

DOI: 10.46943/IX.CONEDU.2023.GT21.026

# O DIREITO À EDUCAÇÃO: CONTRADIÇÕES DA(S) POLÍTICA(S) DE UNIVERSALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DO ACESSO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

*IOLANDA BARBOSA DA SILVA*

Doutora pelo curso de Sociologia da Universidade Federal da Paraíba-UFPB, Professora de Sociologia do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual da Paraíba-UEPB, [iolabarbsilva@servidor.uepb.edu.br](mailto:iolabarbsilva@servidor.uepb.edu.br)

## RESUMO

Na década de 1970 emerge, tardiamente, uma política educacional que toma a municipalização do acesso ao ensino básico, Lei nº 5.692/71, como “princípio de garantia de direitos”. Contudo, os municípios pequenos e limitados em receitas iniciaram esse processo sem a ajuda do Estado e da União. Com a crescente evasão escolar e a “repetência” de crianças advindas de famílias em situação de pobreza foi oferecida, de maneira compensatória, uma educação pré-escolar de 4 a 6 anos que sequer era prevista na legislação educacional, visando garantir a permanência e a progressão das matrículas para as séries que, hoje, correspondem ao ensino fundamental. Já a oferta desse ensino, etapa obrigatória, seguiu na década de 1980, com o acesso aos 7 anos nas escolas públicas e a oferta do pré-escolar, creches e escolas, de 4 a 6 anos; porém, sem o propósito de universalização desse atendimento; já que, os municípios assumiam integralmente o financiamento e priorizavam o ensino básico (fundamental). O atendimento da criança pequena seguia um modelo assistencialista vinculado à Ação Social, sendo utilizado para justificar a concepção conservadora e separatista – “uma escola para o rico e outra escola para o pobre”. Nessa época não se discutia o regime de colaboração, entre os entes federados, e inexistia financiamento próprio para educação básica pública, conforme pesquisas bibliográficas e documentais. Com o processo de redemocratização, década de 80, diversos segmentos ligados à defesa da educação pública e laica como **direito para todos**, pautaram a Constituinte (1987-1988) e

os planos nacionais, trazendo o debate da universalização e do financiamento para agenda educacional.

**Palavras-chave:** Direito a Educação, Universalização da Educação Básica, Financiamento, Análise sociológica

## INTRODUÇÃO

---

Na década de 70<sup>1</sup>, no Brasil, emerge a partir do princípio da municipalização estabelecido, pelo fundo de participação, com a Lei 5.692/71 a discussão sobre a responsabilidade do financiamento do ensino básico; contudo, os municípios pequenos e limitados em receitas iniciaram esse processo sem a ajuda do Estado e da União e com uma série de dificuldades para garantir o acesso aos estudantes. Com a crescente evasão escolar e a repetência de crianças advindas de famílias em situação de pobreza foi oferecido, de forma compensatória, uma educação pré-escolar para crianças de 04 (quatro) a 06 (anos) que sequer estava prevista na legislação educacional, visando garantir a permanência e a progressão das matrículas nas séries que, hoje, correspondem ao ensino fundamental<sup>2</sup>; porém, a ação tinha caráter assistencialista e acontecia por meio da oferta de alimentação e cuidados com higiene pessoal, sem profissionais de educação envolvidos no atendimento às crianças e com a presença de voluntários nos espaços das creches e escolas públicas, diferindo do formato das creches particulares que ofertavam atividades educativas às crianças das camadas sociais mais abastadas nesse contexto histórico. Nesse período, registra-se a transferência de recursos públicos para setores privados na área do ensino básico; em alguns municípios, as creches estavam vinculadas administrativamente às Secretarias de Ação Social, sem abordagens pedagógicas e com uma visão assistencial para o atendimento das crianças pequenas.

---

1 Período que compreende o Regime Militar

2 O processo de municipalização do ensino básico emerge em face de um movimento iniciado com a elaboração do primeiro Plano Nacional de Educação, por um grupo de educadores liderados por Anísio Teixeira, em 1962 sob a responsabilidade do Conselho Federal de Educação; atendendo a Constituição de 1946 e a LDB n. 4.024, de 1961. No plano foram estabelecidas metas para as matrículas no ensino primário dos 7 aos 11 anos, da primeira à quarta série; de 70% da população escolar de 12 a 14 anos nas quintas e sextas séries (duas primeiras séries do ciclo ginásial); de 50% da população escolar de 13 a 15 anos nas duas últimas séries do ciclo ginásial; por fim, a matrícula de 30% da população escolar de 15 a 18 anos nas séries do ciclo colegial. Observa-se que a legislação estabelecia metas de acesso ao ginásio que necessitavam de cobertura em todo o território nacional por isso a Lei 692/71 é fundamental para essa política educacional, com priorização do intervalo etário que corresponde na atualidade aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. Nesse PNE não estava garantido o acesso à educação infantil como etapa da educação básica, sequer o intervalo da infância é considerando no acesso.

A oferta do ensino fundamental<sup>3</sup>, etapa obrigatória, ao longo dos anos 80 seguia com o acesso, nas escolas públicas, a partir dos 7 (sete) anos, e a oferta do pré-escolar nas creches e escolas com crianças de 4 (quatro) a 6 (anos); porém, sem o propósito de universalização do atendimento pré-escolar, já que os municípios assumiam integralmente, em todas as regiões do país,<sup>4</sup> o financiamento dessa oferta e priorizavam o ensino básico (fundamental). O atendimento institucional da criança pequena assumia uma concepção antagônica à finalidade social do desenvolvimento integral em suas múltiplas formas de aprender já implementadas no ensino privado.

O uso crescente de creches e do pré-escolar em escolas públicas como estratégia de enfrentamento à pobreza e solução aos problemas de carências alimentares e cuidados configurou-se na política assistencialista que foi utilizada, ao longo da década de 70 e meados dos anos 80, para justificar a sua concepção conservadora e separatista, “uma escola para o rico e outra escola para o pobre”, no que tange ao atendimento de baixo custo, aplicações orçamentárias insuficientes e escassez de recursos materiais e mobiliário, inadequação e insalubridades das instalações físicas, profissionais sem formação pedagógica e distribuição do quantitativo de crianças (aluno/turma) por profissional sem critérios pedagógicos e espaciais.

Nesse momento não se discutia o regime de colaboração entre os entes federados e inexistia financiamento próprio para educação básica pública.

O processo de redemocratização emerge na década de 80 mobilizando diversos segmentos ligados à educação, com ampla e organizada participação popular, arregimentando poder político no processo de luta pela retomada da democracia no país e a defesa da educação como **direito para todos**, trazendo uma nova perspectiva à luta pela universalização da educação básica pública. A mobilização somou força com outros atores políticos empenhados no fim da ditadura militar, contribuindo assim com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) que tinha por objetivo elaborar uma nova Constituição Federal.<sup>5</sup>

---

3 Ver nota 3.

4 Nos municípios do Norte e Nordeste a oferta era muito baixa, devido a situação orçamentária com receitas limitadas ao fundo de participação nos municípios de pequeno porte.

5 A partir de então leia-se CF.

## **METODOLOGIA**

---

Corroborando com a investigação Minayo (2001) evidencia a importância da pesquisa nas ciências sociais, para indagar a construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e pesquisa. Esta pesquisa buscou compreender, interpretar e explicar, por meio de uma análise sociológica, as contradições que compõem as políticas públicas de universalização e financiamento na educação básica, tomando a pesquisa bibliográfica e documental como caminho metodológico.

Como instrumento de análise dos documentos coletados: normas, resoluções e legislações, tomou-se a análise de conteúdo como técnica de ordenamento e método de interpretação, pois nos permite como técnica: a seleção, classificação e organização de documentos numa análise categorial temática, procedimento da pesquisa documental, e enquanto método a análise do conteúdo nos possibilita inferências sobre as construções textuais, bibliográficas e documentais, que criam modelos explicativos sobre as políticas educacionais. (BARDIN, 2011)

A preocupação de interpretar as contradições nas políticas de universalização e financiamento na educação básica, fortalece o campo de investigação da Sociologia da Educação. O processo de racionalização e burocratização das políticas educacionais e as tensões que marcam a implementação e o debate sobre universalização e financiamento na educação básica tornam-se um objeto cujo,

[...] caráter de fenômeno científico [grifo nosso] não é algo que lhe seja 'objetivamente' inerente. Pelo contrário, ele está condicionado pela orientação do nosso interesse e conhecimento, e essa orientação define-se conforme o significado cultural que atribuímos ao evento em questão e em cada caso particular. [...]. O domínio do trabalho científico não tem base às conexões 'objetivas' entre as 'coisas' mas as conexões conceituais entre os problemas. (WEBER, 1991, p.79-83)

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

---

A Constituição Federal de 1988<sup>6</sup> pautou a discussão sobre a **Educação Básica** por meio de uma agenda de disputas políticas e de hegemonia (GRUPPI, 1978) no

---

6 As Constituições de 1824 e 1891 definem a Educação apenas como instrução, por meio da ação docente e não como instrumento de cidadania. Na Constituição de 1934 os parlamentares republicanos a definiram como "socialização do conhecimento formal" e pela primeira vez ela aparece como direito de todos; enquanto isso, as Constituições de 1937, art.128, 1946, art 149, 1969, art.176

campo das concepções sobre o direito à educação, mobilizadas pela sociedade civil organizada que resultou na definição das responsabilidades e percentuais mínimos<sup>7</sup> a serem aplicados pelos entes federados no financiamento para manutenção e desenvolvimento do ensino. A vinculação constitucional do financiamento no Art.212 da CF tornou-se um instrumento indutor da universalização do ensino básico. As Constituições anteriores contemplaram o financiamento da educação, estabelecendo percentuais destinados ao investimento; porém, com fontes instáveis e não vinculados ao desenvolvimento e manutenção do ensino; possibilitando que os recursos fossem destinados a outros setores.<sup>8</sup>

A disputa de concepções sobre o que é necessário garantir como direito à educação e de quem é a responsabilidade federativa criou um pêndulo de interesses públicos (escolas públicas) versus demandas de setores privados. Por fim, a carta magna definiu no Art. 205 definiu que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, compreensão semelhante encontra-se no Art. 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96). Desse modo, a educação torna-se direito de todos e todas, configurando-se enquanto **direito social à educação**, previsto no Art.6 da CF e gerando a condição jurídica para que todas as pessoas possam exigir do Estado a prática educativa e o acesso à escola.

A constituinte (1987-8) surge em meio ao processo de redemocratização<sup>9</sup> e expressava em suas pautas a pluralidade de debates em torno dos direitos sociais, lutas civis, movimentos feministas, movimentos estudantis e movimentos sociais que pressionavam à ampliação do acesso à escola. A trajetória histórica de fechamento dos terríveis anos de chumbo da ditadura militar (1964-1985) e de reabertura dos processos democráticos no país se tornou o campo de disputas dos

---

a incumbência de “ministrar” a educação é tarefa a ser “dada no lar” pela família. A constituição de 1988 refere-se à formação escolar, que se dá nas instituições de ensino, concedendo aos cidadãos o direito a educação como serviço público. (PINTO,2018, passim)

- 7 Caberá a União a aplicação de 18% e aos Estados, DF e Municípios a aplicação de 25%, no mínimo, da Receita Líquida dos Impostos.
- 8 A constituição de 1934 em seu art.157 consagra a vinculação e até adota o conceito de “fundos de educação”, porém destinado apenas as obras. [...]. (PINTO, op.cit, p.4)
- 9 Saviani (2013, passim)

movimentos em defesa da educação junto às tensões e disputas entre os defensores da escola pública e os defensores da escola privada. Nesse contexto a luta pelo acesso ao ensino obrigatório e gratuito se consolida na carta magna como direito público subjetivo; porém, num embate entre os interesses públicos e privados. Conforme Demerval Saviani (2013) é possível apontar conquistas para o grupo dos defensores da escola pública é, também, se faz necessário reconhecer que as vitórias das escolas particulares foram ainda maiores, isso porque:

se os primeiros garantiram a gratuidade do ensino público em todos os níveis; o piso salarial profissional com ingresso somente mediante concurso público e regime jurídico único para o magistério da União; a gestão democrática do ensino público; a autonomia universitária; a definição da educação como direito público subjetivo e a manutenção da vinculação orçamentária com a ampliação do percentual da União, os segundos asseguraram o ensino religioso no ensino fundamental; o repasse de verbas públicas para as instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais; o apoio financeiro do Poder Público à pesquisa e extensão nas universidades particulares; a não aplicação do princípio da gestão democrática, plano de carreira, piso salarial e concursos de ingresso para o magistério das instituições particulares (SAVIANI, 2013, p. 215).

Desse modo, a maior ênfase ao **Direito à Educação** formal, presente na CF, oferecida em espaço escolar, especificamente, e a universalização da educação básica cujo conteúdo e objetivo dependem da atuação do Estado tornam a carta constitucional um instrumento que potencializa, em tese, a democratização do acesso em meio as disputas político-ideológicas em defesa da escola pública. Entretanto, cabe ressaltar que não se pode reduzir o direito fundamental apenas a uma dessas etapas de ensino, já que o texto constitucional reconhece a educação como indispensável ao pleno desenvolvimento humano. Entretanto, nesse período histórico as disputas políticas e sociais em torno da universalização da educação básica pública priorizam o **Ensino Fundamental** no campo do financiamento e no regime de colaboração.

A concepção de ensino básico como ensino fundamental emergiu no discurso das políticas públicas a partir da CF e se consolidou no Art.4º, Inciso I da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/96) no qual está disposto a classificação etária para as etapas da educação básica e a definição do **Ensino Fundamental** como etapa de escolarização obrigatória e gratuita e o acesso (Art. 5º da LDB) como direito público subjetivo.

Na década de 90 amplia-se a visão sobre a educação pré-escolar e o direito de todas as crianças à educação, surgem novas concepções de educação infantil<sup>10</sup>, amparadas pelo texto constitucional que definiu o intervalo etário de 0 (zero) a 06 (seis) anos com oferta tanto em creches quanto em escolas, cabendo aos sistemas de ensino a organização do atendimento em creches de crianças, pequenas, de 0 (zero) a 3 (três) anos em conformidade com a LDB/96. A ampliação do intervalo etário é incluída na política educacional como **Dever do Estado e Direito da Criança**, seguindo uma concepção pedagógica em sua oferta e se desvinculando de uma visão assistencialista que marcou a oferta do pré-escolar (primário) na década de 70 e meados dos anos 80. Nesse contexto é criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90) que vem responsabilizar os municípios pela infância e adolescência, emergindo assim uma rede de controle social formada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e Ministério Público que irão compor uma Rede de Proteção. O Estatuto traz uma definição temporal de infância, seus direitos e o intervalo etário de 0 a 6 anos parametrizando as políticas sociais e educacionais.

A universalização e municipalização, prioritariamente, do **Ensino Fundamental** na agenda administrativa e gerencial do Estado, o regime de colaboração entre os entes federados, a gestão democrática, a descentralização dos recursos, o financiamento da educação e suas responsabilidades serão evidências de um **Estado Democrático de Direitos** que emerge com a Constituição de 88, em meio a um conjunto de tensões e conflitos que marcam a agenda da educação básica no Brasil. Ao traçar políticas públicas visando a universalização do acesso e as condições de permanência no sistema educacional pelos estados e municípios, ao longo da década de 90 e à luz da CF, priorizou-se a oferta do ensino fundamental, da educação infantil e da educação de jovens e adultos pelos municípios, induzida por programas criados pelo poder central que assumiu a descentralização através de políticas educacionais e programas<sup>11</sup>. Desse modo, o Estado Brasileiro assumiu o papel de agente indutor da política de acesso; porém, apenas o ensino fundamental

10 Os movimentos em defesa da infância e suas múltiplas demandas setoriais, se organizaram em fóruns da sociedade civil e em grupos de pesquisa, acadêmicos, nas Universidades. A discussão da Educação Infantil como etapa da educação básica fundamentada no direito à educação se fortalece a partir desses movimentos.

11 Destacando -se os programas de formação continuada de professores e a ampliação de vagas na formação inicial tanto em instituições de ensino superior públicas quanto privadas; nos formatos: presencial, semipresencial e em polos instalados nos municípios.

foi priorizado, porque não havia financiamento pelo regime de colaboração para as demais etapas da educação básica, ocorrendo a sua expansão às custas de outras etapas. Isso resultou em um desinvestimento dos municípios na ampliação da educação infantil e uma retração dos estados na expansão do ensino médio.

Apesar da Emenda Constitucional de nº14, 12/09/1996 alterar os art.34, 208, 211 e 212 da CF de forma a redefinir as responsabilidades da União em sua função redistributiva e supletiva para equalizar as oportunidades educacionais; como também, as suas responsabilidades na organização dos fundos, distribuição proporcional dos recursos, fiscalização, controle e base de cálculo para o custo aluno ano voltados à garantia e expansão do acesso, isso não resultou no aumento da participação da União e muito menos na definição de um financiamento para **Educação Infantil** e o **Ensino Médio**. Na emenda destacamos a alteração do parágrafo 1º do Art. 211, com a introdução desse fragmento em destaque “[...] padrão mínimo de qualidade do ensino [...]”. O padrão mínimo pautará o **Custo Aluno Qualidade** no debate sobre o financiamento, a partir desse contexto e em meio às muitas tensões causadas pelas políticas neoliberais da era Fernando Henrique Cardoso (1995 -2003)<sup>12</sup> surge o **FUNDEF** (Lei 9424/96). O projeto político administrativo de flexibilização do mercado, eximindo o estado da responsabilidade sobre a educação pública na gestão FHC<sup>13</sup> com apelativas e sequenciais campanhas de “adote

12 O papel dos sindicatos, a partir de 1994, na articulação das pautas da educação básica pública junto ao Congresso Nacional criou uma agenda de discussões sobre o financiamento, promovendo a apresentação de emendas em 1996 que solicitavam a inclusão das matrículas de educação infantil no financiamento público. Em 1999 a bancada do Partido dos Trabalhadores apresentou a PEC nº12 que propunha o FUNDEB (incluindo a Educação Infantil e o Ensino Médio no financiamento com responsabilidade solidária entre os entes federados).

13 Em 1996 e 1997 aconteceram dois congressos nacionais de educação (CONED I e II realizados em Belo Horizonte, MG) que tiveram uma ampla participação dos segmentos sindicais, entidades estudantis, profissionais da educação e movimentos em defesa da educação pública resultando na construção de uma proposta de PNE, nos primeiros anos da gestão FHC, 2º Plano Nacional de Educação, cujo documento foi protocolado no Congresso pelo Deputado Federal Ivan Valente. A proposta tramitou na casa legislativa por três anos até se tornar a Lei 172/2001, o primeiro PNE após a redemocratização com vigência até 2010. O PNE estabeleceu a organização da oferta e do acesso por níveis ensino, assumindo a educação infantil como uma etapa da educação básica de 0 (zero) a 6 (seis) anos, estabelecendo a oferta da educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de 0 a 3 anos e 60% da população de 4 a 6 anos, em cinco anos, e até o final da década, alcançar a meta de 50% de atendimento de crianças de 0 a 3 anos e 80% das crianças de 4 a 6 anos; no entanto, aconteceram vários vetos do Presidente no(s) artigo(s) que tratava(m) do financiamento público e gestão das metas da educação básica em todos os seus níveis e modalidades (EJA, Educação Profissional, Educação Especial e Educação Indígena) inviabilizando

uma escola”, “amigos da escola”, “padrinhos da escola” e, depois, do “voluntariado” explicitam a substituição de políticas públicas efetivas por campanhas filantrópicas, conforme Frigotto (2003. p. 115).

O **FUNDEF** como instrumento que viabilizaria a universalização do **Ensino Fundamental** e a valorização salarial do magistério tornou-se um marco no campo do financiamento por garantir a parametrização na distribuição entre cada estado e seus municípios de forma proporcional ao número de estudantes matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental e pelo fortalecimento da gestão democrática (descentralizada) por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef que tinha como propósito supervisionar a aplicação dos recursos e o censo escolar, tornando-se uma importante instância de publicização (transparência) das contas públicas. A vigência, em todo o país<sup>14</sup>, desse fundo foi de 1998 a 2006; apesar de sua importância enquanto política de financiamento ele apresentou entraves ao desenvolvimento dos espaços físicos das escolas e creches; no não financiamento do ensino médio pelos estados; nos procedimentos de distribuição favoreceram os municípios mais ricos e ao não estabelecimento de um piso nacional para o magistério; além do valor referência das despesas aluno/ano serem insuficiente.

Em 2007 entra em vigência um novo fundo o **FUNDEB** (Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.494/2007) alcançando o preceito constitucional do Art. 211 no qual a educação infantil é de competência do município e o ensino médio é de responsabilidade dos estados e sendo etapas da educação básica<sup>15</sup> precisam se

---

a ampliação do acesso à educação infantil e o ensino médio. Algumas reformas educacionais foram promovidas no governo FHC, como: a redefinição dos currículos, através dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs); o estabelecimento de um Conselho Nacional de Educação; a projeção de políticas avaliativas, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); entretanto, no campo do financiamento a visão neoliberal apregoava o controle dos gastos públicos pautada pela racionalidade de resultados, negando o direito à educação aos sujeitos escolares considerados não produtivos, a exemplo da proposta de contrarreforma da Educação de Jovens e Adultos e da Educação Profissional na qual o Estado se desresponsabilizou com o atendimento mesmo estando garantido na LDB (Lei 9394/96).

14 O Fundef foi implementado de forma experimental em 1997 no Estado do Pará.

15 A emenda constitucional nº53, de 2006 altera a redação do inciso IV da CF incluindo a nomenclatura Educação Infantil, a definindo dentro de um intervalo etário de 0 a 05 (cinco) anos, anteriormente era até os 06(seis) anos, trazendo a seguinte redação: “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” e nova redação para o inciso VII, trazida pela emenda constitucional nº59, de 2009 “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio

expandir e sem o financiamento não serão garantidas, quiçá universalizadas. O FUNDEB definiu percentual de 10% de complementação para União junto com os 20% das receitas de impostos de estados e municípios que vão compulsoriamente para o Fundo Estadual com retorno dos recursos proporcionais ao número de alunos por etapa de ensino. Logo abrir mais vagas significaria abrir mais receitas e esse foi o fundamento que induziu a expansão do acesso na educação infantil e ensino médio a partir da implementação do fundo; além disso, tivemos nesse período a ampliação do tempo de escolarização no ensino fundamental para nove anos (Lei 11.274/06) com inclusão da Alfabetização (crianças com 6 anos) no primeiro ano dos anos iniciais do ensino fundamental.

Concomitante a implementação do **FUNDEB** que assume o financiamento do acesso e manutenção da educação infantil como etapa obrigatória, a união elabora um política indutora de transferência de recursos para construção de unidades de educação infantil nos municípios, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (**Proinfância**), instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007)<sup>16</sup> do Ministério da Educação. Essa ação de assistência financeira da União, no Governo do Presidente Lula, aos municípios visou garantir o acesso de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em a creches e escolas<sup>17</sup>, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil já instalada nos viabilizando a política de expansão da educação infantil com adesão via Plano de Ações Articuladas (PAR) e transferências de recursos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

---

de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Antes de 2009 esse artigo está restrito às garantias junto ao ensino fundamental.

- 16 A CF de 88 e o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), elaborado na era Lula, reconheceram a educação pública como **dever** do Estado e **direito** dos cidadãos e o investimento na educação uma estratégia de desenvolvimento social. A era Lula é marcada pelo recuo das políticas neoliberais e pela implementação de uma agenda desenvolvimentista de nação.
- 17 A emenda constitucional nº53, de 2006 altera a redação do inciso IV da CF incluindo a nomenclatura Educação Infantil, a definindo dentro de um intervalo etário de 0 a 05 (cinco) anos, anteriormente era até os 06(seis) anos, trazendo a seguinte redação: "educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade" e nova redação para o inciso VII, trazida pela emenda constitucional nº59, de 2009 "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. Antes de 2009 esse artigo estava restrito às garantias junto ao ensino fundamental.

Ao integrar as políticas de acesso à educação básica com o financiamento e a valorização dos profissionais do magistério o Estado Brasileiro por meio da Lei 11.738, de 16 de julho de 2008 institui o **Piso salarial** profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica, essa ação se articula à política de universalização do acesso à educação básica em todas as suas etapas e modalidades, com financiamento próprio e política de valorização do magistério. Apesar da agenda neoliberal está presente na pauta econômica do Governo Lula, identifica-se uma flexibilização dessa agenda com o aumento do gasto educacional. O governo Lula direcionou-se a partir de: “[...] três diretrizes gerais “a) democratização do acesso e garantia de permanência; b) qualidade social da educação; c) instauração do regime de colaboração e da redemocratização da gestão”, conforme Libânio (2007. p. 209).

Por outro lado, os modelos de políticas herdados do governo FHC ainda permaneceram entrelaçados nas propostas do governo Lula<sup>18</sup>, a exemplo da inclusão social através de programas assistenciais, como: o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás, surgidos no governo FHC com intuito de amortecer os impactos da pobreza na economia, com o combate à desigualdade social e educacional.

O Plano Nacional de Educação (PNE, Lei 13.005/14) viabilizou políticas indutoras de acesso e de financiamento?

O PNE enquanto política pública de educação resiste às contradições, conflitos, crises e descontinuidades dos projetos de poder dos governos que estiveram na transição de sua elaboração à implementação. No entanto, o capital político gerado no processo de sua elaboração, forjado nas pautas das Conferências Nacionais de Educação (CONAE 2010 e CONAE 2014)<sup>19</sup> com ampla participação de todos e todas

---

18 Os programas se fundiram no Bolsa-família, somando-se à permanência dos organismos internacionais na construção das ações desenvolvidas pelo Estado na educação.

19 A Emenda Constitucional nº59/2009 altera o Art.214 da CF incluindo a expressão Sistema Nacional de Educação. A partir de então o debate sobre o SNE já posto na LDB (9394/96) ganha fôlego nos fóruns de discussão da Educação Básica, incidindo sobre a pauta da CONAE 2010. A CONAE 2010 resultou de uma série de Conferências Municipais, Intermunicipais e Estaduais que aconteceram em todo o território nacional em 2009. Nas conferências foram debatidas as propostas do documento-referência, intitulado: **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação** sendo escolhidos os delegados que representariam a sociedade civil organizada, entidades governamentais e não governamentais, movimentos sociais, representações dos segmentos que compõem a educação pública e privada em todas as suas etapas, representações políticas do legislativo e o controle social. A CONAE 2010 pautou a proposta do novo PNE e a criação do Fórum Nacional de Educação pelo MEC através da portaria nº1.407/2010.

que compõem o campo educacional público e privado e o campo político, ganhando envergadura e capacidade de articulação tanto no monitoramento das metas do PNE quanto na defesa dele enquanto política de estado. No entanto a Emenda Constitucional nº 95/2016 cria um novo regime fiscal para os gastos públicos, tornando-se um obstáculo a efetivação do PNE, com o teto de gastos estabelecido para os próximos 20 anos; inviabilizando o cumprimento das metas e estratégias e por conseguinte a garantia constitucional do direito à educação. A EC nº 95 compõe um conjunto de medidas “ultra neoliberais” trazidas pelo Governo Temer, após a destituição da Presidente Dilma, que visam impedir o fluxo crescente de financiamentos às políticas sociais (educação, saúde e assistência). O propósito era interromper o modelo desenvolvimentista da era Lula/Dilma na gestão do Estado, da economia e das políticas sociais por um modelo conservador nos costumes e ultra neoliberal na economia. O primeiro mandato da Presidente Dilma (2011 a 2014; 2015 a agosto de 2016) foi marcado por uma agenda forte no campo educacional e profícua na discussão de novas fontes de financiamento para educação básica, se configurando como propostas de estratégias na Meta 20 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

O Brasil ainda não conseguiu articular e regulamentar o Pacto Federativo em torno de um regime de colaboração entre União, estados e respectivos municípios por meio de ações coordenadas, integradas e solidárias entre os poderes públicos que congregassem esforços compartilhados e assegurar a universalização do acesso a todas as etapas da educação básica com permanência, de forma integral, e com financiamento que garantisse a qualidade da educação no sistema público.

---

O Fórum seria responsável pela organização das Conferências Nacionais de Educação e acompanhamento do debate e sistematização do relatório do PL do novo Plano Nacional de Educação, cuja proposta foi enviada pelo Governo ao Congresso em dezembro de 2010. Já a CONAE 2014 resultou de uma ampla mobilização ocorrida em 2013, articulada e organizada pelo Fórum Nacional de Educação e entidades ligadas aos movimentos populares que o compõe. As conferências municipais, intermunicipais e estaduais ocorreram a partir do documento-referência, intitulado: **O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração** que era espelhado pela proposta do novo PNE aprovado pelo Congresso, em 25 de junho de 2014 (Lei 13.005/14) sem vetos pela Presidente Dilma. As conferências de 2013 que resultaram na CONAE 2014 focaram também no debate sobre os Planos Municipais, Estadual e Distrital de Educação ampliando o debate e encaminhando a criação dos Fóruns de Educação em âmbito local com contribuições de diversos segmentos de luta pela defesa da educação pública, gratuita e laica e de qualidade social referenciada. O ano de 2014 e 2015 é marcado pela agenda de elaboração dos planos municipais e estaduais de educação em todo o território nacional, à luz do PNE.

A meta 1b do PNE na cobertura de 0 a 3 anos estabelecida em 50% para o decênio foi inviabilizada em face da redução do financiamento para construção de novas unidades de educação infantil por meio do Proinfância desde 2017<sup>20</sup> e a suspensão do Programa Brasil Carinhoso criado em 2012, pela Presidente Dilma, para transferir recursos aos municípios e ao DF visando custear a educação infantil nas creches e escola; sendo substituído em 2018 pelo EI novas turmas de educação infantil (0 a 5 anos). A turma teria que ser formada por 100% de primeira matrícula tanto em creches quanto em escolas com os recursos vinculados ao custeio das demandas específicas da nova turma e não para a totalidade de crianças matriculadas nessa faixa etária na unidade educacional. Em meio as discussões das PECs do **Novo FUNDEF** que tramitavam na Câmara e no Senado, o parecer da Profa Dorinha Seabra (DEM TO) do PEC 15/15 encontrou convergência com o debate público sobre o direito à educação pública de qualidade, a necessidade de um fundo permanente que viabilizasse o PNE, com o custo aluno qualidade (CAQ), atendendo a expansão da educação infantil e com aumento progressivo, no decênio, da participação da União. Evidenciamos uma mudança tênue no Novo Fundeb (Lei 14.113/20) em relação ao anterior; porém merece destaque o aumento de 10% para 23% (no decênio) da destinação percentual da União para o fundo e de valores exclusivos para Educação Infantil. Do total da complementação da União repassada diretamente às redes de ensino mais necessitada, o Valor Aluno Ano Total (VAAT), 50% deste deverá ser destinado pelos municípios a educação infantil de acordo com indicadores de aplicação definidos pelo FNDE.

O avanço tímido no acesso à educação infantil, na população de 0 a 3 anos, tem se dado pelo esforço árduo dos sistemas municipais em garantir financiamento com recursos próprios em face das estratégias definidas na Meta 1 nos planos municipais frente às exigências dos órgãos de controle como o Ministério Público e o Tribunal de Contas dos Estados. Conforme vimos a política de fundos desde o **FUNDEF** se tornou uma estratégia da União para colocar menos recursos na educação básica, complementando apenas nas situações em que o total de matrículas

---

20 Desde 2017 com o Governo Temer tem sido reduzido ano a ano os gastos destinados ao Programa Proinfância, conferir dados junto ao FNDE. O Governo Bolsonaro desde 2019 segue com uma redução progressiva de gastos destinados ao Proinfância com um percentual aproximado de 50% de redução em relação ao exercício anterior e com estímulo ao Voucher tendo como propósito a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. A propositura do Voucher foi vencida no debate público no Novo Fundeb pela pressão dos movimentos de defesa da escola pública.

dos municípios no Estado não alcançam o mínimo estabelecido pelo Conselho próprio vinculado ao FNDE como referência para o valor aluno ano.

No **FUNDEF** a participação da União nessa complementação chegou a 3% do total de foi gasto por ano na Educação Básica, os municípios terminam por cooperarem entre si na redistribuição do fundo dentro do Estado. Já no **FUNDEB** a participação da União foi de 10% sobre o gasto total na Educação Básica. Torna-se importante analisar a tendência demográfica de redução da população em idade escolar, observada ao longo dos últimos anos na faixa etária de 0 a 17 anos, o que torna urgente a cobertura escolar e pré-escolar, incluindo o atendimento em creche.

Na educação infantil, a cobertura chegou, em 2018, a 35,7% das crianças de 0 a 3 anos. É preciso incluir ainda cerca de 1,5 milhão de crianças em creche, grande parte delas oriundas de famílias de baixa renda, onde se concentra o maior contingente de crianças não atendidas, conforme o UNICEF. O atendimento prioritário pelos municípios às crianças das famílias mais pobres é necessário para reduzir a desigualdade no acesso à creche no Brasil entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos. Até 2024, “o Brasil não deverá ultrapassar o índice de 45% de cobertura de 0 a 3 anos, ficando aquém do que estabelece os 50% da Meta 1 do PNE” (BRASIL, 2020).

Para a faixa etária de 4 a 5 anos, de matrícula obrigatória, a meta de universalização, prevista para 2016, ainda não foi alcançada. Em 2018, apesar de a cobertura ter chegado a 93,8%, se faz necessário incluir cerca de “330 mil crianças na pré-escola para se atingir a universalização que poderá ocorrer entre 2020 e 2024” (BRASIL, op.cit).

A cobertura no ensino fundamental de nove anos chegou, em 2019, a 98% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na escola, tendo praticamente sido universalizada e com desigualdades praticamente inexistentes entre regiões e grupos sociais. O maior desafio está na conclusão do ensino fundamental na idade recomendada, pois somente 78% dos adolescentes aos 16 anos chegaram a concluí-lo. A meta 2 propõe que 95% dos jovens de 16 anos cheguem ao final do ensino fundamental de nove anos até 2024; essa meta não será alcançada.

Esses dados não consideram o período da Pandemia e o aumento considerável de crianças que não acessaram as atividades remotas se evadindo dos sistemas gerando um fenômeno de retração no acesso e a necessidade de novas iniciativas do poder público em âmbito local para garantir o direito a educação de crianças

em situação de pobreza que tem no espaço educacional a garantia da segurança alimentar.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

Os marcos legais presentes na CF (1988), na LDB (1996) e no PNE (2014-2024) convergem na compreensão de que o foco do dever do Estado é otimizar a oferta apenas de matrículas obrigatórias. Isto fica evidente, por exemplo, quando a Constituição estabelece que as formas de colaboração quando da organização dos sistemas de ensino por cada ente federado tem como propósito assegurar a universalização do ensino obrigatório (CF/1988, Art. 211). Identificamos isto, também, na previsão de distribuição dos recursos públicos que tem prioridade assegurada quando destinada “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”

É importante considerar a concepção de toda a educação básica obrigatória como direito público subjetivo. Entretanto, a LDB/96 torna-se conservadora quando define que o direito seja assegurado aos estudantes que estão entre 4 e 17 anos de idade. Esse marco temporal de vida como idade própria para a efetivação Do Direito à Educação flexibiliza o Dever de Educar por parte do Poder Público e isso é mais uma estratégia que a União se apega para participar com o mínimo dentro do financiamento da educação básica. Dessa forma, para além da limitação da obrigatoriedade limitar-se ao ensino escolar, é preciso acionar o contexto de produção da legislação educacional em favor do movimento de democratização do direito à educação. De forma especial, faz-se necessário levar a efeito “o cumprimento da escolarização básica garantida, formalmente, aos cidadãos, ao contingenciar a matrícula a partir dos 4 anos de idade e ao conceder acesso gratuito ao ensino fundamental e ao ensino médio, a qualquer tempo” (LDB/1996, Art. 4º).

A importância histórica e política da projeção da educação básica como processo de ensino e aprendizagem, organizado por etapas e modalidades de ensino é uma das conquistas da democratização do acesso; entretanto, as contradições que marcam as políticas de financiamento e o direito a educação, perpassam a história da educação pública por meio de reformas educacionais pautadas em visões pedagógicas tradicionais e conservadoras que deslocam do campo educacional o debate sobre as desigualdades de acesso, permanência e aprendizagens a partir

dos lugares de classe, raça, deficiências, gênero e territorialidades dos sujeitos estudantes .

A agenda política que evidencia a garantia de uma base educacional voltada ao enfrentamento das desigualdades com pautas apresentadas pelos segmentos em defesa da educação, fez emergir com a Constituição um campo de produção de saberes e lutas nos fóruns de defesa do **Dever do Estado** com a oferta gratuita da educação básica, laica, inclusiva e para todos, todas e todes com regulamentação do Regime de Colaboração e do Sistema Nacional de Educação a partir do PNE.

## REFERÊNCIAS

---

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3ª reimpressão. São Paulo: Edições 70. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 11.494/1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília: 21 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). **Resolução nº 6**, de 20 de outubro de 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 02.jun.2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação** – 2020. Brasília: INEP, 2020. 568p

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, agosto 2008.

FRIGOTTO, G. CIAVATTA, M. **Educação Básica no Brasil na Década de 1990: Subordinação Ativa e Consentida à Lógica do Mercado**. São Paulo: Unicamp, 2003.

GOUVEIA, A. B; SOUZA, Â. R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

LIBÂNEO, J. C. OLIVEIRA, J. F. de. TOSCHI, M. S. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007. – (Coleção Docência em Formação).

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NEVES, Lúcia M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

PINTO, J. M. de R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

\_\_\_\_\_. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.39, n.145, p.846-869, out/dez.2018.

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 29, n. 2, p. 207-221, maio/ago. 2013.

WEBER, M. **Weber**. Tradução de Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 1991.