sul visto seu desempenho ser abaixo do que acontece no Brasil e pelo seu baixo crescimento de 2014 para 2015.

Em seguida, analisa-se a distorção idade-série, pois essa é fundamental para observar o cumprimento da Meta 2, haja vista que a segunda parte da referida Meta impõe que o estado garanta que pelo menos 95% dos estudantes concluam o ensino fundamental na idade recomendada que é de 16 anos. Assim, a distorção idade-série aponta a situação do aluno que reprova ou abandona os estudos por dois anos ou mais, durante a trajetória de escolarização, acabando por repetir uma mesma série, e não dando continuidade aos estudos na idade apropriada, impactando na Meta 2.

Para essa análise, utilizaram-se dados existentes na página do site *qedu* a partir de 2014 a 2016, tendo como fonte o Inep. Assim, a Tabela 9 a seguir traz a taxa de distorção idade-série em Mato Grosso do Sul.

**Tabela 9:** Distorção Idade-Série.

ANOS	SÉRIES	DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE		
		2014	2015	2016
ANOS INICIAIS	1º ANO	3%	2%	2%
	2º ANO	16%	15%	13%
	3º ANO	23%	23%	23%
	4º ANO	26%	26%	26%
	5º ANO	30%	28%	28%
<b>TOTAL</b> ANOS INICIAIS		22%	21%	20%
ANOS FINAIS	6º ANO	39%	39%	37%
	7º ANO	38%	41%	43%
	8º ANO	41%	34%	36%
	9º ANO	43%	40%	38%
<b>TOTAL</b> ANOS FINAIS		40%	39%	38%

**Fonte:** Inep, 2016. Organizado por QEdu, 2016 (QEDU, 2017c).

Tabela elaborada pelo autor.

Entre os anos de 2014 e 2015, pela Tabela 9, a distorção idade-série teve uma pequena redução em algumas séries, entretanto, mantendo-se inalterada nos 3º, 4º e 6º anos, já entre os anos de 2015 e 2016 a estagnação é ainda mais presente, englobando os 1º, 3º, 4º e 5º anos.

De maneira geral, quando se observa o total dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, constata-se uma queda de 1% ao ano, ou seja, no total dos anos iniciais do ensino fundamental em 2014 tem-se 22%, em 2015 tem-se 21% e em 2016 o índice é de 20%, bem como no total dos anos finais em 2014 o valor é de 40%, em 2015 chega-se a 39% e em 2016 o percentual é de 38%. Assim, caso seja mantida essa queda no total dos anos iniciais em 2024 o valor poderá chegar a 12% e no total dos anos finais em 2024 a 30%, ou seja, quanto a esse último índice, num universo de 100 alunos, cerca de 30 estariam com atraso escolar de 2 anos ou mais, o que ainda é um número elevado.

Para alcançar mecanismos para a realização do monitoramento e avaliação dos plano estadual e dos planos municipais de educação de Mato Grosso do Sul, em março de 2017, foi elaborado o 1º relatório de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação: sistematização das metas e estratégias, pela comissão de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação (CMAPEE) (artigo 1º do Decreto n. 14.199/2015), que é composto por 10 (dez) instituições governamentais e não-governamentais.

Art. 1º Fica instituída a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, para estabelecer os mecanismos de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas das metas e das estratégias do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE-MS) (MATO GROSSO DO SUL, 2015).

Esse 1º relatório apontou os mecanismos elaborados pelos grupos e subgrupos do GT Observatório/FEEMS, e da equipe da Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC para o monitoramento do PEE e dos Planos Municipais de Educação, durante a sua vigência até 2024.

O estado de Mato Grosso do Sul, visando cumprir as Metas do PEE/MS, criou indicadores, variáveis e operações para sistematizar o monitoramento sendo que indicador

[...] consiste na sistematização de como uma ação, projeto ou programa será avaliado. Neste caso, orientará a avaliação de cada meta e estratégia do PEE/MS, as quais trazem objetivos quantitativos e qualitativos, o que orienta uma natureza equivalente aos Indicadores; a partir dos indicadores são eleitos as variáveis que armazenarão os dados coletados durante o monitoramento. Estas, por sua vez, são grandezas estruturais que armazenam dados quantitativos ou qualitativos. A operação a ser realizada com as variáveis é imperativo ao monitoramento do Plano, posto que o resultado desta operação definirá a situação de cumprimento do PEE-MS. (MATO GROSSO DO SUL, 2017c).

A Tabela 10, a seguir, demonstra a estratégia 2.4 da Meta 2 do PEE/MS (2014-2024) com os indicadores, variáveis e cálculos a serem efetuados.

**Tabela 10:** Monitoramento da Meta 2, estratégia 2.4.

META/ESTRATÉGIA	INDICADORES	VARIÁVEIS	CÁLCULO DOS INDICADORES
2.4 - criar, a partir do primeiro ano de vigência deste PEE, mecanismos para assegurar a permanência e a aprendizagem dos(as) estudantes do ensino fundamental, favorecendo o fluxo escolar.	Existência de mecanismos que assegurem a permanência e a aprendizagem dos (as) estudantes do ensino fundamental	A = Existência de mecanismos que assegurem a permanência e a aprendizagem dos (as) estudantes do ensino fundamental.	Indicador 2.4A = A

**Fonte:** Mato Grosso do Sul (2017c).

O Observatório aponta os indicadores, variáveis e operações para a sistematização do monitoramento, sendo que o cálculo indica o cruzamento de dados que irá dar respostas ao monitoramento da estratégia, no entanto, até o momento não foi desenvolvido o sistema operacional para a obtenção de dados a serem analisados.

Assim, a Tabela 10 aponta a existência de mecanismos para assegurar a permanência e aprendizagem mas sem definir qual será esse mecanismo e a própria variável será o indicador.

A dinâmica histórica de Mato Grosso do Sul, desde 1990, expõe uma disposição das políticas educacionais voltadas para a expansão do acesso e da permanência dos estudantes no sistema escolar que, gradativamente, veio se ampliando para todas as camadas da população, muito embora, a concepção de educação mais defendida pelos governos sul-mato-grossenses, sempre esteve relacionada ao progresso técnico e ao desenvolvimento econômico, com foco na formação de recursos humanos para os padrões de exigência do modelo econômico adotado e de suas constantes alterações.

Consultados os dados, percebe-se que muito embora há conquistas quanto à garantia do acesso, primeiro passo para efetivar o direito à educação, as ações até então instituídas não obtiveram o mesmo êxito quanto a permanência, mais especificamente nos últimos anos do ensino fundamental, realidade complexa que se põe como desafio para assegurar o direito à educação até o término do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, em 2024, significando dessa forma, que a universalização tem se concretizado mais no acesso e do que na permanência dos estudantes no ensino fundamental.

Logo, quando há evasão, abandono e reprovação pode-se dizer que estamos diante de situações que caracterizam um não-direito, uma não-universalização, a escola não conseguiu se assegurar como espaço de democracia, uma vez que a permanência na escola é uma dimensão fundamental para o exercício da cidadania. E quando o direito à educação não ocupa esse espaço, a cidadania se torna privilégio de poucos.

Cabe observar que no período 2015 à 2016, de acordo com a Mensagem à Assembleia Legislativa (2017), a preocupação com acesso levou o governo (2015-2018) a construir novas escolas, fazer reparos, adequações nos prédios escolares, bem como em atendimento à solicitação da Secretaria de Estado de Educação foram chamados para assumir o concurso público 360 professores e mais 226 servidores administrativos (MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Ainda de acordo com a Mensagem à Assembleia Legislativa (2017), para corrigir o fluxo escolar, a Secretaria de Estado de Educação concentrou-se na criação de programas: a "Formação continuada para os profissionais da educação", visando a não modificação do fluxo escolar; a "Teia da Educação", com finalidade de melhorar a aprendizagem e evitar a repetência e o abandono escolar; e a "Escola Integral", como forma de garantir que 29 escolas

ofereçam o ensino integral, ou seja, que os alunos permaneçam nas escolas nos períodos matutino e vespertino.

Assim, este Estado vai lentamente ofertando a educação básica gratuita e criando, mesmo que com concepções imbricadas pelas do mercado, as condições para a universalização da educação básica, confirmando o direito à educação.

Dessa forma, a universalização para acontecer exige ações por parte do Poder Público, em que seja garantido igualdade de acesso, condições de permanência e a conclusão (aprovação) dos estudos a todos os estudantes com qualidade da educação oferecida. A democracia requer a participação popular nos processos decisórios das políticas públicas e não somente assegurar a liberdade de expressão, manifestação ou debate, não sendo possível aceitar decisões unilaterais e impostas. E o direito à educação somente acontece quando o estado executa políticas para a sua universalização, pois do contrário, em ocorrendo omissão estatal estará configurado o não-direito à educação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo teve como objetivo investigar o cumprimento do Direito à Educação previsto na Meta 2 e na estratégia 2.4, do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024), aprovado pela Lei n. 4.621, de 22 de dezembro de 2014, em atendimento a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (2014-2024).

O período de 2010 até 2014, momento em que o Plano Nacional de Educação foi regulamentado, ocorreram grandes debates por meio das CONAES sobre as políticas públicas educacionais, como um direito social, alicerçadas nos princípios da Constituição Federal de 1988, a saber: democracia, constante no art. 1º da CF/1988 que regulamenta a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, e também a cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e pluralismo político, expostos nos incisos do artigo mencionado. Destaca-se ainda o art. 6º da CF/1988 que dispõe a educação como um Direito Social, assim como o art. 205 da CF/1988 que orienta a educação, direito de todos e dever do Estado e da família. Ocorre que, conforme está posto na CF/1988, analisado no capítulo primeiro, está assegurada a universalização do ensino fundamental, no entanto, há mais de 25 anos, ainda se elaboram políticas que visam dar efetividade a uma ordem constitucional de garantia do direito à educação, conforme a Meta 2 do PEE/MS (2014-2024), objeto desta pesquisa.

A universalização precisa ser entendida como um direito reconhecido de todos e para a sua concretude exige um pacto entre a sociedade política e a sociedade civil no exercício da democracia, criando mecanismos que conduzam os estados da federação ao cumprimento do direito à educação, um direito social, ampliando formas de oferta, facilitando o acesso de maneira a se aproximar da meta prevista.

De fato, esta análise demonstrou pelos documentos produzidos pelos governos de Mato Grosso do Sul, estudados no capítulo terceiro, políticas com o objetivo de assegurar o acesso e a permanência nas propostas e reconhecem que são passos fundamentais para a universalização da educação no ensino fundamental, no entanto, caminhou muito mais na direção da linha historicamente construída do discurso e do tratado das intenções e não na realização de um processo de democratização e efetivação das políticas essenciais à formação do cidadão.

Cabe ressaltar que a CF/1988 impulsionou avanços para o sistema educacional, como o artigo 208 que determina o acesso à educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 (dezessete anos), pois significa direito social de cidadania e dignidade humana.

Por meio dos documentos analisados neste estudo, verificou-se que o processo de aprovação do Plano Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul apoiou-se primeiro no texto base nas metas do PNE (2014-2024). Para tanto, designou-se uma Comissão Estadual constituída pela sociedade organizada que foi capacitada pela Secretaria de Articulação entre os Sistemas de Ensino - SASE/MEC para conduzir a elaboração do Plano Estadual de Educação, assim como adequá-lo e alinhar o Plano de Trabalho – PEE/MS a ser seguido pela Comissão.

O processo de elaboração do texto base ocorreu com o apoio dessa Comissão que se integrou aos grupos e fez acontecer um amplo debate democrático com a participação da sociedade civil organizada por meio de seis oficinas que se aprofundaram no conhecimento da situação da educação no Estado de MS sobre a temática de cada meta, propondo as estratégias alinhadas às do PNE. Essa produção foi discutida em dez seminários regionais e também nos espaços de formação continuada na escola, nesse momento, denominado “PEE nas escolas”.

Após esse movimento, o texto base do PEE/MS (2014-2024) foi para aprovação pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, recebendo uma emenda que garantiu recursos para a Educação Infantil de autoria do deputado Pedro Kemp Cury (PT) e aprovado em dezembro de 2014.

Observa-se que o Estado se compromete e legitima a educação pensada coletivamente para dez anos, um desdobramento do PNE regulamentado no art. 214 da CF/1988, o que potencializa a educação, porém a sua efetivação está no início e requer constante investimento visto como necessários para o fortalecimento do ensino e para a busca da qualidade e equidade da educação fundamental.

De acordo com a fundamentação teórica e os documentos analisados, verificou-se um movimento histórico e participativo de consolidação do direito social à educação,

expresso no PEE/MS (2014-2024) em que o Estado fica obrigatoriamente compromissado em universalizar a educação de 4 a 17 anos, conforme determina a CF/1988, art. 208, inciso I. Em relação à universalização do acesso está praticamente cumprida, a questão é a permanência e fluxo na idade certa, que necessitam de políticas tanto no âmbito da educação que garantissem a permanência e fluxo contínuo como de políticas sociais que melhorassem a qualidade de vida das famílias em situações mais desfavorecidas.

A reflexão indica que o Plano Estadual do Estado de Mato Grosso do Sul foi conduzido de forma participativa com a sociedade civil organizada, discutiu-se o contexto local de cada meta estabelecida, mas constata-se que é preciso mais discussões com as famílias, pensar na articulação política entre as três esferas governamentais para assegurar a universalização e caminhar para que no prazo do PEE/MS em 2024 se chegue a 95% dos alunos concluindo o ensino fundamental no fluxo previsto.

Desde 1990, conforme análise no capítulo terceiro vem em movimento progressivo o aumento de acesso em busca da universalização do ensino fundamental sem sucesso em garantir a permanência e a conclusão dessa etapa com a qualidade necessária à formação da cidadania, com a apresentação do Plano Decenal de Educação MS (1993-2003) tendo como principais diretrizes a construção de ações para resolver os obstáculos identificados pelo diagnóstico nacional, tais como: o acesso, a permanência, a qualidade na educação e a participação da comunidade escolar na educação, mas em nenhuma página do documento, há referência à Constituição Federal de 1988.

Além dessa busca pela universalização do acesso e da permanência dos estudantes no ensino fundamental, foi promulgada a Lei n. 2.787, de 24 de dezembro de 2003, que aprovou o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2003-2011), com metas que previam o ensino fundamental obrigatório a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola, a conclusão desse ensino e, a garantia do ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. No entanto, todos esses mecanismos fazem avançar o processo de universalização porque o processo fica normatizado e documentado nos projetos educacionais, atingindo as escolas, mas não se concretiza dada a descontinuidade e a falta de condições de vivenciá-las, pois não basta o acesso, é preciso envolvimento e melhoria das condições sociais das famílias envolvidas com a escola pública.

No período 2007 a 2014, verificou-se o movimento de participação das escolas e da sociedade civil organizada nas discussões de construção de novo Plano Estadual de Educação de Estado de Mato Grosso do Sul (2014-2024) que vem advogar metas e estratégias

de “erradicação do analfabetismo”; “universalização do atendimento escolar” e “superação das desigualdades educacionais”, enfatizando a promoção da cidadania e a erradicação de todas as formas de discriminação, visando à universalização com foco no acesso e permanência dos estudantes nas escolas. Ficando para o próximo período a responsabilidade de criar ações que efetivem esse planejamento.

No período 2015 a 2016, verificou-se nos documentos da educação a falta de foco e empenho para a efetivação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024), uma vez que o plano não é mencionado nas ações desenvolvidas. A SED propõe ações voltadas para o “êxito educacional”, como o “Teia da Educação”, objetivando à melhoraria da aprendizagem e consequente redução da evasão, repetência e abandono e projeto de escola de tempo integral fragmentado ao ofertar para 29 escolas, visando ao prosseguimento à permanência e continuidade nos estudos, uma vez que o aluno permanece na escola os dois turnos. No entanto, essas ações não estão voltadas para a correção do fluxo, mas contribui para a permanência e conclusão do ensino fundamental na idade recomendada até 2º último ano de vigência.

Isso é visto na análise realizada neste estudo da evolução das matrículas no ensino fundamental em Mato Grosso do Sul da rede estadual, na área urbana, permitindo observar que entre os anos de 2014 a 2016 constata-se um aumento no número de alunos do ensino fundamental do Estado. Embora em 2014 o Estado matriculou 124.524 alunos, em 2015 efetuou apenas 124.306, demonstrando uma perda de 198 alunos, de um ano para o outro. Porém, no ano de 2016, a rede estadual matriculou 128.301, recuperando 3.995 alunos em comparação a 2015, mostrando que as ações que tinham por garantir o acesso do estudante vinham sendo concretizadas.

Outros dados comprovam redução, não tanto significativa, referentes à idade/série, à reprovação, e abandono, contribuindo para a permanência. Em suma, o ritmo de redução desses indicadores mostra-se lento, indica dificuldades para o cumprimento da Meta 2 e estratégia 2.4, estudadas nesta pesquisa.

Os estudos ainda apresentaram os entraves históricos ao processo de universalização do ensino fundamental, hoje de 9 anos para toda população de 6 a 14 anos e a garantia de conclusão na idade recomendada até o último ano do atual PEE dada a descontinuidade das políticas vistas nos períodos governamentais, prioridade política para a educação ficando somente normatizadas, entraves presentes até o momento. Mas há de se reconhecer inúmeras vantagens conquistadas pelo Estado democrático de direito social instaurado pela Constituição Federal de 1988 que impactaram nos planejamentos

educacionais que buscam a participação da sociedade, ficando devendo a participação nos momentos decisórios de criação de ações que cumpram as normatizações estabelecidas.

A análise realizada sobre o eixo da universalização indica que para acontecer é preciso ações por parte do Poder Público, em que seja garantidas a igualdade de acesso, as condições de permanência e a conclusão (aprovação) dos estudos a todos os estudantes com qualidade da educação oferecida. E a democracia para sua realização requer a participação popular nos processos decisórios das políticas públicas e não somente assegurar a liberdade de expressão, manifestação ou debate, não sendo possível aceitar decisões unilaterais e impostas. Consequentemente, o direito à educação somente acontece quando o estado executa políticas para a sua universalização, pois do contrário, em ocorrendo omissão estatal, estará configurado o não-direito à educação.

Portanto, o processo histórico percorrido para que se universalize a educação fundamental gratuita na idade própria tem avançado legalmente e executado de forma lenta, conforme já se analisou, e se encontra, ainda, permeado de limites, dado o Estado estar voltado para compromisso de formação do homem para o mercado, implicando maior tempo do que a Lei do PEE/MS (2014-2024) impõe.

## **REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade** / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana – A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. Brasília: UNESCO, 2010.

ADRIÃO, Thereza. Maria de Freitas. **Autonomia monitoramento como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ALVARENGA, Marcia Soares de. **Plano nacional de educação: contrapontos à forma jurídica sujeito de direito na educação de jovens e adultos**. Trabalho Necessário – Ano 13, n. 22/2015. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario>>. Acessado em: 04 de fevereiro de 2017.

AZEVEDO, Janete Lins de. **A educação como Política Pública**. 3<sup>a</sup> ed. Campina, SP: Autores Associados, 2004.

BASÍLIO, Dione Ribeiro. **Direito à Educação: Um Direito Essencial ao Exercício da Cidadania. Sua Proteção à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais e da Constituição Federal Brasileira de 1988**. Mestrado em Direito Instituição de Ensino: Universidade de São Paulo, São Paulo Biblioteca Depositária: FDUSP. 2009.

BIGARELLA, Nadia. **Materialização da política de municipalização do ensino fundamental de mato grosso do sul nos anos de 1993 a 2002**, Dissertação, 2004.

\_\_\_\_\_. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999 - 2014)**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 – 7<sup>a</sup> reimpressão.

BORDIGNON, Genuíno. **O Planejamento Educacional no Brasil. Plano Nacional de Educação**. Fórum Nacional de Educação. 2011.

BRASIL. **Constituição (1891).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acessado em: 23 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 19.850, de 11 de Abril de 1931.** Cria o Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acessado em: 26 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1934).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acessado em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 174, de 6 de janeiro de 1936.** Organiza o Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-174-6-janeiro-1936-556088-publicacaooriginal-75752-pl.html>>. Acessado em: 15 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1937).** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm)>. Acessado em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1946).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acessado em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 2.222/1957.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=201132>>. Acessado em: 19 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024compilado.htm)>. Acessado em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1967).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acessado em: 12 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm)>. Acessado em: 15 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acessado em: 15 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei no 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm)>. Acessado em: 15 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado)>. Acessado em: 23 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 16 jul. 1990. p. 13563. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm)>. Acessado em: 23 de abril 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992.** Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acessado em: 15 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano decenal de educação para todos. 1993.** Ministério da Educação e Cultura. Mato Grosso do Sul. Relatório Final. 1991-1994. Campo Grande, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acessado em: 26 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 3321 de 30 de dezembro de 1999.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm)>. Acessado em: 28 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação 2001-2011: Lei n. 10.172, de 10 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acessado em: 15 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.317 de 20 de dezembro de 2007.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6317.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6317.htm)>. Acessado em: 26 de abril de 2016. Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Atuação dos pais é fórmula de boa escola.** 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/223-05975284/9293-sp-441603023>>. Acessado em: 03 de dezembro de 2017. Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. **CONAE (Conferência Nacional de Educação) – 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação – Documento Final.** Brasília, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos n. 33/2010** – Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/mec/2010/33.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/mec/2010/33.htm)>. Acessado em: 15 de dezembro de 2016. Brasília, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Educação – Conselho Pleno**. Ministério da Educação. Resolução n. 1 de 30 de maio de 2012 – Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Disponível em: <[https://prograd.ufg.br/up/90/o/rcp001\\_12.pdf](https://prograd.ufg.br/up/90/o/rcp001_12.pdf)>. Acessado em: 15 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. **Planejando a Próxima Década - Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE), Brasília, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acessado em: 27 de abril de 2016. Brasília, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, DF: Inep, 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília, DF: Inep, 2016.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura Política e política cultural**. Revista Estudos Avançados, São Paulo, n. 23, p. 71-94, jan./abr. 1995. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a06.pdf>>. Acessado em 24 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. **Convite à Filosofia**. Editora Ática, São Paulo, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O Plano Nacional de Educação: Duas Formulações**. Cad. Pesq. n. 104 p. 162-180. Jul. 1998.

\_\_\_\_\_. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Cadernos de Pesquisa, n. 116, jul. 245-262, jul. 2002.

\_\_\_\_\_. **O princípio da gestão democrática na educação: gestão democrática da educação pública**. In: BRASIL. Ministério da Educação. Gestão democrática da educação, Brasília: MEC, out. 2005. (Boletim, 19).

\_\_\_\_\_. **Conselho de Educação: fundamentos e funções**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), v. 22, n.1, p. 1-184, jan./jul. 2006.

\_\_\_\_\_. **A Educação Básica como Direito**. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acessado em: 02 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **A questão federativa e a educação escolar. Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas.** In: FERREIRA. N. S.; AGUIAR, M. da S.(Orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

**DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM 1948.** Centro dos Direitos do Homem das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh.html>>. Acessado em: 23 de abril de 2016.

**DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. 1993.** Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%A3oMundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>> . Acessado em: 27 de abril de 2016.

DIAS, Adelaide Alves. **Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos.** In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy, et al. (Orgs). Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. João Pessoa: Universitária, 2007. p. 441/456.

DOURADO, Luiz. Fernandes. **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política.** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03.pdf>>. Acessado em: 26 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação: Política de Estado para a educação brasileira. PNE em movimento 1.** Brasília: Inep, 2016.

**MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932).** Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf)>. Acessado em: 12 de dezembro de 2016.

**MAPA DO BRASIL, 2017.** Disponível em: <<https://br.pinterest.com/pin/331014641339316362/>>. Acessado em: 05 de fevereiro de 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Decenal de Educação MS.** Governo de Pedro Pedrossian; Secretaria de Educação, Diretoria de Recursos Humanos, 1993.

\_\_\_\_\_. **Uma proposta de Educação para Mato Grosso do Sul,** volume 7, série subsídio. Governo de Pedro Pedrossian, 1994

\_\_\_\_\_. **Princípios norteadores:** a cidadania começa na escola: Plano Estadual de Educação: 1995-1998. Campo Grande, MS: Secretaria de Estado de Educação (SED), 1995.

\_\_\_\_\_. **Programa Tempo de Alfabetizar (1996-1998).** Governo de Wilson Barbosa Martins; Secretaria de Estado de Educação, 1996.

\_\_\_\_\_. **Propostas e sugestões para o Plano Nacional de Educação.** Governo de Wilson Barbosa Martins; Secretaria de Estado de Educação, 1997.

\_\_\_\_\_. **Constituinte Escolar – Construindo a Escola Cidadã**. Governo de José Orcírio Miranda dos Santos; Secretaria de Estado de Educação, 1999.

\_\_\_\_\_. Apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa, 2000 - Secretaria de Estado de Educação, governo de José Orcírio Miranda dos Santos, Campo Grande, 2000.

\_\_\_\_\_. **Apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa, 2001** - Secretaria de Estado de Educação, governo de José Orcírio Miranda dos Santos, Campo Grande, 2001. Mato Grosso do Sul, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino.** Governo Popular de Mato Grosso do Sul – Secretaria de Estado de Educação, 28 de junho de 2001. Mato Grosso do Sul, 2001b.

\_\_\_\_\_. Plano Estadual de Educação (PEE/MS), Lei n. 2.791/2003. Disponível em:  
<[http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee\\_ms\\_lei.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee_ms_lei.pdf)>  
Acessado em: 27 de abril 2016. Mato Grosso do Sul, 2003a.

\_\_\_\_\_. Apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa, 2003 - Secretaria de Estado de Educação, governo de José Orcírio Miranda dos Santos. Mato Grosso do Sul, 2003b.

\_\_\_\_\_. Apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa, 2005 - Secretaria de Estado de Educação, governo de José Orcírio Miranda dos Santos, Campo Grande, 2005.

\_\_\_\_\_. Apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa, 2010 - Secretaria de Estado de Educação, governo de André Puccinelli, Campo Grande, 2010.

\_\_\_\_\_. Apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa, 2012 - Secretaria de Estado de Educação, governo de André Puccinelli, Campo Grande, 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 2.787/2013 - Lei do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.  
Governo do Estado de Mato Grosso do Sul - Secretaria de Estado de Educação. Campo Grande/2014.

**\_\_\_\_\_ . Plano Estadual de Mato Grosso do Sul. Lei n. 4.621, de 22 de dezembro de 2014a. Plano Estadual de Educação (PEE-MS).** Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/67/2015/05/pee-ms-2014.pdf>>. Acessado em: 27 de abril de 2016. Mato Grosso do Sul, 2014a.

**\_\_\_\_\_. Notícia da Assembleia Legislativa. Deputados estaduais aprovam o Plano Estadual de Educação.** Reportagem publicada na Revista da Assembléia Legislativa, por Heloíse Gimenes e Talitha Moya em 2014 Disponível em: <<http://www.al.ms.gov.br/Conteudo/Conteudo.aspx?Id=68260>> Acessado em: 13 de dezembro de 2017. Mato Grosso do Sul, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial n.º 8.657, de 14 de abril de 2014.** Comissão para elaboração do Plano Estadual de Educação, integrada pelos representantes de Instituições, sob a coordenação de Vera de Fátima Paula Antunes, com validade a partir da data da publicação e prazo até 31 de dezembro de 2014. Disponível em: <[http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO8657\\_14\\_04\\_2014](http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO8657_14_04_2014)>, p. 49. Acessado em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 14.199, de 28 de maio de 2015.** Institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial n. 8.930, de 29 de maio de 2015, páginas 2 e 3.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Gestão Escolar.** Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. SAEMS – 2016 / Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. v. 2 (jan./dez. 2016), Juiz de Fora, 2016 – Anual. Mato Grosso do Sul, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa, 2016** - Secretaria de Estado de Educação, governo de Reinaldo Azambuja Silva, Mato Grosso do Sul, 2016b.

\_\_\_\_\_. **Perfil Estatístico de Mato Grosso do Sul – Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico - SEMADE –**  
Disponível em: <<http://www.semade.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2016/12/Perfil-Socioecon%C3%B4mico-de-MS-2016-2.pdf>>. Acessado em: 27 de abril de 2016. Mato Grosso do Sul, 2016c.

\_\_\_\_\_. **Apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa, 2017** - Secretaria de Estado de Educação, governo de Reinaldo Azambuja Silva, Mato Grosso do Sul, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Educação. Censo Escolar.** Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br/censo-escolar-6/>>. Acessado em: 02 de janeiro de 2018. Mato Grosso do Sul, 2017b.

\_\_\_\_\_. **1º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação: Sistematização das Metas e Estratégias** – Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação (CMAPEE). Campo Grande/MS, março de 2017. Mato Grosso do Sul, 2017c.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MONTIEL, Larissa Wayhs Trein. **A Tessitura do Direito à Educação em Mato Grosso do Sul: um estudo da trajetória do plano estadual de educação (1983-2003).** Dissertação. Dourados – MS, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e Política no Brasil de Hoje.** 2ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1999. (Questões da nossa época).

**OBSERVATORIO DO PNE Porcentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental - Taxa líquida de matrícula.** 2017. MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/2-ensino-fundamental/dossie-localidades>>. Acessado em: 15 de junho de 2017. Site Observatório do PNE, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Porcentagem de jovens de 16 anos que concluíram o Ensino Fundamental, 2017 MATO GROSSO DO SUL.** Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/2-ensino-fundamental/dossie-localidades>>. Acessado em: 15 de junho de 2017. Site Observatório do PNE, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Ensino Fundamental.** Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/2-ensino-fundamental/indicadores>>. Acessado em: 15 de junho de 2017. Site Observatório do PNE, 2017c.

O'DONNELL, Guillermo. **Anotações para uma teoria do Estado.** Revista de Cultura e Política, n. 4, p. 71- 82, 1981.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça.** XXI Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, setembro de 1998, Revista Brasileira de Educação, p. 71.

PERONI, Vera Maria Vidal. e FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema Nacional, Plano Nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. In: SOUZA, Donaldo Bello de e MARTINS, Angela Maria (orgs.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas.** São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 147-165.

PESSOA, Ana Carolina Pedrosa Ribeiro. **O direito à educação e a educação em/para direitos humanos no PNDH-3.** Dissertação (Mestrado), Universidade Federal da Paraíba, 2011.

**PROTOCOLO ADICIONAL À CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS EM MATÉRIA DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”.** Disponível em: <[http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo\\_de\\_san\\_salvador.htm](http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm)>. Acessado em: 28 de fevereiro de 2018.

**QEDU. Matrículas no ensino fundamental em Mato Grosso do Sul, a rede estadual, na área urbana, nas escolas com ensino fundamental regular.** Disponível em: <[http://www.qedu.org.br/estado/112-mato-grosso-do-sul/censo-escolar?year=2016&dependence=0&localization=0&education\\_stage=0&item=>](http://www.qedu.org.br/estado/112-mato-grosso-do-sul/censo-escolar?year=2016&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=>)>. Acessado em: 15 de junho de 2017. Site Qeduc, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Taxas de Rendimento.** 2017. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/estado/112-mato-grosso-do-sul/taxas-rendimento>>. Acessado em: 15 de junho de 2017. Site Qeduc, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Distorção Idade-Série.** 2017. Disponível em: <[http://www.qedu.org.br/estado/112-mato-grosso-do-sul/distorcao-idade-serie?dependence=2&localization=1&stageId=initial\\_years&year=2014](http://www.qedu.org.br/estado/112-mato-grosso-do-sul/distorcao-idade-serie?dependence=2&localization=1&stageId=initial_years&year=2014)>. Acessado em: 15 de junho de 2017. Site Qeduc, 2017c.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. **Federalismo, poder local e descentralização.** In: *Revista Educação Municipal*. Descentralização, Participação e Democratização, São Paulo: Cortez, Ano 3, n. 6, jun. 1990.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia.** 31. ed. Campinas: Autores Associados, 1997. (Polêmicas do Nossa Tempo) v. 5.

\_\_\_\_\_. **Plano nacional de educação: antecedentes históricos.** In: \_\_\_\_\_. Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de educação: por uma outra política educacional. Campinas – SP: Autores associados, 2002 (coleção educação contemporânea).

\_\_\_\_\_. Dermeval. **O legado educacional do “longo século XX” brasileiro.** In: SAVIANI, Dermeval et al. O legado educacional do século XX no Brasil. Campinas: Autores Associados, p. 1-57, 2004.

\_\_\_\_\_. Dermeval. **Política e Educação no Brasil. O Papel do Congresso Nacional na Legislação do Ensino.** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. Demerval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC.** – Campinas, SP: Autores Associados, 2009 – (coleção Polêmicas no nosso tempo, 99).

\_\_\_\_\_. Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas.** Campinas, SP: Autores Associados, 2014 – (Coleção Polêmicas do Nossa Tempo).

SENNA, Ester. **Política educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais.** 1. ed. Campo Grande: Editora da Universidade federal de Mato Grosso do Sul, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA FILHO; Araújo. **Evasão e abandono escolar na educação básica no Brasil: fatores, causas e possíveis consequências.** Educação Por Escrito, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 35-48, jan.-jun. 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** Revista das Políticas Públicas, UFBA, AATR-BA, 2002.

TORRES, Ana Paula Repolês. **O Sentido da Política em Hannah Arendt.** Trans/Form/Ação, São Paulo, 30(2): 235-246, 2007.

VALENTE, Ivan; ROMANO Roberto. **PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção?** Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acessado em: 19 de novembro de 2017.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992. (Coleção polêmicas do nosso tempo).

\_\_\_\_\_. **A Política e as Bases do Direito Educacional**. Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, novembro/2001.

\_\_\_\_\_. **Os Direitos e a Política Social**, Editora Cortez, 2015.

VIEIRA, Sofia Lerche e FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber livro, 2007. Cap. 7. Novos rumos para a educação: retorno ao Estado democrático. p. 143-187.

XIMENES, Salomão Barros, **Direito à Qualidade na Educação Básica – Teoria e Crítica**. São Paulo: Quartier. Latin, 2014.