



UNIVERSIDADE
DO BRASIL
— UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Faculdade de Educação

RANAH MANEZENCO SILVA

**PELOS MEANDROS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: PODE-SE
SUPERAR A EXCLUSÃO?**

RIO DE JANEIRO

2017



Universidade Federal do Rio de Janeiro

Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

A Tese intitulada **“Pelos Meandros do Plano Nacional de Educação: Pode-se superar a Exclusão?”**

Doutorando(a): **Ranah Manezenco Silva**

Orientador(a) pelo(a): **Prof. Dr. José Jairo Vieira**

E aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi aceita pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro e homologada pelo Conselho de Ensino para Graduados e Pesquisa, como requisito parcial à obtenção do título de

DOUTOR EM EDUCAÇÃO

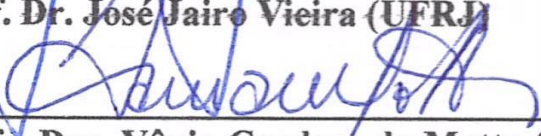
Rio de Janeiro, 31 de julho de 2017.

Banca Examinadora:

Presidente:



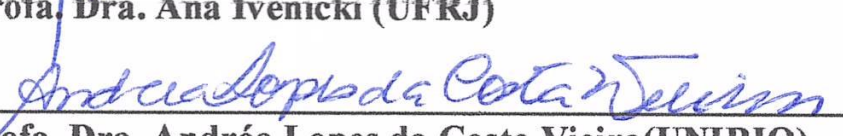
Prof. Dr. José Jairo Vieira (UFRJ)



Profa. Dra. Vânia Cardoso da Motta (UFRJ)



Profa. Dra. Ana Ivenicki (UFRJ)



Profa. Dra. Andréa Lopes da Costa Vieira (UNIRIO)



Profa. Dr. Sérgio Luiz Baptista da Silva (PPDH-UFRJ)

CIP - Catalogação na Publicação

Mn Manezenco, Ranah
Pelos Meandros do Plano Nacional de Educação:
Pode-se superar a Exclusão? / Ranah Manezenco. --
Rio de Janeiro, 2017.
118 f.

Orientador: José Jairo Vieira.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio
de Janeiro, Faculdade de Educação, Programa de Pós
Graduação em Educação, 2017.

1. Plano Nacional de Educação. 2. Desigualdade.
3. Exclusão. I. Vieira, José Jairo, orient. II.
Título.

AGRADECIMENTOS

Já dizia o poeta... somos tanta gente!!!

Tal qual, foram muitas as pessoas que, de uma ou outra maneira, fizeram parte dessa jornada, algo turbulenta, e que agora devo fazer menção.

Agradeço, primeiramente, à universidade em que trabalho, por me permitir empreender mais uma caminhada na busca do conhecimento, um interstício profissional sempre tão necessário.

Meu mais sincero agradecimento ao Prof. Dr. José Jairo Vieira, antes de orientador, amigo, que me acolheu e que, compreendendo a distância, colocou-se à minha disposição para estar presente.

Aos docentes da Faculdade de Educação da UFRJ, em especial à Ana Ivenicki, Vânia Motta e Roberto Leher, porque sabem que o conhecimento não se submete às leis do mercado, não se vende, socializa-se.

Ao professor Claudio e à professora Margareth, que se fizeram amigos durante os dois anos na Escola Municipal Irã, em Irajá. O compromisso de ambos com a educação manteve a minha esperança na educação.

Às companheiras do LaPEADE, Simone do Valle, Simone Henriques, Daliana, Regina, Ângela, Lillian, amigas constantes e outras intermitentes presentes em muitos momentos, inclusive nas crises.

Em especial à Mayara e à Eliane, que continuam sendo uma parte importante de mim, por razões que até a mesma razão desconhece.

Por último e não menos importante, ao meu companheiro/esposo Domingo, espanhol com suas próprias idiossincrasias, pelo seu apoio incondicional, a tempo e a (des)tempo e sua presença na minha vida.

RESUMO

SILVA, Ranah Manezenco. Pelos meandros do Plano Nacional de Educação: pode-se superar a exclusão? Rio de Janeiro, 2017. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Esta pesquisa buscou compreender os processos de exclusão, consequência das desigualdades e pobreza, que persistem nas políticas públicas, em especial, nos planos nacionais de educação: PNEs 2001-2010 e 2011-2020. Num primeiro momento, destacamos os conceitos que nortearam o estudo, explicitando os vários olhares que analisam a questão da pobreza, da desigualdade e da exclusão. Posteriormente, trabalhamos com alguns indicadores sociais, a partir dos quais apresentamos um quadro sobre a conjuntura brasileira, no que diz respeito ao tema. Essa fundamentação permitiu identificar, nos pressupostos, objetivos, prioridades e metas dos PNEs, em que medida as políticas aprovadas e implementadas possibilitariam superar a desigualdade e a exclusão em educação. A metodologia adotada foi a análise documental, tendo como fontes de dados: (1) indicadores da educação (IBGE, PNAD, MEC/INEP); (2) Plano Nacional de Educação (PNE) 2001 – 2010 e PNE 2011 – 2020; (3) PNE da Sociedade Brasileira; (4) Documentos de avaliação dos planos produzidos no âmbito governamental. O referencial teórico foi o materialismo histórico e dialético, fundamentando todo o trabalho. Na discussão sobre a desigualdade e exclusão, incorporou-se as contribuições de Marta Arretche e Luiz Carlos Freitas; sobre as políticas públicas e a educação brasileira, as concepções de Dermeval Saviani, Celina Souza, Elisa Reis, Carlos Aurélio Pimenta Faria, Marcus André Melo, dentre outros; e sobre os planos, grande parte da produção teórica produzida que avalia os resultados da implantação das políticas. Como resultados, identificamos a ambiciosa tarefa proposta nos objetivos e nas metas do plano aplicado (2001-2010) e do plano em curso (2011-2020). Também analisamos, à luz do plano chamado “PNE da sociedade brasileira”, a proposta do texto como um todo, refletindo a impossibilidade de atender às demandas sociais e resolver os problemas da desigualdade e da exclusão, no que se refere à educação. Esta análise evidenciou os limites e as possibilidades das políticas públicas, ainda que sejam políticas de Estado, para concretizar a perspectiva de uma sociedade mais justa e igualitária, passando pela educação. Esta tese foi desenvolvida no Laboratório de

Pesquisa em Movimentos Sociais, Políticas Públicas e Identidade Social: Corpo, Raça e Gênero (LADECORGEN/FE/UFRJ).

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Desigualdade; Exclusão.

ABSTRACT

SILVA, Ranah Manezenco. **Through the meanders of the National Plano f Education: can exclusion be overcome?** Rio de Janeiro, 2017. Tese (Doctorate on Education). College of Education, Federal University of Rio de Janeiro, 2017.

This research aimed to understand the processes of exclusion, consequence of the inequalities and poverty that persist in public policies, especially in the national plans of education: NPEs 2001-2010 and 2011-2010. In a first moment, we highlighted the concepts that guided the study, making explicit the various looks that analyse the issue of poverty, of inequality and of exclusion. Afterwards, we worked with some social indicators from which we present a picture of the Brazilian conjuncture, concerning the topic. This foundation allowed to identify in the assumptions, the objectives, the priorities and the goals of the NPEs, to what extent the approved and implemented policies would enable to overcome the inequality and the exclusion in education. The adopted methodology was the documentary analysis, having as source of data: (1) indicators of education (IBGE, PNAD, MEC/INEP); (2) National Plan of Education(NPE) 2001-2010 and NPE 2011-2010; (3) NPE of the Brazilian Society; (4) evaluation documents of the produced plans in the government scope. In the debate about inequality and exclusion, the contributions from Marta Arretche e Luiz Carlos Freitas were incorporated; about the public policies and the Brazilian education, the conceptions of Dermeval Saviani, Celina Souza, Elisa Reis, Carlos Aurélio Pimenta Faria, Marcus André Melo, among others; and about the plans, great part of the theoretic production made that evaluates the results of policy implementation. As for the results we identified the ambitious task proposed in the objectives and in the goals of the applied plan (2001-2010) and of the current one (2011-2020). We also analysed in the light of the called “NPE of the Brazilian society” the proposal of the text as a whole, reflecting the impossibility of answering to the social demands and solving the problems of inequality and of exclusion in what education is concerned. This analysis evinced the limitations and the possibilities of public policies, even though they are State policies, to materialize the perspective of a fairer and more egalitarian, going through education. This thesis was developed in the Laboratory of Research in Social Movements, Public Policies and Social Identity: Body, Race and Gender (LADECORGEN/FE/UFRJ).

Key words: National Plan of education, inequality; exclusion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1:	IDH do Brasil (2015)	31
Gráfico 2:	Índice de Gini (2010)	31
Gráfico 3:	Aumento da desigualdade de renda no Brasil (2016)	31
Gráfico 4:	Proporção da população pobre no Brasil entre os anos de 1992 e 2014.....	35
Gráfico 5:	Educação Especial - evolução da política de inclusão nas classes comuns do ensino regular.....	65
Gráfico 6:	Evolução do número de matrículas no Ensino Médio - Brasil (2007-2011)	68
Quadro 1:	Comparativo das propostas dos PNEs – Prioridades.....	79
Quadro 2:	Comparativo das propostas dos PNEs – Diretrizes/Objetivos.....	81
Quadro 3:	Comparativo das propostas dos PNEs – Metas.....	81
Quadro 4:	Metas vetadas pelo Executivo Nacional.....	86
Quadro 5:	Comparativo das propostas dos PNEs – Financiamento.....	90
Quadro 6:	Comparativo das propostas dos PNEs – Avaliação.....	90
Quadro 7:	Diretrizes CONAE e PNE (2014-2023)	94
Quadro 8:	PNE (2014-2023) – Objetivos/Metas.....	95
Quadro 9:	PNE (2014-2023) – Financiamento.....	98
Quadro 10:	PNE (2014-2023) – Avaliação.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Organização dos níveis e etapas da educação brasileira.....	47
Tabela 2: Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade por sexo e grupos de idade (2004/2009).....	48
Tabela 3: Taxa de analfabetismo.....	49
Tabela 4: Média de anos de estudo da população de 10 anos ou mais – Brasil e Regiões Geográficas (1996, 2000, 2003, 2006, 2009).....	49
Tabela 5: Número de Matrículas na Educação Básica por Etapas e Modalidade de Ensino - Brasil, Regiões Geográficas (2011).....	50
Tabela 6: Número de Matrículas na Educação Básica na Rede Pública de Ensino por Etapas e Modalidades de Ensino - Brasil (2011).....	51
Tabela 7: Número de Matrículas na Educação Básica na Rede Privada de Ensino por Etapas e Modalidades de Ensino - Brasil (2011).....	51
Tabela 8: Número de Matrículas na Educação Especial - Brasil, Regiões Geográficas (2007-2011).....	52
Tabela 9: Evolução do Número de Matrículas do Ensino Fundamental - Brasil, Regiões Geográficas (1995, 2000, 2005, 2010).....	53
Tabela 10: Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono no Ensino Fundamental - Brasil, Regiões Geográficas (2006-2010).....	53
Tabela 11: Evolução do Número de Concluintes do Ensino Fundamental - Brasil, Regiões Geográficas (1995, 2000, 2005, 2010).....	54
Tabela 12: Evolução do Número de Matrículas do Ensino Médio - Brasil, Regiões Geográficas (1995, 2000, 2005, 2010).....	54
Tabela 13: Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono no Ensino Médio - Brasil, Regiões Geográficas (2006–2010).....	55

Tabela 14: Evolução do Número de Concluintes do Ensino Médio - Brasil, Regiões Geográficas (1995, 2000, 2005, 2010)	55
Tabela 15: Número de Matrículas na Educação de Jovens e Adultos, por Etapas e modalidade de Ensino - Brasil e Unidades da Federação (2011)	56
Tabela 16: Número de Matrículas na Educação Básica - Comparativo ano a ano.....	57
Tabela 17 - Número de Matrículas na Educação Brasileira, por Níveis, Etapas e Modalidades – Brasil (2011)	57
Tabela 18: Número de crianças e jovens nas idades próprias educacionais Brasil (2010)	59
Tabela 19: Percentual da população que não concluiu o Ensino Fundamental e o Ensino Médio na idade própria.....	60
Tabela 20: Defasagem de estudantes no Ensino Fundamental com idade entre 6 e 14 anos.....	61
Tabela 21: Defasagem de estudantes no Ensino Médio com idade entre 15 e 17 anos.....	61
Tabela 22: Defasagem de estudantes na Educação Superior com idade entre 18 e 24 anos em relação a 33% dessa faixa etária adequada.....	62
Tabela 23: Taxas de analfabetismo, analfabetismo funcional e população de 15 anos de idade ou mais (2011)	63
Tabela 24: Número de matrículas na Educação Básica por dependência administrativa - Brasil (2007-2011)	63
Tabela 25: Taxas de escolarização bruta e líquida - Brasil (2011)	64
Tabela 26: Matrículas na Educação Especial, por Etapa/Modalidade da Educação Básica – Brasil (2011)	64

Tabela 27: Número de matrículas da Educação de Jovens e Adultos por Etapa de Ensino, Brasil (2007 – 2011)	65
Tabela 28: Número de matrículas na Educação Infantil e população residente de 0 a 3 e de 4 a 5 anos de idade - Brasil (2007 – 2011)	66
Tabela 29: As matrículas na educação infantil - Brasil (2011)	67
Tabela 30: Número de matrículas no Ensino Fundamental e população de 6 a 10 e 11 a 14 anos de idade - Brasil (2007 - 2011)	67
Tabela 31: Número de matrículas ano a ano no Ensino Médio.....	68
Tabela 32: Percentual de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam ou já concluíram o Ensino Superior de graduação - Brasil (1997-2011)	69
Tabela 33: Evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na Educação Superior – Brasil (2001-2009)	70

LISTA DE SIGLAS

- AEE** – Atendimento Educacional Especializado
- CAQ** – Custo Aluno Qualidade
- CF** – Constituição Federal
- CGT** – Comando Geral dos Trabalhadores
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CONAE** – Conferência Nacional de Educação
- CONED** – Congresso Nacional de Educação
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- FGV** – Fundação Getúlio Vargas
- FNDEP** – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
- FNE** – Fórum Nacional de Educação
- FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases
- LDBEN** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC** – Ministério da Educação
- OAB** – Ordem dos Advogados do Brasil
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PDRAE** – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
- PEC** – Proposta de Emenda Constitucional
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PME** – Pequena e Média Empresa
- PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PNE** – Plano Nacional da Educação
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- RDH** – Relatório de Desenvolvimento Humano
- SECADI** – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
- SEESP** – Secretaria de Educação Especial

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	142
1.1. OBJETIVOS	23
1.2. PERCURSO DO TRABALHO	23
2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DESIGUALDADE, A POBREZA E A EXCLUSÃO	30
3. ALGUNS INDICADORES DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	48
4. PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO – 2001-2011 E 2014-2024	73
4.1. PNE (2001 – 2010)	80
4.2. PNE (2014 – 2023): AS EXPERIÊNCIAS COM O ANTIGO PLANO E AS DISCUSSÕES PRESENTES	93
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106
ANEXOS	Erro! Indicador não definido.

1. INTRODUÇÃO

Escrever é um exercício de liberdade, não de submissão. Nenhum método pode ter a pretensão de aprisionar a verdade e acreditar nos autores é um exercício político dos leitores.

(Milton José de Almeida)

Durante os últimos quase 30 anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) e também 20 anos, desde a promulgação da LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº. 9394/96), as políticas públicas de educação foram (e ainda são) propostas como possibilidade de igualdade. Os diferentes governos, inspirados pelos novos ares da democracia, incluíram em seus discursos e programas essa perspectiva. O contexto do país, à época, favoreceu a discussão em torno dos direitos sociais e das políticas públicas, dado o processo de abertura política com o fim do regime militar, em 1985.

De acordo com Saviani (2013, p. 209), “a década de 1980 assinala, com certeza, o momento de maior mobilização dos educadores só comparável, provavelmente, à década de 1920”. Entretanto essa mobilização não aconteceu de maneira isolada, e sim foi potencializada pelos movimentos de greve, as paralizações e as manifestações. Se antes, durante a ditadura, qualquer organização ou movimentos sociais que se manifestassem eram reprimidos, com a luta pelas *Diretas Já* o país presenciou um forte processo de mobilização pela sua democratização.

A crise social se deu em função do caráter autoritário e centralizador do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985), papel que passou a ser questionado por setores progressistas, reivindicando a implantação de procedimentos mais transparentes e de maior participação no controle público: na verdade era a gestão do próprio Estado que estava em pauta (FURTADO, 2005 p. 60).

Precisamente, no âmbito educacional, a reivindicação dos movimentos em defesa da educação pública era o fim das concepções técnico-burocráticas que se instalaram na administração e no trabalho escolar. Segundo Paro (2001), tais movimentos se preocupavam com uma nova organização para uma escola que fosse democrática, que acabasse com aquela estrutura hierarquizante e autoritária que inibia o exercício de relações verdadeiramente pedagógicas, intrinsecamente opostas às relações de mando e submissão que eram admitidas nas escolas.

A resposta do Estado, com o fim da ditadura, foi o oferecimento de reformas¹. Mas por que reformar? O que motivavam as reformas? De acordo com Shiroma et al. (2001), os movimentos críticos dos anos 1970 e as mobilizações da década de 80 exigiam mudanças no sistema educacional e, entre suas bandeiras de luta, a educação pública e gratuita como direito a ser garantido pelo Estado; a erradicação do analfabetismo e a universalização da escola pública.

Outros fatores também contribuíram para as novas exigências, dentre eles, o cenário educacional vigente no país, nos anos 90, o qual indicava que 22% da população era analfabeta e 38% possuía somente o primeiro segmento do ensino fundamental (antiga 4ª série), isto é, 60% da população era muito desqualificada. A evasão escolar também era bastante expressiva: das 22 milhões de matrículas feitas em 1982, pouco mais de 3 milhões chegaram ao ensino médio em 1991 (SANTOS, 2010).

Com tantas mobilizações e reivindicações, tivemos um período que se caracterizou por debates e disputas entre diferentes projetos de sociedade e de educação, com diferentes atores sociais. Esse processo culminou com a aprovação da denominada Constituição Cidadã, a CF de 1988.

No que diz respeito à CF, o texto resultante sugeria garantir aos seus cidadãos inúmeros direitos e muitos deles implicam a igualdade de oportunidades no país, já defendida em outros países. No texto, essa igualdade passava, também, pela 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.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola [...]
(C.F., 1988).

Esses Artigos defendem a educação como direito de todos e dever do Estado, com igualdade de condições para o acesso e a permanência, corolários que comprometem o Estado a implementar diversas ações para que o texto constitucional seja concretizado. Era, então, o tempo de pensar como e qual educação pretendíamos para o país. Nesse sentido, seguiram-se o texto da Carta Magna, Leis, Decretos e Portarias que detalharam o caminho a ser percorrido para que o preceito se materializasse no campo educacional, uma vez que estava previsto, em

¹ O termo reforma abarca uma variedade de acepções, diferenciando-se, por exemplo, de mudança ou inovação. Aqui será adotado o mesmo significado que Stoer deu à palavra, ou seja, como um conjunto de ações orientadas para “legitimar determinada tentativa de reestruturação de forma do Estado” (STOER, 1986 apud AFONSO, 2000).

seu Art. 22, inciso XXIV, como sendo de competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, abrindo, com isto, a possibilidade de reformulação da legislação educacional brasileira.

Entretanto, depois da CF (1988), a educação precisava passar por reformas. Na configuração do “novo Estado brasileiro”, os governos de 1990, mas sobretudo nos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), (1995- 2002), investiram em amplos programas de reformas educativas, com o intuito de promover uma educação de qualidade para todos. Essas mudanças foram reorientadas a partir da Reforma do Estado, expressas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE – (BRASIL, 1995). Esse Plano apresentou a proposta de substituição do padrão burocrático de gestão pública pela introdução do que se denominou administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998), como solução para os problemas de clientelismo, burocratismo e patrimonialismo.

Nos anos 1990, em especial, a reforma foi vista como a própria política educacional governamental, isto é, uma verdadeira “revolução copernicana” (SHIROMA et al., 2011, p. 10) da educação nacional, materializada por meio de legislação, financiamento de programas governamentais e uma série de ações não governamentais que envolveram participações em fóruns, exploração midiática de iniciativas educacionais, campanhas de divulgação das propostas governamentais em publicações oficiais, entre outras iniciativas marcadas pela presença e orientação de intelectuais e organismos nacionais e internacionais (idem).

Esse período de transformações, que eclodiu no Brasil no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), teve seu início ainda na década de 70 e foi influenciado pela instauração da política neoliberal e pela participação dos organismos multilaterais na definição das políticas educacionais, os quais colocavam a educação como estratégia para competitividade e ascensão do país na agenda global (OLIVEIRA, 2010; SHIROMA et al., 2011).

Essas reformas, vale a ressalva, aconteceram no bojo de uma crise econômica mundial e, segundo Fernandes (2009, p. 60), no Brasil,

Essa crise foi identificada como do Estado [...] assim o referido Plano com base no diagnóstico de que o Estado está em crise apresenta a reforma como uma exigência imposta pela globalização econômica e uma necessidade para o país, no sentido de superá-la.

Não é nosso objetivo, neste estudo, o aprofundamento nas discussões sobre as relações entre a questão econômica, desenvolvimento do país e a educação, porque essa análise outros

autores fizeram em estudos anteriores, com mais propriedade, como por exemplo: Cunha (2007), Saviani (2009), Fonseca 2009, Setúbal (2010)². No entanto, vale a ressalva de que a proposta para superar a crise econômica representava pensar a educação brasileira a partir de uma ótica administrativa, uma administração pública, mas, segundo o PDRAE, também gerencial, que se fundamentasse nos princípios:

[...] de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão- cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 1995, p. 24).

Evidenciava-se o eixo norteador para a educação: um modelo de administração gerencial com elementos das teorias e técnicas da gerência empresarial e de excelência nas escolas públicas, destacando-se a questão da qualidade e a necessidade de atender localmente às demandas do ‘*cidadão- cliente*’. Para Azevedo (2002, p. 59), o que se concebeu foi um replanejamento institucional, com base “[...] nos pressupostos da qualidade total: privilegiamento da administração por projetos com objetivos previamente estabelecidos, baseados localmente e com traços competitivos”.

Esse foi o contexto que nos colocou diante da LDBEN e demarcou um novo campo de disputa. Como resultado, surgiram duas propostas de lei: de um lado o projeto construído com a ampla participação de diferentes segmentos organizados da sociedade civil – com representação no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – e de outro, o projeto do deputado Darcy Ribeiro (proposta aprovada) – em consonância com as políticas neoliberais implementada pelo Banco Mundial³.

A nova LDBEN não contemplava diversas demandas discutidas e apresentadas nos anos que se seguiram à aprovação da CF (1988). Houve a necessidade de se elaborar políticas

² Recomendamos as leituras de Luiz Antônio Cunha: O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0928100.pdf>; Dermeval Saviani: O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>; Marília Fonseca: Políticas Públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a02.pdf>; Maria Alice Setúbal: Equidade e desempenho escolar: é possível alcançar uma educação de qualidade para todos? Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1691/1342>.

³ Para entender como se deram essas discussões, recomendamos a leitura do texto “Política Educacional e LDB: algumas reflexões” de Maria Aparecida Zannetti, disponível em: <http://www.ifil.org/Biblioteca/zanetti.htm>; os trabalhos de Eneida Shiroma, entre outros.

públicas, leis complementares, novas leis e decretos para a sua aplicação. A exigência de um Plano Nacional de Educação foi explicitada no Art. 9º. *A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios* e, a partir desse marco legal, o primeiro Plano Nacional da Educação (PNE) foi aprovado, em 2001.

Contudo, o período que antecedeu sua aprovação novamente foi marcado por inúmeras discussões e disputas de projetos em todo o país, igualmente organizadas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em congressos e conferências, com os diferentes setores da educação e com a comunidade escolar, representada por professores, pais e estudantes. O Fórum, que anteriormente havia coordenado as discussões sobre a LDBEN, tomou para si a responsabilidade de também coordenar, nacional e localmente, em grupos de trabalho e plenárias, os diferentes setores para pensar a proposta do PNE.

A construção do PNE da Sociedade Brasileira atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, desde sua participação nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte até os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação – CONED, sistematizando as contribuições advindas de diferentes entidades representativas da educação e sindicatos. Na justificção, ressaltou-se esse documento-referência, que contemplava dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendiam uma sociedade mais justa e igualitária.

Situar-nos nesse momento histórico se deve ao fato da nossa participação direta naquelas plenárias, enquanto responsáveis pelo Fórum Mineiro de Educação, contribuindo para a elaboração da proposta final apresentada no Congresso Nacional, conhecida como PNE da Sociedade Brasileira, conscientes de que “os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram” (MARX, 2011, p. 25).

Nossa proposta foi encabeçada pelo deputado Ivan Valente e subscrita por mais de 70 parlamentares e líderes de oposição na Câmara dos Deputados, tornando-se o Projeto de Lei nº 4.155/98. Segundo Valente (2002, p. 97):

A inesperada ação da sociedade forçou o governo Fernando Henrique Cardoso – que, como os fatos viriam a demonstrar, apesar da determinação constitucional e da LDB, não se interessava em nenhum PNE – a desengavetar o seu plano e encaminhá-lo em 11/2/ 98 à Câmara, onde

tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o número 4.173/98.

Após um ano de discussões em audiências públicas no Congresso, foi encaminhada para a Câmara, como texto final, a proposta do governo e, em 9 de janeiro de 2001, o presidente da República sancionou, com nove vetos, a Lei nº 10.172/2001, que aprova o PNE.

Haver participado ativamente desse movimento histórico e, recentemente, mais de dez anos depois, acompanhar com preocupação a aprovação de um novo PNE, fez parte do processo de problematização dessa realidade e resultou no objeto de pesquisa: em que medida os PNEs se propõem a resolver o problema da desigualdade e da exclusão?

Cabe, aqui, explicitar que o nosso olhar para a temática implica determinada relação sujeito-objeto, em que o objeto será sempre algo produzido pelo sujeito, resultando na autoimplicação do sujeito ao objeto, o que evidencia uma relação muito mais de unidade com o objeto do que de identidade. Nesse sentido, a produção do conhecimento que pretendemos com nosso trabalho, reflete, o entendimento de que ao mesmo tempo em que a sociedade produz o homem, ela também é produzida por ele:

A produção das ideias, de representações e da consciência está em primeiro lugar direta e intimamente ligada à atividade material e ao comércio material dos homens, é a linguagem da vida real [...]São os homens que produzem as suas representações, as suas ideias, etc., mas os homens reais, atuantes e tais como foram condicionados por um determinado desenvolvimento das suas forças produtivas e das relações que a elas correspondem, inclusive as mais amplas formas que estas possam tomar. A consciência nunca pode ser mais que o Ser consciente; e o Ser dos homens é o seu processo de vida real (MARX; ENGELS, 2001, p. 18).

Por isso, em nosso estudo, tal como considera Kosik (1986, p. 30), buscou-se perceber as relações internas dos fenômenos (PNEs como tal) na conexão entre seus elementos “[...] é o movimento do todo para a parte e da parte para o todo, do fenômeno para essência e da essência para o fenômeno, da totalidade para contradição, da contradição para a totalidade, do objeto para o sujeito, do sujeito para o objeto”.

Consideramos que, na nossa sociedade capitalista, não há autonomia da economia, nem autonomia das relações sociais. Evidencia-se uma complexidade social, de implicações e conexões de várias esferas da vida social com a unidade formada pela estrutura econômica. Acontece o que Frigotto (2000, p. 75) denomina de “imperativo do modo humano de produção social da existência”.

Nesse processo de formulação e aprovação das leis, constatamos que, apesar das amplas garantias legais que protegem o direito à educação, a realidade educacional brasileira está longe de corresponder às necessidades da sociedade. Não podemos negar que o Brasil conquistou avanços na área educacional nas últimas décadas. Essas conquistas são importantes, porém, desde a nossa perspectiva, insuficientes, uma vez que não basta frequentar a escola. Isto porque nos identificamos com uma perspectiva humanista da educação, que

parte da premissa de que a educação tem, como um dos seus corolários, o processo de produção e reprodução de conhecimentos inerentes às mediações necessárias à práxis que resulta na humanização dos homens; e, por consequência, o conhecimento clássico acumulado historicamente pela humanidade é tomado como meio essencial e predominante da ação educativa. Assim, o conhecimento humano científico, tecnológico e cultural constitui-se em elemento superestrutural engendrado nas múltiplas e contraditórias relações sociais que os homens estabelecem entre si e com a natureza durante o processo de realização das suas condições materiais e espirituais de existência (FERREIRA Jr. e BITTAR, 2008, p. 636).

Assim sendo, quando o Estado trata de pensar a educação, o faz a partir de outra lógica, de modo que estudar uma determinada política pública, num modelo de Estado neoliberal, pressupõe que o mesmo, dentro da lógica capitalista, assume o papel de estabelecer políticas públicas para “atender” às demandas sociais. Logo, o Estado, por mais que atribua sentido em si e para si, necessita de uma legitimação afirmadora fora de si, a qual só pode ser encontrada na sua relação com a sociedade, que muitas vezes se dá no esteio das políticas sociais (SCHURSTER, 2010). Isto quer dizer que o Estado

É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, dessas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1980, p. 135).

Nesse sentido, “o Estado é o lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com as classes dominadas. É um *lugar* e um *centro* de exercício do poder, mas que não possui poder próprio” (POULANTZAS, 2000, p.150).

Baseando-se em uma orientação marxiana, Poulantzas (2000) enfatiza que o Estado não é uma simples relação, mas a condensação material de uma relação de forças: ele possui uma ossatura específica que implica, igualmente, para alguns de seus aparelhos, a exclusão da presença física e direta das massas populares em seu seio (POULANTZAS, 2000). Entretanto, apesar dessa exclusão física, o Estado absorve, parcialmente, as demandas reais das classes dominadas, o que implica sua presença marginal e subordinada no aparato estatal. Isto sugere a reafirmação da luta de classes na própria materialidade do Estado (NEVES e PRONKO, 2010, p. 101).

Podemos resumir a lógica que se apresenta pelo Estado e as políticas públicas que nos oferece para a educação a partir de uma citação de Freitas (2007), visto que, ainda que extensa, retrata a ideologia que sustenta a concepção e implementação das políticas. O autor afirma que

Os liberais admitem a igualdade de acesso, mas como tem uma ideologia baseada na meritocracia, no empreendedorismo pessoal, não podem conviver com a igualdade de resultado sem competição. Falam de igualdade de oportunidades, não de resultados [...] os resultados dependem de esforço pessoal, uma variável interveniente que se distribui de forma “naturalmente” desigual na população, e que deve ser uma retribuição ao acesso permitido. Eles não podem aceitar que uma espécie de “acumulação primitiva” (Marx) ou um ethos (Bourdieu) cultural sequer interfira com a obtenção dos resultados do aluno. Se aceitassem teriam que admitir as desigualdades sociais que eles mesmos (os liberais) produzem na sociedade e que entram pela porta da escola. Isso faz com que a tão propalada equidade liberal fique, apesar dos discursos, limitada ao acesso ou ao combate dos índices de reprovação (FREITAS, 2007, p. 967-968).

Uma vez exposta nossa compreensão da realidade, entendemos que as políticas educacionais fazem parte da totalidade social e não se pode tratá-las de modo isolado. O estudo da sua gênese, de seu movimento e de suas contradições direcionará a pesquisa para a constante busca de um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que possibilitarão captar o seu movimento nesta totalidade (CURY, 2000). Considerando, ainda, que a implementação de uma política pública é marcada por interesses econômicos, políticos e ideológicos, não é possível captar o significado de uma política educacional sem compreender a lógica global do sistema orgânico do capital.

Na esfera das políticas públicas, os estudos contemporâneos das mesmas buscam o aprofundamento em diferentes temáticas. Entretanto, este trabalho problematizou os PNEs (2001-2011 e 2014-2023), entendidos como políticas públicas, uma vez que pretenderam/pretendem resolver a problemática contraditória da desigualdade/igualdade e da exclusão/inclusão estabelecendo metas, delimitando um período de tempo para seu alcance e balizando as ações nos demais níveis executivos, estadual e municipal.

Entendemos, portanto, uma possível contribuição que essa pesquisa tentou trazer, tornando-se socialmente relevante, pois

É preciso, portanto, que as políticas, estratégias e ações que sejam aplicadas com o intuito de resolver esses problemas, estejam baseadas em diretrizes e critérios derivados do estudo científico da problemática social (SORIANO, 2004, p. 14).

Nosso estudo, em última instância, compreende a educação, entendida como uma problemática social. Destacamos o interesse e crescimento das pesquisas que problematizam as políticas públicas nas últimas décadas. Segundo Arrechte, (2003, p. 7-8),

O crescente interesse por essa temática está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais – resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado –, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais – seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. Paradoxalmente, essas novas questões da agenda política brasileira constituem também um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas públicas.

Dessa forma, as diferentes análises, ao mesmo tempo em que contribuem para a compreensão das políticas públicas, carregam, em si mesmas, problemas no que diz respeito ao conhecimento que produzem, quer seja para consolidar uma área de estudo ou para avaliar os resultados da implementação das mesmas (Melo, 1999; Souza, 2003, Reis, 2003, Faria 2003). As reflexões apresentadas pelos autores apontam algumas preocupações para o estudo das políticas públicas: escassa acumulação de conhecimento na área; ausência de uma agenda de pesquisa delimitada pelos pesquisadores e não pelo governo; o propósito e o resultado da implementação das políticas e ainda os atores que participam na elaboração das políticas.

Dada a diversidade de temas abordados, ainda há a necessidade de mais estudos nesse campo, oferecendo novas perspectivas para uma melhor compreensão do fenômeno. Desse modo, o estudo dos PNEs, sua gênese, seu movimento e suas contradições direcionará a pesquisa para a constante busca de um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que possibilitarão captar o seu movimento nesta totalidade. Considerando, ainda, que a implementação de uma política pública é marcada por interesses econômicos, políticos e ideológicos, não é possível captar o significado de uma política educacional sem compreender a lógica global do sistema orgânico do capital.

Tendo problematizado o nosso tema, tratamos de delimitar os objetivos do nosso estudo a partir de uma hipótese que orientou nossa análise: no interior do PNE, existe ou não uma exclusão/inclusão programada que interferiria diretamente na possibilidade de resolver o problema das desigualdades?

1.1.OBJETIVOS

Objetivo Geral

Problematizada a temática e elaborada uma hipótese, configuramos o objetivo geral deste estudo, que foi identificar e analisar os PNEs (2001 e 2014) enquanto políticas públicas desenvolvidas para contribuir na resolução do problema das desigualdades e da exclusão.

Objetivo Específico

A partir dessa identificação e análise, discutimos os princípios, objetivos, metas e condições para sua execução, buscando verificar se é possível atender às demandas da sociedade ou existe uma exclusão/inclusão programada.

1.2.PERCURSO DO TRABALHO

Realizado o nosso estudo, podemos dizer que as políticas públicas expressam uma intenção em uma determinada direção e se relacionam direta ou indiretamente com os

problemas da sociedade que demandam soluções. Essa afirmação abre a possibilidade de realização de diferentes tipos de análises das políticas.

Inicialmente, podemos concordar com Marques, Arretche, Hochman e Kuschnir (2007, p. 142-143), quando afirmam que

O ponto de partida de todo o conhecimento em ciências sociais é a ideia de que é possível observar e interpretar as regularidades do mundo social, sem que isso signifique a abolição das variações individuais [...] e o tipo de explicação que podemos produzir é diferente de grande parte das produzidas nas ciências físicas, em que a maioria dos fenômenos é entendida como determinística, sendo possível prever o comportamento futuro dos fenômenos incorrendo-se apenas em erros de medida. [...].

Para estes autores, indicar esses mecanismos de regularidade do mundo social é fundamental, uma vez que as explicações que se apresentam numa pesquisa tratam de compreender melhor as dinâmicas sociais que causam determinados fenômenos, sendo que os dados encontrados revelam “os processos de nível intermediário que explicam os fenômenos, em uma estratégia ao mesmo tempo provisória e cumulativa de produção do conhecimento” (idem, p. 143).

Partindo dessa perspectiva, da provisoriedade do conhecimento, nossos pressupostos metodológicos são os do materialismo histórico e dialético, onde o pesquisador, na condução das pesquisas sobre políticas educacionais, a partir do enfoque metodológico materialista histórico-dialético deve, essencialmente, “apreender a totalidade da qual a problemática levantada faz parte, identificando inclusive os sujeitos históricos a quem essa problemática se refere” (NETTO, 2011, p. 25). Isto implica, ainda, em um resgate das produções teóricas sobre esta problemática, de modo a identificar o que se já produziu, o que já se evidenciou e o que necessita ser aprofundado e/ou revisitado, até mesmo no sentido de uma ruptura (GOMIDE, 2013, p. 9).

Essa postura é a que possibilita, nos limites que o próprio trabalho impõe, apreender as múltiplas dimensões do problema que se pretende desvendar. Logo, dois polos coexistem na perspectiva do pesquisador que precisa, rigorosamente, dar a devida atenção aos conceitos teóricos, a fim de buscar respostas para a problemática levantada e ter liberdade para captar as tramas da realidade investigada, de modo que a sensibilidade do pesquisador possibilite captar as entrelinhas (a essência), o que exige um conhecimento prévio da realidade investigada.

Nessa perspectiva, consideramos que a educação é uma prática social e concordamos com Gomide (2013, p. 11), ao afirmar que ela

é resultante das determinações econômicas, sociais e políticas, atuando na reprodução da ideologia dominante, como também reproduzindo as contradições que dinamizam as mudanças e possibilitam novas formações sociais, a análise das políticas educacionais deve estar associada a um processo de produção de um conhecimento efetivamente transformador e politicamente engajado [...].

Por isso, investigar políticas educacionais requer o desenvolvimento da capacidade de captação, análise e compreensão não só do que é conservado, mas, fundamentalmente, do que é mudado e criado, e este processo de mudança e criação se dá dentro de limites muito estreitos, dadas as condições estruturais de origem e desenvolvimento da sociedade brasileira, o que exige, portanto, um alto grau de acuidade para captar este movimento.

As políticas educacionais fazem parte da totalidade social e não se pode tratá-las de modo isolado. Sendo assim, adotamos o enfoque do materialismo histórico-dialético por proporcionar as reflexões necessárias decorrentes do processo de investigação, dado que permite articular singularidade, particularidade e universalidade, e uma vez que a análise de uma política educacional é um recorte da realidade que ganha significado na particularidade do momento histórico em que é concebida como nas determinações universais do capitalismo global. A mediação histórica no nosso estudo permitiu uma compreensão global do fenômeno em seu desenvolvimento.

Como método, o materialismo histórico-dialético se dá a partir de três movimentos simultâneos: de crítica, de construção do novo conhecimento e de ação com vistas à transformação. Para ser materialista, histórica e dialética, a investigação deve considerar a concretude, a totalidade e a dinâmica dos fenômenos sociais, que não são definidos à priori, mas construídos historicamente (CARVALHO, 2008).

Este processo de articulação das múltiplas dimensões do fenômeno com a totalidade mais ampla requer, ainda, uma ordenação lógica e coerente do que se captou da realidade estudada, de modo que não se negligencie o caráter histórico do objeto de conhecimento e as cinco categorias fundamentais da perspectiva dialética: contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia.

A categoria de contradição rebate a concepção de linearidade, pois parte do entendimento de que nada existe em permanência e, portanto, toda realidade é passível de superação. A categoria de totalidade busca a conexão dos aspectos particulares com o contexto social mais amplo que produz as contradições. A categoria de mediação parte do pressuposto de que o homem é mediador das relações sociais e, portanto, agente para intervenção no real. A categoria de reprodução aponta para o fato de que o modo de produção

capitalista, para se manter, tende a se reproduzir, mesmo que com pequenas mudanças que não chegam a ser estruturais, mas apenas adaptativas a este modo de produção. A categoria de hegemonia entende que a ideologia da classe dominante e sua concepção de sociedade, de valores e de relações sociais devem ser reproduzidas a ponto de que estes ideais de sociedade sejam um consenso entre os cidadãos (CURY, 1986, p. 27-29).

Como a dialética parte do movimento, da mudança, para que a pesquisa seja materialista histórico-dialética, exige-se uma constante revisitação e reconstrução da teoria, porque este enfoque parte da historicidade do fenômeno e, por se tratar de conhecimento histórico, é parcial, provisório e relativo, necessitando ser revisitado e reconstruído constantemente.

Porém, é preciso reconhecer que existe uma produção de conhecimento sobre a temática das políticas públicas, que segundo Dourado (2006), tem se constituído um grande desafio para a área educacional, seja em função dos limites teóricos e metodológicos subjacentes ao seu grau de complexidade, pelo envolvimento de diferentes atores ou pelo seu desdobramento abrangente, envolvendo questões que transcendem o escopo da área educacional.

A avaliação de políticas educacionais pode se efetivar por vários ângulos, concepções e perspectivas, que requerem uma análise contextualizada dos complexos contornos políticos que a engendram, uma vez que ela se apresenta por meio da tensão salutar entre a dimensão técnica e política, cujos horizontes teórico-ideológicos e políticos a traduzem como uma política de governo e/ou de Estado. Na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado⁴ (DOURADO, 2010, 681).

Esse mesmo entendimento, de maneira mais abrangente, é defendido por Arretche (2003, p. 8) no Dossiê Agenda de Política Públicas:

novas questões da agenda política brasileira constituem também um problema para o desenvolvimento da agenda de pesquisa em políticas

⁴ Vários estudos e pesquisas, sobretudo no campo das políticas e de gestão, ressaltam a complexa e contraditória lógica das políticas educacionais no Brasil, envolvendo abordagens diversas, no tocante ao direito à educação, concepções em disputa, organização e gestão, educação e trabalho, financiamento. Ver, entre outros, Ferreira e Aguiar (2009), Ferreira e Oliveira (2009), Ferreira (2008), Oliveira e Santana (2010), Oliveira (2007), Sander (2007), Silva e Aguiar (2004), Oliveira e Adrião (2007), Gouveia, Souza e Tavares (2006), Oliveira e Duarte (1999), Dourado e Paro (2001) e Cunha (1999 e 2009).

públicas. Embora positivas e promissoras, a institucionalização e a expansão são, contudo, insuficientes para que os trabalhos produzidos em uma determinada área temática se constituam em efetiva contribuição ao conhecimento.

Constatando que os desafios que se colocam para os que estudam as políticas públicas, em geral, e aquelas no âmbito da educação, não são diferentes quando pensamos no tema específico problematizado no nosso estudo, ou seja, compreender os PNEs, em sua concepção “micro”. No entanto, compreender os PNEs como políticas públicas leva em consideração a sua abrangência (âmbito nacional) e o tempo que se impõe para solucionar problemas da educação (dez anos).

Nesse sentido, alguns pesquisadores têm dedicado tempo e esforços para avaliar essa política pública. Destacamos alguns autores e seus trabalhos: Davies (2001), Abicalil (2005) Saviani (2007, 2008, 2010, 2014), Dourado (2009) e Oliveira (2010), dentre outros, que, no bojo de discussões mais amplas sobre a educação brasileira, buscaram avaliar como os PNEs se propuseram/propõem a enfrentar as questões educacionais pendentes em nosso país. Estes e outros autores farão parte da nossa análise, considerando as suas perspectivas para compreender o fenômeno.

Para dar conta dos objetivos, a metodologia adotada foi a análise documental, a qual, de acordo com Santos (2000, p. 45), pode ser realizada por meio de fontes como

Tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza – pintura, escultura, desenho, etc.), notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos.

Quanto a esse tipo de análise, para Ludke e André (1986, p. 38) “a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”, e o que a caracteriza é a realização desta análise, baseada na interpretação coerente, tendo em vista a temática proposta e a pergunta de pesquisa (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Os principais documentos analisados nesse estudo foram as Leis Nº 010172, de 9 de janeiro de 2001, e Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que contém, respectivamente, os textos dos planos nacionais de educação de 2001- 2010 e 2011-2020, não se desprezando os trabalhos de outros autores e suas contribuições nos estudos da temática.

Ao pensarmos em uma análise que se consubstanciasse na legislação educacional, verificamos que as leis precisam ser consideradas a partir de múltiplas determinações, considerando-as dialeticamente. As leis são expressões que revelam sentidos e características da sociedade em que foram produzidas, e por isso cumprem uma função ideológica.

No entanto, algumas concepções teóricas de análise entendem que as leis não devem ser vistas como um instrumento de manipulação, exclusivamente definido para o benefício da classe privilegiada, pois, em diversos momentos, na história e na atualidade, foram pensadas e determinadas em um contexto de luta pela hegemonia, sendo um elemento de luta contra privilégios, e, portanto, mediadora de conflitos. Dessa forma,

[...] não basta analisar a legislação de forma mecânica, ou seja, a lei pela lei, sem (ou só) estabelecer ligações entre o poder político hegemônico, sem fazer conexões entre a legislação educacional e o projeto político social ou a própria prática social, sem considerar as reações (incorporações/resistências) da sociedade ou setores diretamente afetados pelas medidas legais, etc. (CASTANHA, 2013, 39).

Tal perspectiva se confirma na avaliação de Valente (2002, p. 107), quando analisa os momentos de apresentação e aprovação do PNE. Segundo o autor,

graças à pressão social produzida, sobretudo, pelos profissionais da educação, o texto do PNE votado no parlamento contemplou algumas medidas – a esmagadora maioria delas seria vetada posteriormente, por FHC – que atenuavam os traços de simples “carta de intenções”, que marcavam o texto da lei aprovada.

No entanto, tendo como enfoque analítico o materialismo histórico-dialético, precisamos que Marx, ao estudar o Estado idealizado por Hegel, alertou para o fato de que ele “não pode ser tratado como realidade simples; ele deve ser tratado como atividade, como uma atividade distinta” (MARX, s/d). Mesmo entendendo o Estado como o braço forte da classe dominante, identificou a sua função como agente de transformação da realidade.

E, de acordo com Castanha (2011, p. 314-315),

Gramsci compreendeu o alerta de Marx e definiu o Estado “como ‘educador’ na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização”. Segundo ele, o “Estado tende a criar e manter um certo tipo de civilização e de cidadão” e, por isso, procura “fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros”. Os instrumentos auxiliares do Estado são o direito, as leis, a escola e outras instituições.

Trabalhamos com outros dados que participaram da análise, aqueles oferecidos pelos Censos e Pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - de diferentes períodos. Ao visualizar esses dados, em gráficos e em figuras, ampliamos nossa compreensão sobre outras questões que envolvem os problemas educacionais e que contribuiriam na análise da legislação.

Segundo Orrico (2005), o texto legal, como discurso, traz, embutidos, dois aspectos: aquele que informa, descreve, compreende; e outro que se abre a toda perspectiva de análise. Chamamos de aspecto descritivo o conteúdo exposto, unívoco, compreensível do texto de lei - o aspecto exposto por marcas textuais próprias; chamamos de aspectos conceptuais as forças sociais que produzem um texto, as circunstâncias em que foram produzidos.

Este aspecto corresponde à caracterização discursiva da sociedade nas suas formas paradoxais e se constitui pelas marcas transtextuais. Isto é, o texto exposto em documentos oficiais possui duas faces: a que é revelada pela materialidade do texto e a oculta, que são seus modos e formas de produção fruto do urdir social dos atores e, muitas vezes, de palco contraditório de interesses e contradições.

Fazendo nossas as palavras de Saviani (1996, p. 75),

Neste estudo, que a legislação do ensino constitui um referencial privilegiado para a análise crítica [...] e para se compreender o real significado da legislação não basta ater-se à letra da lei; é preciso captar o seu espírito. Não é suficiente analisar o texto; é preciso examinar o contexto.

Dito isto, apresentamos, a seguir, três capítulos que estruturaram nossa pesquisa. No primeiro capítulo, compartilhando estudos e análises de diferentes autores, abordamos a desigualdade e a exclusão no Brasil. No diálogo estabelecido, identificamos aproximações e distanciamentos, quer nos conceitos e definições, quer em sua compreensão dos fenômenos, buscando a relação dialética que pensamos existir entre essas categorias.

No segundo capítulo, trabalhamos com alguns indicadores da educação. Ao inserirmos gráficos e figuras que representavam a perspectiva quantitativa apresentada pelos órgãos assessores do Estado, estabelecemos relações com as projeções contidas nos PNEs para melhorar “os números da educação”.

No terceiro capítulo, apresentamos e analisamos os PNEs (princípios, objetivos, metas e estratégias) propostos para resolver os problemas da educação, em especial a desigualdade e a exclusão. E, à guisa de conclusão, nossas considerações finais nos abriram novas possibilidades para o aprofundamento da temática.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A DESIGUALDADE, A POBREZA E A EXCLUSÃO

O título deste capítulo traz implícita a abrangência e a profundidade com as quais refletimos sobre as questões relativas à desigualdade e à exclusão. Considerando os brilhantes estudos que existem, desenvolvidos por outros autores, a partir de diferentes abordagens⁵, nossa postura não significou atribuir-lhes menor importância, mas sim tratar o conhecimento produzido sobre essas categorias nos limites que permitiram compreender melhor o tema da pesquisa.

A desigualdade, associada à pobreza e à exclusão, no âmbito do nosso estudo, faz parte de uma das faces da globalização, a partir da compreensão de Santos (2003, p. 18),

De fato, se desejamos escapar à crença de que esse mundo assim apresentado é verdadeiro, e não queremos admitir a permanência de sua percepção enganosa, devemos considerar a existência de pelo menos três mundos num só. O primeiro seria o mundo tal como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula; o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: uma outra globalização.

Cabe destacar que tanto Santos (2003) como outros autores têm utilizado o termo mundialização⁶ em substituição à globalização, entendendo que

⁵ Sobre desigualdade, pobreza e exclusão ver: Luana de Souza Siqueira que, em sua tese de doutorado e em seu livro intitulado “Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos”, de 2013, traz diferentes abordagens para a analisar a pobreza; e a tese de Giuliana Franco Leal, de 2008, intitulada “Exclusão social e ruptura dos laços sociais: análise crítica do debate contemporâneo”. Excelentes análises históricas dos conceitos e noções que em muito contribuíram para o nosso estudo.

⁶ Chesnais (1996) considera mais adequado denominar o processo atual de mundialização do capital, pois ele representa o próprio regime de acumulação do capital. O autor firma que, em primeiro lugar, globalização é dada não pela mundialização das trocas, mas pela mundialização das operações do capital, em suas formas tanto industriais quanto financeiras. Em segundo lugar, as primeiras etapas do ciclo de acumulação, o capital coloca em movimento um grande volume de mercadorias, mas, contraditoriamente, esse mesmo capital busca libertar-se da forma mercadoria, através do domínio de mecanismos financeiros que possibilitem a acumulação ampliada do capital. E ainda segundo Chesnais (1996), esse processo firmou e consolidou a mundialização como um regime institucional internacional do capital concentrado e conduziu a um novo salto na polarização da riqueza, corroborando e acentuando com a evolução dos sistemas políticos rumo à dominação das oligarquias obsecadas pelo enriquecimento e voltadas completamente para a reprodução da sua dominação.

Deve-se justificar o termo “mundialização” em substituição ao termo “globalização”, mais difundido na mídia e nas discussões acadêmicas. Ambos os conceitos referem-se ao processo de internacionalização da economia capitalista. Porém o termo “globalização” possui um caráter parcial porque está carregado de ideologia empresarial dos oligopólios americanos e europeus (SILVA, 2001, p. 1).

Os autores que trabalharam com os conceitos, as definições e, ainda, a concepção de noção atrelada ao estudo dessas questões, entendem que o interesse na temática se intensificou no contexto internacional de crise do Estado do bem-estar social (décadas de 1970-1980) e, no Brasil, a partir de 1990, buscando entender e explicar o propósito das políticas públicas dentro da nova concepção do Estado Mínimo, o Estado neoliberal⁷.

A desigualdade, enquanto fenômeno, não é novo e está presente na sociedade, quer seja em países ditos desenvolvidos ou naqueles denominados periféricos e se reflete nas relações sociais de diversas formas. Dessa forma, a existência de sociedades desiguais é anterior ao surgimento do capitalismo, mas, a partir dele, a desigualdade e a pobreza passaram a ser associadas aos processos de produção, aos efeitos que estes produzem na classe trabalhadora, logo, a desigualdade não é um fato natural, mas sim uma construção social, resultante das circunstâncias e das escolhas políticas feitas por cada sociedade.

O último relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH)⁸, situa o Brasil em 79º lugar. No caso do Brasil, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) 2017 afirma que, se for levado em conta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ajustado à desigualdade (que relativiza o desenvolvimento humano em função da diferença entre os mais e menos abastados de um país), o IDH do país cairia de 0,754 para 0,561 e o Brasil cairia 19 posições no ranking mundial. Com esses dados, a avaliação afirma que o Brasil estagnou no IDH e que houve diminuição da pobreza e da

⁷ A partir de 1950, nos Estados Unidos da América e, por volta de 1980, no Reino Unido da Grã-Bretanha, surgiu uma teoria de organização de Estado, que se denominou “Estado Neoliberal”. Fundamentou-se na ideia de Estado Mínimo, que pressupõe um deslocamento das atribuições do Estado perante a economia e a sociedade. Preconiza-se a não-intervenção, e este afastamento em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos que, segundo o neoliberalismo, é o pressuposto da prosperidade econômica. A única forma de regulação econômica, portanto, deve ser feita pelas forças do mercado, as mais *racionais* e eficientes possíveis. Ver István Mészáros, “Para além do capital”, de 2002.

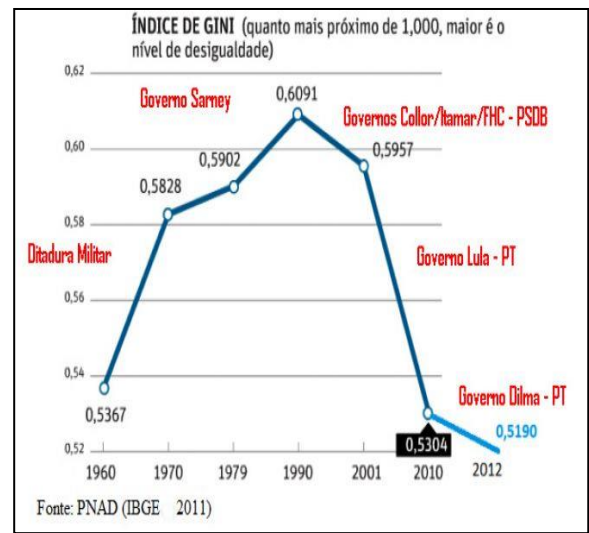
⁸ O desenvolvimento humano se baseia no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), sendo um índice que serve de comparação entre os países, com objetivo de medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população. O relatório anual de IDH é elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), órgão da ONU. Este índice é calculado com base em dados econômicos e sociais. O IDH vai de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o país. Este índice também é usado para apurar o desenvolvimento de cidades, estados e regiões. No cálculo do IDH são computados os seguintes fatores: educação (anos médios de estudos), longevidade (expectativa de vida da população) e Produto Interno Bruto per capita.

desigualdade, evidenciado pelo Coeficiente de Gini⁹ (2010-2015), situações ilustradas nos gráficos 1 e 2 a seguir:

Gráfico 1: IDH do Brasil (2015)



Gráfico 2: Índice de Gini (2010)

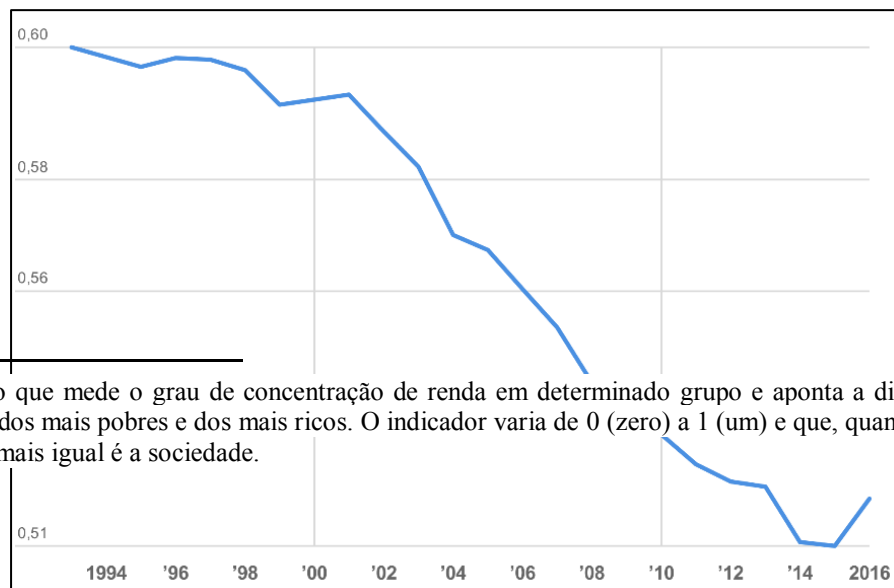


Fonte: Relatório do PNUD

Fonte: PNAD (IBGE, 2011)

O Relatório apontou que o Brasil é o 10º pior país do mundo em termos de desigualdade de renda, o que foi confirmado com os dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A desigualdade voltou a aumentar no país. A renda domiciliar per capita registrou o primeiro aumento em 22 anos. O índice de Gini chegou a 0,5229 em 2016, alta de 1,6% em relação a 2015. Com o resultado, o Brasil voltou três anos no tempo e anulou a redução da desigualdade registrada em 2014 e 2015, como revela o gráfico 3 a seguir:

Gráfico 3: Aumento da desigualdade de renda no Brasil (2016)



⁹ Instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo e aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O indicador varia de 0 (zero) a 1 (um) e que, quanto mais perto de zero estiver, mais igual é a sociedade.

Fonte: FGV Social/CPS a partir dos microdados da PNAD e PNADC/IBGE

No caso brasileiro, esses resultados indicam os efeitos das crises econômica e política que afetam o país desde 2014. De acordo com o PNUD, mais de 29 milhões de pessoas saíram da pobreza entre 2003 e 2013. No entanto, esse quadro foi revertido entre 2014 e 2015, quando cerca de 4 milhões de pessoas ingressaram na pobreza. No mesmo período, a taxa de desemprego também voltou a subir, atingindo mais de 12 milhões de pessoas. E a situação é mais grave entre jovens e mulheres.

Diante de situações como essa, verificada também em outros países, inclusive em economias desenvolvidas, o PNUD recomenda a adoção de políticas públicas universais afirmativas que fortaleçam a proteção social e deem voz aos excluídos.

Coordenador residente do Sistema ONU e representante do PNUD no Brasil, Niky Fabiancic disse, durante a apresentação do relatório do IDH, que o Brasil tem avançado de maneira consistente nos últimos 20 anos, mas que muito ainda precisa ser feito em termos globais. O Informe sobre Desenvolvimento Humano do PNUD mostra que, apesar de avanços mundiais, há ainda uma enorme quantidade de pessoas sendo deixadas para trás, em todos os países, inclusive nos de alto desenvolvimento humano.

“Apesar dos progressos, as privações humanas persistem. Há grupos inteiros de pessoas sendo excluídos, o que exige um olhar cuidadoso para com os grupos vulneráveis. A própria situação das mulheres ainda é muito desigual”, afirmou a coordenadora do RDH, Andréa Bolzon (2017), destacando que os níveis de desigualdade em todo o mundo não param de aumentar. É um problema estrutural. A desigualdade tem aumentado no mundo inteiro. “A impressão é que encontramos formas de aliviar os efeitos da pobreza e das privações, mas a desigualdade não está diminuindo, pois o ritmo com que a riqueza está sendo concentrada no topo da pirâmide é acelerado”, concluiu, lembrando que 46% de toda a riqueza global está nas mãos de apenas 1% da parcela mais rica da população mundial.

Com tudo isso, para grupos de pesquisadores, economistas e demais teóricos, o Brasil não é um país pobre, já que a pobreza que assola parte considerável de sua população não é proveniente da falta de recursos, mas de sua má distribuição.

Embora apareçam juntas nas análises, pobreza e desigualdade, em muitos estudos, são categorias diferenciadas. As concepções de pobreza não a explicam somente como carência e insuficiência de recursos financeiros para a sobrevivência. De igual modo, há o entendimento de que é “desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política” (SILVA, 2010, p. 157). Para a autora, desigualdade é um problema estrutural e com múltiplas faces, com “raízes na formação sócio histórica e econômica da sociedade brasileira” (idem). Portanto, ela entende que a redução da pobreza, cujo determinante é a desigualdade, só ocorreria com a redução da desigualdade.

Silva (2010) identifica, também, que alguns indicadores apontam os níveis de pobreza como mais sensíveis às alterações de desigualdade do que às alterações do crescimento econômico, o que no caso do Brasil representa um contexto bastante particular. Essa desigualdade é vista como natural e culturalmente aceita, sendo reproduzida pela nossa sociedade.

Nosso modelo econômico se fundamentou/fundamenta na compreensão de que a redução da pobreza pode ser alcançada pela via do crescimento econômico, uma vez que o grau de pobreza observado no Brasil é superior ao verificado em países com igual renda per capita. Isto, segundo os estudos, corrobora com a ideia de que o elevado grau de desigualdade se relaciona com distribuição dos recursos. Tal avaliação leva à conclusão de que o crescimento econômico não é suficiente para produzir alterações nos índices de pobreza.

Para Barros, Henriques e Mendonça (2000), o principal determinante da pobreza é a desigualdade na distribuição de renda e oportunidades que possibilitem a inclusão, não só econômica, mas social, uma vez que o Brasil é um país desigual, cuja injustiça social excluiu parte significativa de sua população do acesso às condições mínimas de cidadania. Por meio de suas pesquisas, os autores corroboram o entendimento de que no Brasil não há escassez de recursos, e sim desigualdade em sua distribuição, reafirmando que, apesar de possuir muitas pessoas em situação de pobreza, o Brasil não pode ser considerado um país pobre.

Embora a desigualdade no Brasil ainda esteja em um patamar bastante elevado, pesquisas apontaram que “desde o final da primeira década dos anos 2000, observa-se o surgimento de um novo padrão de mudança social no Brasil” (POCHMANN, 2010, p. 641). Dentre outros, a elevação da renda das famílias mais pobres é apontada como um dos fatores responsáveis por essa mudança.

Nesse sentido, o autor constatou que os programas de transferência de renda e as melhorias na distribuição de renda no trabalho contribuiriam para a redução da pobreza e da

desigualdade. Ele utilizou o indicador de mobilidade social para o conjunto da população brasileira e descobriu que “o Brasil está entre os países com a mais alta taxa de mobilidades social” (op. cit. p. 638), apresentando índices maiores do que os verificados em alguns países centrais.

A partir de um determinado olhar social, podemos dizer que existe uma ideia (muitas vezes generalizante) de que alguns fenômenos estão “dados” em função da estrutura social¹⁰. Nessa lógica, a desigualdade no Brasil é assinalada como estrutural, uma explicação que sugere imutabilidade.

A desigualdade é uma das características mais marcantes da estrutura social brasileira, mas esta não se reduz à distribuição de renda. Ao contrário, é um fenômeno complexo e multifacetado que tem impactos diversos, em especial sobre as condições de pobreza e precariedade. Nesse sentido, a pobreza deve ser compreendida como privação de capacidades básicas que conduz à vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação e voz, exposição ao medo e à violência; enfim, à exclusão de direitos básicos e de bem-estar (SCALON, 2011, p. 49).

E, de acordo com a autora,

Ainda mais verdadeira é esta afirmação, se considerarmos que a desigualdade é a marca mais expressiva da sociedade brasileira e apresenta-se como um fenômeno multidimensional, transversal e durável. Por este motivo, é um tema tão relevante para a compreensão de nossa sociedade, na medida em que se expressa em inúmeras dimensões, resulta de diferentes fatores e tem consequências variadas (op. cit. p. 50).

Pobreza e desigualdade têm natureza distinta, embora a pobreza tenha como determinante a desigualdade. Na sociedade brasileira, a desigualdade é o aspecto que mais prepondera. A percepção da pobreza como conceito relativo é uma abordagem de cunho macroeconômico, assim como o conceito de pobreza absoluta. A pobreza relativa tem relação direta com a desigualdade na distribuição de renda. É explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade, que define como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas àquelas melhor posicionadas.

O conceito de pobreza relativa é descrito como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam

¹⁰ A noção de estrutura social, como a relação entre as diferentes entidades ou grupos, enfatiza a ideia de que a sociedade está agrupada em grupos ou conjuntos de papéis estruturalmente relacionados, com funções, significados ou propósitos diferentes. Um exemplo de estrutura social é a ideia de estratificação social, que se refere ao fato de a sociedade se dividir em diferentes estratos, ou níveis, guiada (mesmo que apenas parcialmente) pelas estruturas subjacentes no sistema social.

condições favoráveis de emprego ou poder. Uma linha de pobreza relativa pode ser definida, por exemplo, calculando a renda per capita de parte da população. Esta conceituação, por outro lado, torna-se incompleta ao não deixar margem para uma noção de destituição absoluta, requisito básico para a conceituação de pobreza. Pobreza e desigualdade não são sinônimos.

a pobreza é um fenômeno multidimensional em que há a falta do que é necessário para o bem-estar material. Associa-se a esse conceito a falta de voz, poder e independência dos pobres que os sujeita à exploração; à propensão à doença; à falta de infra-estrutura básica, à falta de ativos físicos, humanos, sociais e ambientais e à maior vulnerabilidade e exposição ao risco (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 11).

O gráfico 4, a seguir, revela a diminuição da pobreza no Brasil durante duas décadas, parte da nossa realidade que não podemos negar nem deixar de mencionar.

Gráfico 4: Proporção da população pobre no Brasil entre os anos de 1992 e 2014



Fonte: FGV – Elaboração: Ministério da Fazenda. Dados em % da população total, média móvel em 12 meses. Estimativas produzidas com base em dados do IBGE (PNAD, PME e Censo)

Os gráficos acima deixaram otimistas alguns dos analistas da pobreza e desigualdade, pois refletiram, segundo Arretche (2015), uma condição *a priori* que acelerou a queda dos níveis de pobreza: o regime democrático. Entretanto, a autora entende que, por si só, “a democracia não é condição suficiente para afetar padrões enraizados de distribuição da renda e de acesso a bens públicos” (p. 7). Ou seja, há muito o que fazer.

Nesse sentido, a Agenda 2030 da ONU (2015) estabeleceu os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. Dentre os “17 Objetivos para transformar nosso mundo”, destacamos o OBJETIVO 10 - Reduzir a desigualdade dentro dos países, cujas metas são:

10.1 Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional.

10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.

10.3. Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito (grifo nosso)

10.4. Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade (grifo nosso).

10.5. Melhorar a regulamentação e monitoramento dos mercados e instituições financeiras globais e fortalecer a implementação de tais regulamentações.

10.6. Assegurar uma representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições econômicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, críveis, responsáveis e legítimas.

10.7. Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas.

10.a. Implementar o princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, em conformidade com os acordos da OMC.

10.b. Incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países em desenvolvimento sem litoral, de acordo com seus planos e programas nacionais.

10.c. Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%.

Trata-se de uma agenda propositiva, desejável, e destacamos os itens 10.3 e 10.4 porque vão ao encontro das preocupações que orientaram o tema do nosso trabalho, visto que atribuem aos países a responsabilidade de promover leis, políticas, ações e a adotar diferentes políticas fiscal e salarial que busquem superar a desigualdade.

Neste último aspecto, o estudo de Arretche (1997; 2004), sobre Federalismo, apontaram que “a concentração da autoridade política varia entre os Estados federativos e entre políticas particulares, condicionando a capacidade de coordenação governamental de políticas”. Também conseguiram demonstrar que, “a despeito das tendências dispersivas

derivadas tanto dos sistemas tributário e fiscal quanto do sistema partidário, o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais [...]” (idem, p. 18).

Com isso, devido à organização territorial no Brasil e à distribuição de receitas para Estados e Municípios, alguns são privilegiados em detrimento de outros, gerando novas desigualdades. “Na prática, estas desigualdades limitam definitivamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais” (ARRETCHE, 2004, p. 19). Em seu livro “Trajetória das Desigualdades”, de 2015, a autora afirma que o termo desigualdade é compreendido no plural, por ser muito mais complexo que apenas a sua dimensão monetária.

As discussões até aqui refletem abordagens sobre a desigualdade e a pobreza como se os problemas que elas impingem à sociedade pudessem ser resolvidos, dentro do mundo capitalista de orientação neoliberal, por meio de políticas públicas¹¹, “escolhas”, implementadas pelo Estado com seus governos. Não nos aprofundaremos em outras abordagens com os mesmos princípios, uma vez que foram contempladas por outros autores (como, por exemplo, SIQUEIRA, 2011 e LEAL, 2008). No entanto, trataremos tais categorias desde uma perspectiva marxiana.

Vale destacar que existe um ponto de convergência entre as abordagens, a existência de mais de uma dimensão que caracteriza os fenômenos. Uma concepção que não é nova, porém é analisada desde outra visão de sociedade.

Iamamoto (2000) já fazia referência à perspectiva multidimensional. Em sua análise, a autora considera que a globalização da produção e dos mercados não deixa dúvidas sobre esse aspecto: hoje é possível ter acesso a produtos de várias partes do mundo, cujos componentes são fabricados em países distintos, o que patenteia ser a produção fruto de um trabalho cada vez mais coletivo, contrastando com a desigual distribuição da riqueza entre grupos e classes sociais nos vários países, o que sofre a decisiva interferência da ação do Estado e dos governos (op. cit. p. 26).

Essa contradição fundamental da sociedade capitalista entre o trabalho coletivo e a apropriação privada da atividade, das condições e frutos do trabalho - está na origem do fato de que o desenvolvimento nesta sociedade redunde, de um lado, em uma enorme possibilidade de o homem ter acesso à natureza, à cultura, à ciência, enfim, desenvolver as forças produtivas do

¹¹ As "repercussões da proposta neoliberal no campo das políticas sociais são nítidas, tornando-se cada vez mais focalizadas, mais descentralizadas, mais privatizadas". Presencia-se a desorganização e destruição dos serviços sociais públicos, em consequência do "enxugamento do Estado" em suas responsabilidades sociais (DRAIBE, S. "As políticas sociais e neoliberalismo". Revista USP nº 17 Dossiê Liberalismo/neoliberalismo. São Paulo, EDUSP, mar./abr. 1993, pp. 86-101).

trabalho social; porém, faz crescer a distância entre a concentração/acumulação de capital e a produção crescente da miséria, da pauperização que atinge a maioria da população nos vários países, inclusive naqueles considerados "primeiro mundo" (IAMAMOTO, 2000, p. 26-27).

A consequência dessas relações é a pobreza na concepção marxiana. Pobreza não pode ser analisada separadamente da riqueza. Constituem uma unidade contraditória de opostos, pois a concentração da riqueza é uma categoria fundamental na análise da pobreza. Nesse sentido, a pobreza não é apenas um aspecto marginal ou um problema de ordem colateral, trata-se de um momento central e fundante da acumulação capitalista.

As relações sociais de produção expressam como os homens se organizam socialmente para produzir. Tais relações são compostas pelas formas estabelecidas de distribuição dos meios de produção e do produto, ou as leis que regulam tal apropriação e pelo tipo de divisão social do trabalho. Assim, em sociedades onde existem classes sociais (a sociedade escravista e a sociedade capitalista, por exemplo) o acesso aos meios de produção e aos produtos é diferenciado de acordo com o grupo social a que se pertence.

A divisão do trabalho e as formas de cooperação na organização do processo do trabalho visam aumentar a produtividade e expressam modos de segmentação da sociedade, ou seja, desigualdades sociais mais amplas, como, por exemplo, a divisão entre trabalho manual e intelectual. Portanto, a divisão social do trabalho mantém correspondência com a estrutura de classes da sociedade.

Ao elaborar os conceitos de estrutura e superestrutura, Marx (2008) explicou as formações sociais. A estrutura é composta pelas forças produtivas e pelas relações sociais de produção, que se constituem na base sobre a qual as demais instituições são criadas. As ideologias políticas, concepções religiosas, códigos morais e estéticos, sistemas jurídicos, sistemas de ensino, de comunicação, o conhecimento filosófico e científico, entre outros formam a superestrutura.

O resultado geral a que cheguei e que, uma vez obtido, serviu-me de guia para meus estudos, pode ser formulado, resumidamente, assim: na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência (MARX, 2008. p. 47).

Nessa perspectiva, a pobreza é tida como um produto do modo de produção capitalista. O capitalismo, como sistema social de produção de valores, tem como resultado do seu próprio desenvolvimento a acumulação de capital, por um lado, e a pauperização absoluta e relativa por outro. “Por fim, quanto maior forem as camadas lazentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista” (MARX, 1980, p. 875).

Desta forma, nas palavras de Montaño (2012, p. 280),

Toda proposta de desenvolvimento econômico como forma de combater a pobreza (sem enfrentar a acumulação de riqueza, sem questionar a propriedade privada) não faz outra coisa senão ampliar a pauperização (absoluta e/ou relativa). Toda medida de “combate à pobreza” no capitalismo não faz mais do que reproduzi-la, desde que amplia a acumulação de capital. Quanto mais desenvolvimento das forças produtivas, maior a desigualdade e o pauperismo.

Concorda com ele, Netto (2007, p. 143), que, ao tratar da desigualdade e da pobreza, afirma que

O desenvolvimento plurissecular do “capitalismo real” (isto é, do capitalismo tal como ele se realiza efetivamente, e não como o representam seus ideólogos) é a demonstração cabal e irretorquível de que a produção capitalista é simultaneamente produção polarizadora de riqueza e de pobreza (absoluta e/ou relativa). Ainda se está por inventar ou descobrir uma sociedade capitalista _ em qualquer quadrante e em qualquer período histórico _ sem o fenômeno social da pobreza como contraparte necessária da riqueza socialmente produzida.

E conclui, contrariamente ao que sugerem muitos estudos sobre as questões da pobreza e da desigualdade, que

é falsa a tese segundo a qual o crescimento econômico é a única condição necessária para enfrentar, combater e reduzir o pauperismo que decorre da acumulação capitalista (e, na mesma medida, para reduzir desigualdades). Aqui, são incontáveis os exemplos histórico-concretos que infirmam essa tese _ e são tantos que até mesmo os organismos internacionais, nos últimos anos, deixam de insistir nela, apesar de tão cara aos apologistas da ordem do capital (idem).

A partir dessa análise, é possível pensar que a pobreza, como uma das consequências da desigualdade, está fortemente associada à exclusão.

O estudo de Leal (2004) discute, depois de uma exaustiva análise da produção do conhecimento sobre a exclusão, a origem e desenvolvimento do conceito de exclusão e as diferentes associações que derivam do termo, como desigualdade, pobreza, marginalidade etc. E, tomando como referência o seu trabalho e a literatura que nos aportou, trataremos da exclusão, noção fundamental para trabalhar o nosso tema.

A autora nos apresentou vários autores e nos levou à leitura dos mesmos, para também nos apropriarmos desse conhecimento a respeito da exclusão. E, uma vez que nosso estudo apostou na perspectiva teórica-metodológica do materialismo histórico-dialético, selecionamos alguns autores para nossa análise.

Iniciamos com Martins (1997) e Demo (1998; 2003) e suas análises que se centram nas privações e na vulnerabilidade de grupos sociais, privilegiando a categoria da contradição. E, tal como vimos anteriormente (IAMAMOTO, 2000; NETO 2007, 2011 e MONTAÑO, 2012), a constituição histórica do capitalismo implica a exclusão/inclusão. O argumento dos autores é que a exclusão é uma forma específica de inclusão que, na sociedade capitalista, só atende a uma parte da população.

Leal (2008) chama-nos a atenção para a maneira com que Pedro Demo, em dois livros – *Charme da Exclusão Social* (1998) e *Pobreza da Pobreza* (2003) – enxerga os problemas da exclusão, da pobreza ou da desigualdade. Segundo ela, a essência, para o autor, tratando os temas como interpenetrados, está na relação estabelecida entre a carência material e a pobreza política, sendo, à primeira vista, como a camada mais externa e superficial de um processo cuja base está nesta última.

Continua fazendo sua interpretação dos estudos do autor, explicitando como ele relaciona a exclusão social com a pobreza e afirma que a pobreza presente na sociedade contemporânea é, no seu modo de pensar, a mesma que existiu em todas as fases das sociedades capitalista e destaca que a pobreza é intrínseca ao regime capitalista em todas as suas fases, sendo gestada pela dinâmica da produção de mais-valia. Também lembra que Marx já havia previsto a passagem para o predomínio desse tipo de mais-valia (hoje a relativa) baseada na exploração da inteligência do trabalhador. Ele diz que havia percebido a reiterada existência do exército industrial de reserva e do lumpemproletariado como próximo da noção atual de “excluídos sociais” (op. cit.p.174), pela sua falta de aproveitamento produtivo.

Na sequência do seu trabalho, Leal (2008) empreende um esforço, bem-sucedido, refazendo o percurso que Pedro Demo fez em suas obras para chegar à sua compreensão da exclusão social. Analisa suas críticas à noção produzidas nas décadas de 1980 e 1990 e explica como o autor apresenta finalmente sua perspectiva do fenômeno.

Segundo ela, Demo (2003) não nega a importância da renda nem da vulnerabilidade na constituição do fenômeno. O que faz é acrescentar, como dimensão central, o aspecto político:

[...] a estas duas facetas [renda e vulnerabilidades], é mister acrescentar outras, em particular a política, dentro da hipótese de que o cerne mais duro da pobreza é político. Exclusão social mais drástica não é só não dispor de bens essenciais. É sobretudo não conseguir alçar-se à condição de sujeito capaz de comandar seu destino. Nega-se não só acesso material, mas principalmente a autonomia emancipatória (apud LEAL, 2008, p. 179).

Tal como a autora analisa, o centro da questão é atribuído à dimensão política porque é esta que sustenta a reprodução da desigualdade. A renda é um fenômeno produzido no mercado e este é uma das expressões históricas da desigualdade estrutural das sociedades. Dessa forma, insuficiência de renda é consequência do tipo de relações que se estabeleceram politicamente, e não causa de um fenômeno tal qual a pobreza, que é sobretudo relacional.

Nesse sentido, Leal (2008) considera que a formulação de Pedro Demo só pode ser compreendida se percebemos que política e economia não são aspectos separáveis na perspectiva teórico-metodológica adotada por ele: as relações econômicas são essencialmente políticas, uma vez que expressam e constituem relações de poder. Assim, o trabalho ocupa posição central nessas relações, porque

Numa sociedade capitalista a marginalização mais decisiva é sempre aquela que passa pela lógica do capital, ou seja, pela incorporação no mercado de trabalho. A falta disso contribui para outras mazelas sem fim, inclusive para a degeneração familiar. No capitalismo, desfiliado não é apenas quem perdeu sua família, mas principalmente quem não tem trabalho e renda (idem, p. 180).

Finalizando, Leal (2008) destaca que a ênfase no trabalho faz parte de uma tradição materialista dialética. Esta privilegia a ideia da contradição, que participa da noção de exclusão social elaborada pelo autor:

[...] a exclusão é uma forma de inclusão, ou seja, uma maneira de exercer uma função dialética no sistema [...]. O que mais a exclusão social

escancara é a luta desigual, a concentração de privilégios, a repartição injusta dos espólios de uma sociedade falida (ibidem, p. 180).

Já com o sociólogo José de Souza Martins, a análise da exclusão se deu a partir de uma visão geral da sociedade como um todo contraditório, afirmando que: “a sociedade que exclui é a mesma que inclui e integra, que cria formas também desumanas de participação, na medida em que delas faz condições de privilégios e não de direitos” (MARTINS, 2002, p.11). Entende-se a dialética que envolve a inclusão e, ao mesmo tempo, a exclusão, porém, a inclusão dos excluídos se dá de forma perversa, negligenciando os direitos dos cidadãos, tornando-se, assim, cada vez mais precarizados.

Entende-se que os indivíduos estão incluídos mesmo que de forma perversa na sociedade. Martins (1997, p. 32) afirma que “a sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir, mas incluir de outro modo, com suas próprias regras, segundo sua própria lógica”.

O autor, em seu livro “Exclusão social e a nova desigualdade”, coloca a percepção do movimento de exclusão e inclusão na sociedade até algumas décadas atrás, quando apenas o movimento de inclusão era percebido, porque se prolongava. Segundo ele, a exclusão era rápida, por exemplo no caso dos camponeses expulsos da terra pela modernização das máquinas e reincluídos na sociedade por meio do trabalho nas indústrias.

Ele considera, ainda, que, atualmente, este processo é mais fácil de ser percebido, pois o problema do desemprego tornou o período de espera pelo emprego mais longo. Dessa forma, nem todos são reincluídos, fazendo com que se aumente a massa sobrança, pois não há mais aquele movimento rápido entre exclusão e inclusão, como anos atrás, em que o processo era mais dinâmico.

Nesse sentido, Martins (idem, p. 33) apresenta que “uma grande massa de população sobrança, que tem de fato pouca chance de ser reincluída nos padrões atuais de desenvolvimento econômico”. Sua crítica à exclusão social refere-se ao modo equivocado com que se utiliza o termo, visto que não há um movimento de exclusão empurrando as pessoas “para fora” das relações sociais e dos direitos. Na verdade, esse movimento empurra para dentro, para a condição subalterna de reprodutores mecânicos do sistema econômico, reprodutores que não reivindicam nem protestem em face de privações, injustiças, carências (MARTINS, 1997).

Esse processo dialético da inclusão e exclusão baseia-se na ótica marxiana, a partir da qual Pedro Demo e José de Souza Martins elaboraram suas noções, trabalhando com a categoria da contradição, que é o motor do pensamento e da história no materialismo

histórico-dialético. Leal (2008), assim como trabalhou com os estudos de Pedro Demo, também o fez com os de Martins (1997; 2002), explicando o percurso até a elaboração da noção de exclusão social.

O resultado desse empenho de Leal (2008) foi uma síntese do pensamento do autor, com uma crítica à sua elaboração. Sua crítica se refere ao fato de que o autor considera que a exclusão, pensada como momento daquela dinâmica contraditória, informa apenas sobre uma parte do processo. Para que este seja conhecido em sua totalidade, é necessário pensar também a inclusão. O problema transfere-se, então, para *o modo como se inclui*, muitas vezes degradante, precário e marginal. Exemplos de inclusão degradada, citados pelo autor, são as meninas prostitutas e os escravos contemporâneos, ambos incluídos no circuito econômico, mas degradados moralmente. Tais formas de inclusão degradada têm sido pensadas frequentemente como exclusão.

A rigor, toda forma de exclusão só pode ser uma forma de inclusão degradada, porque, conforme os argumentos já expostos, sempre existe a inclusão por meio do consumo. Mas a própria argumentação de Martins nos permite distinguir duas formas de inclusão degradada, quando ele, por um lado, afirma a descartabilidade de parcela dos seres humanos para a acumulação de capital, e, por outro lado, defende que existe uma “inclusão estritamente em termos daquilo que é mais racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (e barata) reprodução do capital. E, também, ao funcionamento da ordem política, em favor dos que dominam” (Martins, 1997, p. 20 apud LEAL, 2008, p. 192).

Para Leal (2008, p. 192-193),

A partir dessa diferenciação, podemos separar as formas de inclusão degradada entre: (a) aquela que torna o trabalhador potencial um inútil para a acumulação de capital enquanto produtor, ainda que participe dela como consumidor em pequena escala (caso dos desempregados crônicos, mendigos etc.), e (b) aquela que o inclui no mercado de trabalho numa função útil para a acumulação de capital embora em posição subordinada e degradada ao extremo (caso de um escravo contemporâneo numa fazenda, o qual permite o rebaixamento do custo da produção que entrará no mercado, ou o aumento do lucro de seus patrões, que poderá entrar, por exemplo, no circuito financeiro). A ambos os casos, é comum a condição de degradação como consumidores e como sujeitos em sua plena capacidade de reivindicar qualquer coisa politicamente (p. 192-193).

A autora finaliza afirmando que

Um ponto permanece dúbio nas teses de Martins sobre a exclusão, quando analisamos seus dois livros (em especial o segundo) sobre o tema: sua afirmação de que o problema não está na exclusão e sim nos modos como se faz a inclusão é uma tese falha quando confrontada com sua própria demonstração de que a nulificação vivida por muitos, com origem na descartabilidade crescente de seres humanos, é uma característica do movimento de exclusão e não de inclusão (idem, p. 193).

A partir das análises acima, Leal (2008, p. 199) decidiu fazer uma nova empreitada com os autores que trataram da marginalidade construída na América Latina, nas décadas de 1960 e 70, para compreender “as mudanças de tratamento do problema da pobreza, precariedade e integração no Brasil – das teorias da marginalidade às da exclusão – refletem uma mudança do fenômeno ou do tratamento dado a ele”. Para isso, a autora buscou respostas às seguintes perguntas:

Qual(ais) a(s) diferença(s)? O que ambos têm em comum? Quais foram os fatores determinantes para que a forma e/ou o conteúdo da discussão mudasse e fosse adotada a categoria “exclusão social” em vez da “marginalidade”? Enfim, caso se verifique a pertinência do abandono desta categoria em nome daquela, pode a discussão atual tirar lições de tudo o que se escreveu sobre o fenômeno da marginalidade? (idem, p. 199).

Em um diálogo frutífero que a autora estabeleceu entre Marx e Kowarick (1975), Quijano (1975, 1978), Murmis (1965, 1969), Pereira (1975, 1978)), Oliveira (1987), Berlinck (1975) Perlman (1981), Num (1969), Paoli, (1974), Foracchi (1982), Cardoso (1971), aportou algumas considerações: a) as sociedades latino-americanas são, por princípio, excludentes; b) as teorias dos autores não tratavam dos problemas de integração numa sociedade que, em tese, não apresentava um princípio excludente; pelo contrário, este princípio faz parte desta organização social; c) a marginalidade é parte da estrutura dessas sociedades e apenas seria eliminada se ocorresse uma transformação nas raízes da organização de sua estrutura, uma revolução em seu funcionamento; d) as teorias da marginalidade trazem uma luz sobre as diferenças entre teorizar a exclusão social a partir de sociedades europeias ou de sociedades latino-americanas: aquelas surpreenderam-se com uma ruptura num determinado modelo de integração, mas estas já conheciam situações múltiplas de exclusões parciais – do mercado de trabalho, do acesso a bens e serviços, a canais de participação política etc. – que não permitem dizer que a exclusão é um fenômeno completamente novo (idem, p. 199-218).

A partir dessas considerações, a autora afirma que

as várias definições da marginalidade que temos visto referem-se às camadas

mais baixas da estratificação social, com pouco acesso a benefícios materiais e imateriais socialmente produzidos, e em geral, exploradas. Assim, para a maioria dos autores que trabalharam com o conceito, a população marginal está ligada ao processo produtivo, direta ou indiretamente, e é funcional para o capital. É ponto comum entre os teóricos da marginalidade da vertente histórico-estrutural assumir que esse fenômeno resulta de contradições do modo de produção capitalista num dado momento histórico. Ou seja, buscam-se as origens do fenômeno nas contradições próprias do capitalismo em seu funcionamento corrente e não em crises do modelo de acumulação capitalista nem em problemas de adaptação individual ou questões culturais. É ainda recorrente que o reconhecimento de que a essência da exclusão/marginalidade/pobreza é a mesma de outros momentos da história do capitalismo. Repete-se também o reconhecimento de que o fenômeno se aplica aos países periféricos ou, mais especificamente, àqueles situados na América Latina: a ênfase de suas análises está no desenvolvimento econômico excludente típico das sociedades capitalistas periféricas (Op. cit. p. 218).

E, ao analisar as duas noções, marginalidade e exclusão, dois pontos coincidentes:

Ambas carregam, nesse sentido, um enfoque relacional que vislumbra a desigualdade para além dos aspectos puramente materiais, revelando as relações de poder desiguais entre as populações “excluídas” /marginalizadas e os demais segmentos, grupos ou classes sociais. Outra característica que faz parte do núcleo de ambas as definições é a pobreza, pensada como carência material. Em ambos os casos, a pobreza não é o aspecto central do problema, mas no máximo um indicador ou, mais frequentemente, uma característica derivada de outras que se referem à inserção no processo produtivo e nas relações de classe e/ou de poder (Op. cit. p. 219).

Os trabalhadores em vulnerabilidade e “excluídos”, ainda que se pense neles de maneira separada, se unem em um único processo, no qual exploração e exclusão fazem parte da mesma lógica. A mesma dinâmica entre capital e trabalho, pautada na lógica da acumulação capitalista, continua a impor a exploração, é o que gera a exclusão social e a explica (LEAL, 2008). No caso do Brasil e dos demais países periféricos, essa exploração e essa exclusão têm um componente histórico explicado por sua posição na economia mundial e por suas características internas de formação das classes sociais, que as teorias da marginalidade bem enfatizaram.

Nessas críticas, retoma-se a ênfase às contradições típicas do capitalismo, tal como vimos anteriormente com alguns autores. Dizer apenas que a dinâmica concentradora do capitalismo é a causa da exclusão seria repetir o óbvio. Porém, essa ênfase faz diferença quando se pensa no combate à exclusão, pois fica claro que as soluções precisam ser dirigidas ao âmago do funcionamento do capitalismo, em dimensões macrossociais (idem).

Uma questão central é

A permanência de uma estrutura historicamente construída que se revela: seja porque, no Brasil, não se pode falar em rupturas com uma sociedade salarial que nunca foi tão forte (visto que a informalidade e o desemprego são problemas velhos, já muito discutidos inclusive pelas teorias da marginalidade); seja porque a cidadania tem se apresentado como um processo de construção lenta e difícil, e ainda incompleto; ou porque os "incluídos na margem" sempre existiram. A essência da lógica que exclui permanece sendo a lógica capitalista da exploração que, levada ao seu extremo, fragiliza aqueles que já se encontravam em posições desvantajosas na estrutura de classes até levá-los, finalmente, ao "descarte" como elementos economicamente inúteis (sob a lógica utilitarista do capital, evidentemente), socialmente desprezados e politicamente nulos (LEAL, 2014, 153-154).

Sendo assim, o mérito da perspectiva da contradição é mostrar a importância da atualização de uma explicação da lógica da acumulação capitalista. Por sua vez, as vertentes que enfatizam a cidadania e os laços sociais, ao centrarem seus focos sobre o indivíduo e a integração social, ganham respectivamente em capacidade de mapeamento do fenômeno e de diagnóstico das trajetórias individuais de vulnerabilização, mas não têm grande potencial de esclarecer as raízes do problema da exclusão social. São suas origens que precisam ser, agora, investigadas para que se possa avançar no seu conhecimento (idem, p. 154).

No próximo capítulo, mostraremos o tratamento que se deu/dá aos indicadores da educação, valendo-nos das noções que nos foram apresentadas e das possibilidades que os indicadores da educação nos ofereceram para ampliar o conhecimento do nosso problema.

3. ALGUNS INDICADORES DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Generalizou-se, nos debates político-educacionais, o tema da exclusão de parte da população do universo escolar em nosso país. Nesses debates surgem as demandas sociais que, além de acesso, querem garantida a permanência nas instituições públicas de educação. Apresentamos diferentes dados disponíveis sobre a educação de três momentos: a) o momento imediato que antecede o primeiro plano nacional de educação; b) o período de sua implantação e c) o período subsequente, vigência do PNE 2001-2014.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, organizou a educação em níveis, etapas e modalidades educativas. Quanto à organização em níveis, a LDB dividiu a educação em dois, a saber: Educação Básica e Educação Superior (art. 21). Por sua vez, a Educação Básica se subdivide em três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Compete ao município a oferta de Educação Infantil e, sobretudo, do Ensino Fundamental, sua responsabilidade prioritária. Os estados são responsáveis pela oferta prioritária do Ensino Médio e pela garantia do ensino fundamental, em conjunto com os municípios. No que se refere ao Distrito Federal, dada sua singularidade, ele tem as mesmas competências de estados e municípios.

É importante destacar que a União, por meio de sua função redistributiva e supletiva, deve prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário

à escolaridade obrigatória. Isso quer dizer que o planejamento da educação deve envolver os diferentes entes federados nas políticas educacionais, programas e, sobretudo, por meio da aprovação de planos de educação (nacional, estadual, distrital e municipal).

A educação superior, que pode ser oferecida tanto pelo setor público quanto pelo setor privado, envolve responsabilidades e incumbências dos entes federados, sobretudo da União. A Tabela 1 ilustra essa organização e nos permite visualizar as idades de atendimento à população e os níveis aos quais elas correspondem nos sistemas de ensino do Brasil.

Tabela 1: Organização dos níveis e etapas da educação brasileira

NÍVEIS	ETAPAS	DURAÇÃO	FAIXA ETÁRIA
Educação Infantil	Creche	3 anos	De 0 a 3 anos
	Pré-Escola	2 anos	De 4 a 5 anos
Educação Básica	Ensino Fundamental	9 anos	De 6 a 14 anos
	Ensino Médio	3 anos	De 15 a 17 anos
Educação Superior	Cursos e programas (Graduação, Pós-Graduação) por área	Variável	De 18 a 24 anos

Fonte: CONAE/MEC (2014)

Esses primeiros indicadores sobre a educação no Brasil e, em que pesem os limites desta análise, fornecem alguns elementos problemáticos da Educação Básica e Superior a serem enfrentados com o próximo PNE, dentre outros não solucionados pelo PNE – 2001-2010, como o analfabetismo, por exemplo.

Os dados apresentados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, do IBGE, que classifica o nível de instrução dos brasileiros de acordo com os anos de estudo dos indivíduos, permitem avaliar qual o nível de instrução ou grau de escolaridade da população. Há que se registrar o esforço verificado no país em atender à população de jovens e adultos em programas de alfabetização, a partir de 1996.

Todavia, o esforço não resultou em aceleração significativa da queda das taxas de analfabetismo, o que evidencia que os programas de alfabetização, com duração de 6 a 8 meses, como os propostos pelo Programa de Alfabetização Solidária (PAS) e, depois, pelo Brasil Alfabetizado, têm eficácia limitada na garantia da aprendizagem. Conforme identificado pelas PNADs de 1992 e 2002, cerca de 60% das pessoas que, ao longo da vida, frequentaram cursos de alfabetização declararam-se analfabetas.

A Tabela 2 apresenta uma importante redução na taxa de analfabetismo no Brasil, entre 2004 e 2009. Observa-se, também, uma importante redução na taxa de analfabetismo, entre 1998 e 2009. Nestes 10 anos, a taxa anual de redução do analfabetismo foi de 3,5%, significando que seriam necessários aproximadamente 60 anos, mantida esta taxa, para erradicar o analfabetismo do nosso país.

Tabela 2: Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade por sexo e grupos de idade (2004/2009)

Total/Total	10,6	10,9	10,3	8,9	9,1	8,8
10 a 14 anos/10 to 14 years old	3,8	5,2	2,4	2,5	3,3	1,6
15 anos ou mais/15 years old and over	11,4	11,7	11,3	9,7	9,8	9,6
15 a 19 anos/15 to 19 years old	2,4	3,3	1,5	1,5	2,1	1,0
20 a 24 anos/20 to 24 years old	4,0	5,2	2,8	2,4	3,0	1,7
25 a 29 anos/25 to 29 years old	5,9	7,6	4,3	3,6	4,7	2,6
30 a 39 anos/30 to 39 years old	8,0	9,5	6,6	6,4	7,9	5,1
40 a 49 anos/40 to 49 years old	11,3	12,3	10,4	9,3	10,3	8,3
50 a 59 anos/50 to 59 years old	18,1	17,5	18,6	13,5	13,3	13,7
60 anos ou mais/60 years old and over	32,0	29,2	34,1	27,7	25,8	29,2

Fonte: IBGE, PNAD 2004-2009

Quanto à taxa de analfabetismo, os dados anteriores a 2000 nos mostravam uma situação bastante desoladora, o que explica os programas de alfabetização desenvolvidos pelos governos nos anos subsequentes. A Tabela 3, a seguir, nos permite visualizar essa informação.

Tabela 3: Taxa de analfabetismo

Brasil e Grandes Regiões	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade		
	Total	Homens	Mulheres
Brasil (1)	13,3	13,3	13,3
Norte (2)	11,6	11,7	11,5
Nordeste	26,6	11,7	24,6
Sudeste	7,8	6,8	8,7
Sul	7,8	7,1	8,4

Centro-Oeste	10,8	10,5	11,0
---------------------	------	------	------

Fonte: PNAD 1999 [CD-ROM]. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2000

- (1) Exclui a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá
 (2) Exclui a população rural

A elevação do nível de instrução foi assegurada, principalmente, em decorrência da elevação de todos os graus de escolaridade. Conforme pode ser observado por meio da Tabela 4, a média de anos de estudo da população de 10 anos melhorou nas diversas regiões do país, com um aumento geral de 1,4 anos de estudo, de 1996 a 2006. Em 2009, o crescimento caiu acentuadamente com 0,4 anos para o período. A pior situação é apresentada pela Região Nordeste, com 2,1 anos de estudo a menos que a Região Sudeste.

Tabela 4: Média de anos de estudo da população de 10 anos ou mais – Brasil, Regiões Geográficas (1996, 2000, 2003, 2006, 2009)

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1996	5,8	5,7	4,3	6,5	6,1	5,9
2000	5,9	5,0	4,6	6,6	6,4	6,1
2003	6,3	6,2	5,1	6,9	6,8	6,7
2006	7,2	6,6	5,8	7,9	7,6	7,4
2009	7,6	7,2	6,4	8,2	8,0	7,9

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da PNAD/IBGE

O grau de cobertura educacional, atualmente existente no Brasil, pode ser aferido por meio dos dados do Censo Escolar, realizado anualmente pelo MEC/INEP e, também, pela PNAD/IBGE. O Censo Escolar é uma pesquisa declaratória, de abrangência nacional, realizada desde a década de 1930, que reúne informações estatísticas sobre os estabelecimentos escolares públicos e privados.

A PNAD/IBGE investiga, anualmente, de forma permanente, características gerais da população, de educação, trabalho, rendimento, habitação e outras, com periodicidade variável, de acordo com as necessidades de informação estabelecida.

O Censo Escolar do INEP identifica a quantidade de pessoas que estavam matriculadas e que concluíram os estudos nas redes pública e privada, por meio de pesquisa censitária, realizada, atualmente, de forma digital, por meio do sistema Educacenso. A partir dos dados do Censo Escolar do INEP, pode-se, portanto, verificar, entre outras informações, qual é o grau de cobertura da educação formal existente no país, bem

como averiguar sua evolução anual, por meio do acompanhamento dos dados relativos ao número de Matrículas e de concluintes da Educação Básica e Superior.

A Tabela 5 apresenta informações da Educação Básica brasileira em relação à Matrícula, por região, nos seus diferentes níveis e modalidades. Quando analisados os dados referentes às Matrículas na Educação Básica, vê-se uma diminuição do número de alunos em todas as modalidades.

Tabela 5: Número de Matrículas na Educação Básica por Etapas e Modalidade de Ensino - Brasil, Regiões Geográficas (2011)

Região Geográfica	Matrículas na Educação Básica					
	Total	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	EJA
Brasil	50.972.619	6.980.052	30.358.640	8.400.689	993.187	4.046.169
Norte	5.121.317	552.080	3.256.268	754.617	46.527	502.271
Nordeste	15.470.148	2.038.267	9.316.892	2.401.382	122.724	1.566.755
Sudeste	20.120.683	3.025.112	11.610.001	3.479.392	601.410	1.302.539
Sul	6.596.666	904.527	3.940.404	1.137.262	179.339	392.731
Centro-Oeste	3.663.805	460.066	2.235.075	628.036	43.187	281.873

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (2011) e do Censo Escolar da Educação Básica (2011)

Notas:

- 1) O mesmo aluno pode ter mais de uma Matrícula
- 2) Ensino Fundamental inclui Matrículas das turmas do Ensino Fundamental de 8 e 9 anos
- 3) Educação de Jovens e Adultos inclui Matrículas de EJA presencial, semipresencial e EJA integrado à Educação Profissional de Nível Médio.

Encontram-se, nas Tabelas 6 e 7, os dados referentes às matrículas na Educação Básica, desta vez separadas entre pública e privada. Aqui, percebe-se o maior número de matrículas na rede pública de ensino, demonstrando a importância dessa rede de ensino para o país. Dessa forma, o Estado deve zelar por uma educação de qualidade e garantir, a todos, o acesso a ela.

Tabela 6: Número de Matrículas na Educação Básica na Rede Pública de Ensino por Etapas e Modalidades de Ensino - Brasil (2011)

Região Geográfica	Total	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA
Brasil	41.469.947	4.987.630	25.814.379	7.233.372	3.434.566

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (2011) e do Censo Escolar da Educação Básica (2011)

Notas:

- 1) O mesmo aluno pode ter mais de uma Matrícula
- 2) Ensino Fundamental inclui Matrículas das turmas do Ensino Fundamental de 8 e 9 anos
- 3) Educação de Jovens e Adultos inclui Matrículas de EJA presencial
- 4) O INEP na pesquisa do Censo só referenciou dados da educação pública

Tabela 7: Número de Matrículas na Educação Básica na Rede Privada de Ensino por Etapas e Modalidades de Ensino - Brasil (2011)

Região Geográfica	Total	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA
Brasil	9.502.672	1.992.422	4.544.261	744.852	110.042

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (2011) e do Censo Escolar da Educação Básica (2011)

Notas:

- 1) O mesmo aluno pode ter mais de uma Matrícula
- 2) Ensino Fundamental inclui Matrículas das turmas do Ensino Fundamental de 8 e 9 anos
- 3) Educação de Jovens e Adultos inclui Matrículas de EJA presencial
- 4) A Educação Profissional teve seus dados tabulados em tabela específica

A Secretaria de Educação Especial (Seesp), recentemente extinta pela atual gestão do MEC (Decreto nº 7.480, de 16 de Maio de 2011, revogado pelo Decreto nº 7.690, de 02 de Março de 2012), tinha a função de fortalecer, junto aos sistemas de ensino, a temática dessa modalidade de educação. Atualmente, esse tema encontra-se fragmentado na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), que, entre outras atribuições, está responsável também pela Educação Especial. Dentro dessa perspectiva, é possível que haja, por parte dos sistemas, uma diminuição do alcance das políticas de inclusão das populações que necessitam de atendimento especial, o que pode acarretar prejuízos a essa clientela.

Destaca-se, ainda, que uma parcela dos alunos que eram assistidos especificamente nessa modalidade deixou de receber acompanhamento especial por parte dos sistemas e, matriculados na rede regular, não comporão pesquisas de acompanhamento específicas para esse segmento.

A educação especial é uma modalidade de ensino destinada a educandos com necessidades educativas especiais no campo da aprendizagem, originadas quer de deficiência física, sensorial, mental ou múltipla, quer de características como altas habilidades, superdotação ou talentos. Os sistemas de ensino devem desenvolver programas, projetos e ações, a fim de implementar, no país, a Política Nacional de Educação Especial, proposta pelo MEC em 2008. A partir dessa nova política, os alunos considerados público-

alvo da educação especial são aqueles com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação.

Conforme a Tabela 8, de 2007 até 2011, o número de Matrículas na Educação Especial sofreu queda de 44,36%. Houve a incorporação de alunos no ensino regular com a consequente diminuição do número de alunos matriculados nessa modalidade.

Tabela 8: Número de Matrículas na Educação Especial - Brasil, Regiões Geográficas (2007-2011)

Região Geográfica	2007	2008	2009	2010	2011
Brasil	348.470	319.924	252.687	218.271	193.882
Norte	20.863	19.488	15.645	12.624	9.554
Nordeste	59.343	55.681	41.394	33.535	24.128
Sudeste	148.711	142.590	127.257	109.699	102.229
Sul	91.318	76.528	50.047	45.915	42.403
Centro-Oeste	28.235	25.637	18.344	16.498	15.568

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (2007-2011), INEP

Os dados referentes às matrículas no Ensino Fundamental revelam uma diminuição no número de alunos matriculados nessa etapa da Educação Básica no Brasil, no período de 1995/2010, passando de 32.668.738 para 31.005.341, uma queda de 5,36% no número de matriculados, conforme demonstra a Tabela 9.

Tabela 9: Evolução do Número de Matrículas do Ensino Fundamental - Brasil, Regiões Geográficas (1995, 2000, 2005, 2010)

Região Geográfica	1995	2000	2005	2010
Brasil	32.668.738	35.717.918	33.534.561	31.005.341
Norte	2.764.855	3.273.693	3.348.370	3.283.848
Nordeste	10.145.208	12.509.126	11.189.835	9.564.009
Sudeste	13.021.329	12.936.313	12.324.167	11.847.131
Sul	4.402.612	4.416.528	4.227.181	4.049.228
Centro-Oeste	2.334.734	2.582.288	2.445.008	2.261.125

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (1995, 2000, 2005, 2010), INEP

Pode-se observar, por meio da Tabela 10, que o sistema educacional brasileiro permanece exposto ao problema do fluxo escolar. A população que atualmente frequenta a escola tem que permanecer mais tempo para concluir o Ensino Fundamental, que é de nove anos, e o Ensino Médio, que é de três anos. Agrega-se a esta realidade uma grande disparidade entre as diferentes regiões do país, no que tange à aprovação, reprovação e abandono. Há uma melhora considerável nas taxas de aprovação escolar nos últimos cinco anos no Ensino Fundamental. O abandono escolar tem declinado consideravelmente nos últimos anos em toda a Educação Básica.

Tabela 10: Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono no Ensino Fundamental - Brasil, Regiões Geográficas (2006-2010)

Região Geográfica	Aprovação (%)					Reprovação (%)					Abandono (%)				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	79,5	83,1	83,8	85,2	86,6	13,0	12,1	11,8	11,1	10,3	7,5	4,8	4,4	3,7	3,1
Norte	73,1	76,5	77,7	80,3	82,9	15,8	15,8	15,0	13,5	11,8	11,1	7,7	7,3	6,2	5,3
Nordest	71,4	76,4	77,5	80,0	81,9	16,3	15,3	15,0	13,8	12,9	12,3	8,3	7,5	6,2	5,2
Sudeste	87,2	88,7	89,1	89,6	90,6	9,2	9,1	8,9	8,7	7,9	3,6	2,2	2,0	1,7	1,5
Sul	83,4	86,8	87,0	87,5	88,1	13,9	11,4	11,3	10,9	10,4	2,7	1,8	1,7	1,6	1,5
Centro-Oeste	79,7	84,9	86,3	87,4	88,2	11,9	10,6	9,8	9,5	9,3	8,4	4,5	3,9	3,1	2,5

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (2006 - 2010), INEP

Conforme demonstra a Tabela 11, no período de 1995/2010 houve um aumento de 43,85% na quantidade de pessoas que concluíram o Ensino Fundamental no Brasil, passando de 1.720.540 para 2.475.005. Na Região Centro-Oeste este aumento foi de 54,12%, portanto, acima da média nacional. Em Goiás, o aumento foi de 73,21%.

Tabela 11: Evolução do Número de Concluintes do Ensino Fundamental - Brasil, Regiões Geográficas (1995, 2000, 2005, 2010)

Região Geográfica	1995	2000	2005	2010
Brasil	1.720.540	2.484.972	2.471.690	2.475.005
Norte	89.450	144.165	177.975	208.628
Nordeste	368.778	602.422	706.162	666.683
Sudeste	865.954	1.194.590	1.046.145	1.050.970
Sul	276.107	365.576	350.882	363.386

Centro-Oeste	120.251	178.219	190.526	185.338
---------------------	---------	---------	---------	---------

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (1995, 2000, 2005, 2010), INEP

Com relação ao Ensino Médio, conforme demonstrado na Tabela 12, no Brasil o crescimento do número de matrículas, no período de 1995/2005, foi de 68,02%. Porém, a partir do ano de 2010, teve curso uma diminuição no número de Matrículas no Ensino Médio que pode estar relacionada à diminuição das taxas de natalidade verificadas no Brasil, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1980 e nos anos 1990, com reflexos no número de alunos do Ensino Médio a partir da segunda metade da década de 2000.

Tabela 12: Evolução do Número de Matrículas do Ensino Médio - Brasil, Regiões Geográficas (1995, 2000, 2005, 2010)

Região Geográfica	1995	2000	2005	2010
Brasil	5.374.831	8.192.948	9.031.302	7.959.478
Norte	344.198	571.594	739.565	723.860
Nordeste	1.144.344	1.923.582	2.669.335	2.253.771
Sudeste	2.679.174	3.914.741	3.767.400	3.320.921
Sul	829.242	1.206.688	1.221.253	1.050.967
Centro-Oeste	377.873	576.343	633.749	609.959

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (1995, 2000, 2005, 2010), INEP

Quanto ao fluxo escolar, representado pela Tabela 13, os índices de aprovação no Ensino Médio cresceram em menor proporção que os índices do Ensino Fundamental. Assim, a taxa de reprovação apresentou aumento durante a série histórica analisada. Percebe-se, também, uma melhora nos índices de abandono escolar.

Tabela 13: Taxas de Aprovação, Reprovação e Abandono no Ensino Médio - Brasil, Regiões Geográficas (2006–2010)

Região Geográfica	Aprovação (%)					Reprovação (%)					Abandono (%)				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	73,2	74,1	74,9	75,9	77,2	11,5	12,7	12,3	12,6	12,5	15,3	13,2	12,8	11,5	10,3
Norte	70,5	69,9	72,2	73,0	74,7	8,7	13,7	10,3	10,6	10,6	20,8	16,4	17,5	16,4	14,7

Nordeste	70,9	71,6	72,3	74,3	76,3	9,0	9,1	9,6	9,3	9,5	20,1	19,3	18,1	16,4	14,2
Sudeste	76,1	76,3	77,4	77,8	79,0	13,0	14,8	14,3	14,8	13,9	10,9	8,9	8,3	7,4	7,1
Sul	72,3	75,9	75,4	76,7	77,3	14,5	13,9	14,0	14,1	14,4	13,2	10,2	10,6	9,2	8,3
Centro-Oeste	71,5	73,0	74,1	74,1	74,0	10,9	12,4	11,9	13,9	15,3	17,6	14,6	14,0	12,0	10,7

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (2006 - 2010), INEP

A Tabela 14 demonstra que o aumento de concluintes do Ensino Médio no Brasil, no período de 1995/2010, foi de 86,87%, passando de 959.545 para 1.793.167.

Tabela 14: Evolução do Número de Concluintes do Ensino Médio - Brasil, Regiões Geográficas (1995, 2000, 2005, 2010)

Região Geográfica	1995	2000	2005	2010
Brasil	959.545	1.786.827	1.858.615	1.793.167
Norte	46.682	107.038	142.103	147.325
Nordeste	192.804	368.133	504.332	530.524
Sudeste	509.160	941.688	848.995	760.133
Sul	145.145	261.171	240.374	232.642
Centro-Oeste	65.754	108.797	122.811	122.543

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (1995, 2000, 2005, 2010), INEP

Quanto à Educação de Jovens e Adultos (EJA), a evasão de alunos matriculados no Ensino Fundamental e no Ensino Médio e as baixas taxas de conclusão, causadas por aspectos estruturais e históricos presentes nas relações sociais e no sistema educacional brasileiro, são fatores determinantes para a formação de demanda social por educação e para a implementação da modalidade EJA. A tabela abaixo indica o número de matrículas na modalidade EJA de nível fundamental e nível médio.

Tabela 15: Número de Matrículas na Educação de Jovens e Adultos, por Etapas e modalidade de Ensino - Brasil e Unidades da Federação (2011)

Região Geográfica	Total	Ensino Fundamental					Ensino Médio				
		Total	Presen.	Semi Presen.¹²	Integrado à Ed. Profissional	Integr. à Ed. Profis. Semipresen.	Total	Presen.	Semi presen.	Integr. à Ed. Profis. Presen.	Integr. à Ed. Profis. Semipresen.

¹² É chamado ensino presencial os cursos regulares, em qualquer nível, onde professores e alunos se encontram sempre num local físico, a sala de aula. A educação a distância pode ter ou não momentos presenciais, mas acontece fundamentalmente com professores e alunos separados fisicamente no espaço e/ou no tempo, mas podendo estar juntos através de tecnologias de comunicação. O ensino semipresencial caracteriza o ensino realizado em parte de forma presencial (com presença física, numa sala de aula) e em parte de forma virtual ou à distância (com ausência ou pouca presença física) através de tecnologias de comunicação. Não existe, no Brasil, uma norma que estabelece o ensino semipresencial como modalidade da educação brasileira. Esse conceito foi usado inicialmente para definir a carga horária que pode ser ofertada à distância nos cursos de modalidade

Brasil	4.046.169	2.681.776	2.458.596	199.185	23.239	756	1.364.393	1.086.012	236.410	40.844	1.127
Norte	502.271	365.109	344.976	18.141	1.784	208	137.162	117.954	16.529	2.636	43
Nordeste	1.566.755	1.217.169	1.170.443	29.714	16.686	326	349.586	284.825	50.029	14.254	478
Sudeste	1.302.539	717.353	584.295	130.553	2.351	154	585.186	428.566	137.867	18.396	357
Sul	392.731	224.095	202.080	19.777	2.170	68	168.636	135.717	29.179	3.628	112
Centro-Oeste	281.873	158.050	156.802	1.000	248	0	123.823	118.950	2.806	1.930	137

Fonte: Elaborado pelo Observatório, a partir dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica (2011), INEP

Vale explicitar que os dados disponíveis para a análise, até agora, corresponderam ao período até 2012.

Na próxima tabela, apresentamos alguns dados um pouco mais atualizados e podemos observar uma queda no número de matrículas no período 2007-2014. E, de acordo com o último relatório do PNUD, os dados não são favoráveis, como já mencionamos anteriormente.

Tabela 16: Número de Matrículas na Educação Básica - Comparativo ano a ano

Brasil/Região	Número de Matrículas							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	53.028.928	53.232.868	52.580.452	51.549.889	50.972.619	50.545.050	50.042.448	49.771.371
Centro-Oeste	3.678.340	3.698.012	3.684.018	3.670.674	3.663.805	3.647.488	3.638.417	3.654.528
Nordeste	16.702.833	16.619.605	16.339.661	15.709.861	15.470.148	15.227.827	14.968.836	14.806.714
Norte	5.164.399	5.153.550	5.177.584	5.134.960	5.121.317	5.159.675	5.144.488	5.131.557
Sudeste	20.576.149	20.900.689	20.617.965	20.334.290	20.120.683	19.958.462	19.806.604	19.705.590
Sul	6.907.207	6.861.012	6.761.224	6.700.104	6.596.666	6.551.598	6.484.103	6.472.982

Fonte: MEC/INEP/DEED

Ainda que não sejam suficientes para a compreensão dos problemas da educação nacional, os indicadores de matrícula são importantes para dimensionar o tamanho do sistema educacional brasileiro. Os censos da educação básica e superior mostram que, em

presencial e que não pode ser superior a 20% do total do curso. Esse conceito passou a ser mais utilizado a partir do surgimento das tecnologias que permitiram o aprimoramento do ensino a distância. Para a Educação Básica ainda não existem normas que disciplinem a educação a distância ou semipresencial. Há legislação específica para a Educação Profissional.

2011, o País registrou um total de 50.972.619 alunos matriculados na Educação Básica e 6.765.540 alunos matriculados na Educação Superior, somando um total de 57.738.159 matrículas, incluindo as modalidades educacionais (BRASIL, 2011).

Tabela 17 - Número de Matrículas na Educação Brasileira, por Níveis, Etapas e Modalidades – Brasil (2011)

NÍVEIS, ETAPAS E MODALIDADES DA ED.BRASILEIRA		NÚMERO DE MATRÍCULAS
Educação Infantil (EI)	Creche	2.298.707
	Pré-escola	4.681.345
	TOTAL (EI)	6.980.052
Ensino Fundamental (EF)	Anos iniciais (1°. ao 5°. ano)	16.360.770
	Anos finais (6°. ao 9°. ano)	13.997.870
	TOTAL (EF)	30.358.640
Ensino médio (EM)	EM regular	7.978.224
	EM normal/magistério	164.752
	EM Integrado à educação profissional	257.713
	TOTAL (EM)	8.400.689
Educação profissional (EP)	Concomitante com o EM	188.572
	Subsequente ao EM	804.615
	TOTAL (EP)	993.187
Educação especial (EE)	Classes especiais + escolas especiais	193.882
	Classes comuns	558.423
	TOTAL (EE)	752.305
Educação de jovens e adultos (EJA) – EF	Presencial	2.458.596
	Semipresencial	199.185
	Integrado à educação profissional- Presencial	23.239
	Integrado à educação profissional- Semipresencial	756
	TOTAL (EJA-EF)	2.681.776
Educação de	Presencial	1.086.012
	Semipresencial	236.410
	Integrado à educação profissional- Presencial	40.840

Jovens e Adultos (EJA) – EM	Integrado à educação profissional-Semipresencial	1.127
	TOTAL (EJA-EM)	1.364.389
Educação superior (ES)	Graduação presencial	5.746.762
	Graduação a distância	992.927
	Cursos sequenciais presenciais	25.716
	Cursos sequenciais a distância	135
	TOTAL (ES)	6.765.540
TOTAL (EI + EF + EM + EP + EE + EJA-EF + EJA-EM + ES)		57.738.159

Fonte: Brasil, INEP, 2011

Nota: Os dados referentes à educação escolar indígena, educação escolar quilombola, educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, e educação do campo e dos povos das águas e florestas não foram desagregados nesta tabela.

Parece que ainda existe uma demanda da sociedade por educação. Para identificar a demanda por Educação Básica e Superior, precisamos considerar a relação entre número de crianças e jovens, nas idades próprias, e sua correspondência a cada nível/etapa educacional (Tabela 18). No caso da educação de 0 a 3 anos de idade, correspondente à creche, a ampliação de vagas deverá resultar da demanda das famílias e da sociedade civil organizada. Portanto, o atendimento de 0 a 3 anos de idade constitui um direito da criança e das famílias, porém, não se insere no âmbito da educação obrigatória.

Segundo apurado no Censo Demográfico (2010), divulgado pelo IBGE, o número de crianças e jovens de 0 a 24 anos soma um total de 77.455.114 pessoas, que corresponde a 40,6% da população brasileira. A Tabela 18 mostra o número total de crianças e jovens na população brasileira, de acordo com a faixa etária e nível/etapa educacional correspondente. Também mostra que, no caso brasileiro, ainda não há uma relação linear entre número da população de crianças e jovens nas idades próprias e a efetivamente matriculada no nível/etapa correspondente à faixa etária.

Tabela 18: Número de crianças e jovens nas idades próprias educacionais Brasil (2010)

Faixa etária	Nível/etapa educacional correspondente	Nº. Populacional de crianças e/ou jovens	Número de pessoas matriculadas	Número de crianças e/ou jovens matriculados por faixa etária e nível/etapa educacional
0 a 3 anos	Educação Infantil: Creche	8.212.648	2.298.707	6.980.052
4 e 5 anos	Educação Infantil: Pré-Escola	5.802.254	4.681345	

6 a 9 anos	Ensino Fundamental: anos iniciais	12.037.387	16.360.770	23.406.511
10 a 14 anos	Ensino Fundamental: anos finais	17.166.761	13.997.870	
15 a 17 anos	Ensino Médio	10.357.874	8.400.689	5.645.263
18 a 24 anos	Educação Superior	23.878.190	6.379.229	3.331.000
TOTAL		77.455.114	52.118.610	39.362.826

Fonte: IBGE, 2010; INEP, 2011a; 2011b

As diferenças entre o número de jovens e adolescentes e os respectivos números de matrículas por nível/etapa e, particularmente, o número de matrículas correspondente a cada faixa etária e nível/etapa educacional evidenciam a grande demanda da população brasileira por educação. De uma população de 77.455.114 crianças e jovens, de 0 a 24 anos, o número geral de matrículas na educação básica e superior é de apenas 52.118.610, contudo, ao verificar o número de matrículas segundo a faixa etária e o nível/etapa educacional correspondente, o número cai para 39.362.826.

Esse indicador aponta para dois problemas: a) garantir o acesso de todos (as) à educação; b) melhorar a qualidade da educação, de modo garantir a aprendizagem e a redução da distorção/defasagem idade-nível/etapa educacional, bem como a correção do fluxo escolar.

O descompasso entre o número da população brasileira, o total de matrículas e o número efetivo de matrículas por nível/etapas educacionais na faixa etária correspondente é chamado de defasagem escolar e/ou defasagem idade/série/nível/etapa educacional. A diferença registrada entre o número de crianças e jovens, o número geral de matrículas e total de matrículas segundo o nível/etapas/idade correspondente é resultante de múltiplos fatores, dentre eles: a existência de crianças e jovens fora da escola, ingresso tardio no sistema educacional, baixo aproveitamento/desempenho escolar, matrículas em nível/etapa educacional distintas da prevista para a idade própria (incluída a superdotação).

Há, no Brasil, quantidade significativa de crianças e jovens com defasagem na relação idade/série/nível/etapa educacional correspondente. Temos que ampliar o acesso e, ao mesmo tempo, melhorar as condições de aprendizagem, para superar a defasagem idade/série/nível/etapa educacional em todos os níveis educacionais.

A baixa média geral dos anos de estudo da população brasileira estabelece interfaces com o abandono dos estudos e com o percentual da população que não conclui o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

O problema, aqui, é a conclusão do Ensino Fundamental e do Ensino Médio na idade própria, como veremos adiante, com a defasagem idade-nível/etapa educacional correspondente (Tabela 19).

Tabela 19: Percentual da população que não concluiu o Ensino Fundamental e o Ensino Médio na idade própria

Regiões	Ensino fundamental		Ensino médio
	Percentual da população de 15 anos	Percentual da população de 19 anos de	Percentual da população de 19 anos de idade
Brasil	54,0	80,9	48,9
Norte	67,4	72,1	34,4
Nordeste	64,9	72,9	39,9
Sudeste	45,0	87,0	56,6
Sul	45,8	84,0	53,2
Centro-Oeste	50,0	85,7	54,7

Fonte: IBGE/PNAD

De acordo com a Tabela 18, 54% da população brasileira de 15 anos de idade e 80,9% da população de 19 anos não concluíram o Ensino Fundamental. Quanto ao Ensino Médio, 48,9% da população de 19 anos ainda não concluiu essa etapa da Educação Básica. Observando as assimetrias regionais, identificamos que as regiões Norte e Nordeste precisarão concentrar mais esforços para ampliar taxas de conclusão do Ensino Fundamental na idade própria, enquanto as regiões Sudeste e Centro-Oeste deverão buscar elevar as taxas de conclusão do Ensino Médio na idade própria.

Segundo o Censo da Educação Básica de 2011, no Ensino Fundamental as escolas municipais apresentam a maior taxa de defasagem idade/série/nível/etapa educacional (26,5%), seguidas das escolas estaduais (24,2%), das federais (12,9%) e das privadas, que possuem uma defasagem de 5,2%. A taxa média brasileira foi de 22,9%. Portanto, dos 30.358.640 estudantes matriculados no Ensino Fundamental, 6.952.129 encontram-se fora da faixa de idade adequada para frequentar essa etapa educacional, que é a de 06 a 14 anos. Como o Brasil possuía 29.204.148 pessoas nessa faixa etária, em 2010, havia, ainda, uma defasagem de 5.797.637 estudantes no Ensino Fundamental, com idade entre 06 e 14 anos. A Tabela 20 resume essas informações.

Tabela 20: Defasagem de estudantes no Ensino Fundamental com idade entre 6 e 14 anos

Nº de estudantes matriculados no Ensino Fundamental, todas as idades	Nº de estudantes matriculados no Ensino Fundamental, com idade de 6 a 14, considerando a taxa de distorção de 22,9%	Nº de pessoas com idade entre 6 e 14 anos, em 2010	Nº de pessoas com idade entre 6 e 14 anos, com defasagem idade – ano/série
30.358.640	23.406.511	29.204.148	5.797.637

Fonte: IBGE, 2000; Brasil, 2011a

As taxas de defasagem idade-nível/etapa no Ensino Médio são mais elevadas que no Ensino Fundamental, tendo em vista que, na média, o Brasil apresentou uma taxa de 32,8% em 2011, enquanto que o percentual do Ensino Fundamental foi de 22,9%. Por esses dados, 2.755.426 estudantes, dos 8.400.689 matriculados na etapa final da Educação Básica, encontram-se fora da faixa de idade adequada para essa etapa educacional, que é de 15 a 17 anos. Como em 2010 o Brasil possuía 10.357.874 pessoas na faixa etária de 15 a 17 anos, há que se incorporar 4.712.611 jovens nessa etapa da Educação Básica, como mostra a Tabela 21.

Tabela 21: Defasagem de estudantes no Ensino Médio com idade entre 15 e 17 anos

Nº de estudantes matriculados no Ensino Médio, todas as idades	Nº de estudantes matriculados no Ensino Fundamental, com idade de 15 a 17, considerando a taxa de distorção de 32,8%	Nº de pessoas com idade entre 15 e 17 anos em 2010	Nº de estudantes com idade entre 15 e 17 anos com defasagem idade – ano/série
8.400.689	5.645.263	10.357.874	4.712.611

Fonte: IBGE, 2000; Brasil, 2011a

Quanto à Educação Superior, os dados da PNAD de 2011 mostram que, dos 6.646.000 matriculados nesse nível de ensino, apenas 3.331.000 (50,1%) estão na faixa etária adequada, ou seja, de 18 a 24 anos. O desafio brasileiro para esse nível de educação, portanto, é atingir a marca de 33% dos jovens com idade entre 18 e 24 matriculados na Educação Superior, meta prevista no novo PNE, que terá vigência de uma década a partir de sua aprovação.

O quantitativo de jovens nessa faixa etária, em 2010, era de 23.878.190. Como havia apenas 3.331.000 matriculados nessa faixa etária, há que expandir muito esse nível educacional. Como demonstra a tabela 21, para alcançar a meta estabelecida, seria necessário incorporar, na Educação Superior, 4.548.803 jovens, com idade entre 18 e 24 anos.

Tabela 22: Defasagem de estudantes na Educação Superior com idade entre 18 e 24 anos em relação a 33% dessa faixa etária adequada

Nº. De estudantes Matriculados na Educação Superior, todas as idades (PNAD)	Nº de estudantes matriculados na Educação Superior com idade de 18 a 24, considerando a taxa de distorção de 50,1%	Nº de pessoas com idade de 18 a 24 anos em 2010	Nº de estudantes com idade de 18 a 24 anos para atingir 33% da faixa etária
6.646.000	3.331.000	23.878.190	4.548.803

Fonte: IBGE, 2000; Brasil, 2011a

Outros dados preocupantes com relação aos jovens com idade entre 18 e 24 anos dizem respeito ao fato de que, dentre os jovens nessa faixa etária que estudavam, ou seja, 6.494.000, 27.000 (0,4%) estavam cursando a alfabetização de jovens e adultos, 633.000 (9,7%) cursavam ainda o Ensino Fundamental e 2.503.000 (38,5%) estavam matriculados no Ensino Médio.

Portanto, ainda existe uma grande quantidade de crianças e jovens a ser incorporada ao processo educacional brasileiro. Esse dado se relaciona diretamente com o financiamento da educação, pois cada nova matrícula exige ações em cascata, tanto em despesas de pessoal como em outros custeios e investimento. Novos professores e técnicos precisam ser contratados; elevam-se as despesas com água, luz, limpeza, vigilância, material de consumo, alimentos etc., que são as despesas de outros custeios; e eleva-se a necessidade de expansão física e a compra de novos equipamentos, que são os recursos de investimentos.

Destacamos outra perspectiva, aquela que nos revela os dados da alfabetização, do analfabetismo e taxa de conclusão. Além das crianças e jovens nas idades próprias, que precisam ser incorporados à educação, há ainda aqueles com idade superior a 15 anos e que não foram alfabetizados ou não possuem a escolaridade básica completa. As Tabelas 23 e 24 trazem dados que mostram os déficits educacionais e as disparidades regionais.

Tabela 23: Taxas de analfabetismo, analfabetismo funcional e população de 15 anos de idade ou mais (2011)

Brasil e regiões	Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais	Taxa de analfabetismo funcional da população com 15 anos ou mais
Brasil	8,6	20,4
Norte	10,2	25,3

Nordeste	16,9	30,8
Sudeste	4,8	14,9
Sul	4,9	15,7
Centro-Oeste	6,3	18,2

Fonte: IBGE/PNAD, 2010

Tabela 24: Número de matrículas na Educação Básica por dependência administrativa - Brasil (2007-2011)

Ano	Matrícula na Educação Básica					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2007	53.028.928	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	50.972.619	43.053.942	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
%2010/2011	-1,1	-2,1	9,3	-2,7	-1,7	4,7

Fonte: MEC/INEP/DEED

Temos, portanto, 43.053.942 matrículas de crianças e jovens nas escolas de Educação Básica financiadas com recursos públicos, o que representa 84,5% do total. Aliado ao percentual significativo de matrículas, deve-se problematizar a oferta segundo as etapas e modalidades desse nível educacional, visando à superação das diferentes distorções.

A PEC 59/2009 determina que o atendimento à educação obrigatória, de 4 a 17 anos, deverá ser universalizado até 2016: sem dúvida um dos maiores desafios para a Educação Básica no PNE, presente em várias metas e estratégias do plano. A tabela 25 apresenta as taxas de escolarização bruta e líquida, que traduzem as assimetrias regionais.

Tabela 25: Taxas de escolarização bruta e líquida - Brasil (2011)

Unidade da Federação	Pré-escola (4 e 5 anos)		Ensino fundamental (6 a 14 anos)		Ensino médio (15 a 17 anos)	
	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida
Brasil	69,7	54,2	106,9	91,9	82,2	51,6
Norte	60,0	45,5	110,1	90,0	79,8	41,2
Nordeste	77,0	59,8	111,0	90,8	77,9	42,6
Sudeste	72,4	57,6	103,9	93,0	85,3	59,6

Sul	58,9	43,8	104,6	92,5	80,4	55,1
Centro-Oeste	57,5	44,5	105,6	92,2	91,5	56,8

Fonte: IBGE/PNAD. Elaborado pelo INEP/DTDIE

A questão principal do Ensino Fundamental é garantir o processo de alfabetização das crianças na sua faixa etária. Em 2012, o Brasil estabeleceu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (política dentro da política). Foi um compromisso formal, assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios, esperando que todas as crianças fossem alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

A tabela 26, abaixo, demonstra uma preocupação com aquilo que o governo define como educação inclusiva, apresentando os dados de acesso de pessoas com deficiência nas escolas públicas.

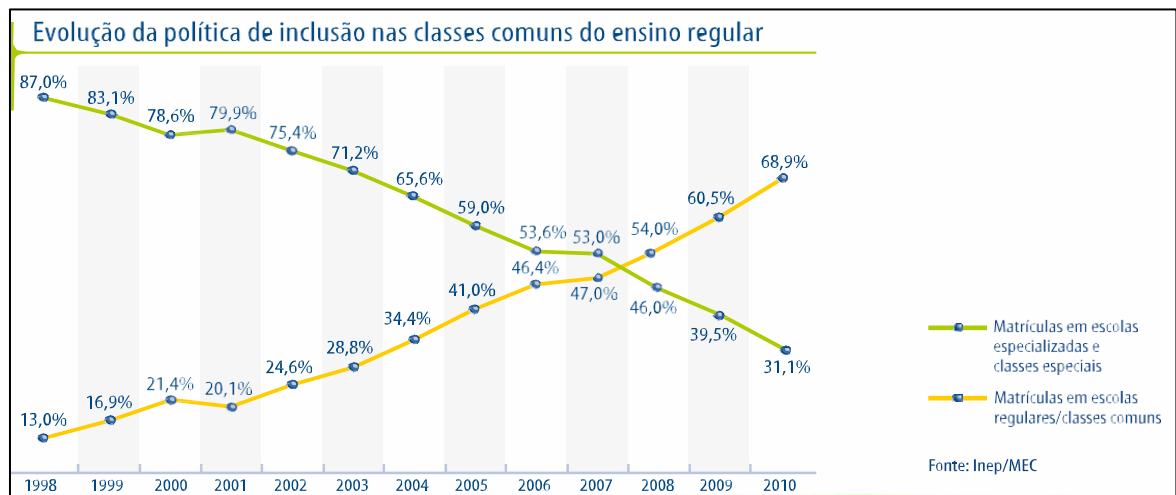
Tabela 26: Matrículas na Educação Especial, por Etapa/Modalidade da Educação Básica – Brasil (2011)

Etapa/modalidade	Escolas comuns	Escolas e classes especiais	Total
Educação Infantil	39.367	23.750	63.117
Ensino Fundamental	437.132	131.836	568.968
Ensino Médio	33.138	1.140	34.278
EJA	47.425	36.359	83.784
Educação Profissional	1.361	797	2.158
Total	558.423	193.882	752.305

Fonte: MEC/INEP

No que se refere à educação inclusiva de alunos de 4 a 17 anos, público-alvo da Educação Especial, em escolas ou classes comuns do ensino regular, o Censo da Educação Básica de 2011, no Gráfico 5, confirma os dados da Tabela 26, demonstrando que, entre os anos de 1998 e 2010, os percentuais se alteraram. O atendimento nas escolas públicas de ensino regular subiu de 13% para 68,9%, enquanto o atendimento em escolas especializadas caiu de 87% para 31,1%.

Gráfico 5: Educação Especial - evolução da política de inclusão nas classes comuns do ensino regular



Fonte: MEC/INEP

O atendimento da população com mais de 15 anos, que não concluiu o Ensino Fundamental, e, ainda, o dos acima de 17 anos, que não concluíram o Ensino Médio, precisam ser atendidos pelos sistemas de ensino, que devem garantir a educação básica para todos(as).

Tabela 27: Número de matrículas da Educação de Jovens e Adultos por Etapa de Ensino, Brasil (2007 – 2011)

Ano	Total Geral	Ensino Fundamental			Ensino Médio
		Total	Anos Iniciais	Anos Finais	
2007	4.975.591	3.367.032	1.160.879	2.206.153	1.608.559
2008	4.926.509	3.291.264	1.127.077	2.164.187	1.635.245
2009	4.638.171	3.090.896	1.035.610	2.055.286	1.547.275
2010	4.234.956	2.846.104	923.197	1.922.907	1.388.852
2011	3.980.203	2.657.781	935.084	1.722.697	1.322.422
% 2010-2011	-6,0	-6,6	1,3	-10,4	-4,8

Fonte: MEC/INEP/DEED

Notas:

- 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e Atendimento Educacional Especializado (AEE)
- 2) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula
- 3) Educação de Jovens e Adultos inclui matrículas no EJA presencial, semipresencial e não inclui matrícula de EJA integrada à educação profissional de nível fundamental e médio

No de 2011, do total de matrículas na educação básica, 3.980.203 foram na

modalidade educação de jovens e adultos (EJA). Contudo, o número de jovens e adultos nesta modalidade pode ser ainda maior, porque não foram computadas as matrículas de EJA integradas à educação profissional de nível fundamental e médio e as turmas de atendimento complementar e de atendimento educacional especializado (AEE). A expansão de EJA deve se efetivar por meio de políticas de colaboração entre os entes federados.

Quanto à **Educação Infantil**, o atendimento às crianças passou a ser compreendido como ação educacional, deixando de ser abordada como mera atividade de assistência social, na etapa denominada educação infantil. À criança, desde os primeiros anos de vida, deve ter assegurado o direito à educação, por meio do atendimento em creches (0-3 anos) e pré-escolas (4-5 anos), cuja oferta está sob a responsabilidade dos municípios.

Entretanto, a Emenda Constitucional 59/2009, ao ampliar a obrigatoriedade da educação básica, aumentou o desafio dos municípios à universalização da pré-escola (de 4 a 5 anos) até 2016, bem como ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos. No período entre 2007 a 2011, dados do Inep/MEC apontam o aumento de 45% na matrícula das crianças de 0 a três anos em creches, mas, por outro lado, demonstram um decréscimo de 5% na matrícula da pré-escola. O último dado pode ser decorrente do encaminhamento das crianças de 6 anos para o ensino fundamental, quando este foi ampliado para nove anos de escolaridade.

Tabela 28: Número de matrículas na Educação Infantil e população residente de 0 a 3 e de 4 a 5 anos de idade - Brasil (2007 – 2011)

Ano	Matrículas na Educação Infantil			População por Idade	
	Total	Creche	Pré-escola	0-3 anos	4-5 anos
2007	6.509.868	1.579.581	4.930.287	10.956.920	5.928.375
2008	6.719.261	1.751.736	4.967.525	10.726.657	5.765.405
2009	6.762.631	1.896.363	4.866.268	10.536.824	5.644.565
2010	6.756.698	2.064.653	4.692.045	10.925.892	5.802.254
2011	6.980.052	2.298.707	4.681.345
% 2010-2011	3,3	11,3	-0,2

Fonte: MEC/INEP/DEED; IBGE/PNADs (2007 a 2009) e Censo Demográfico (2010) (Dados do Universo)

Quanto às matrículas na educação infantil entre o setor público e privado, atualmente, o setor público responde por 72% do total de matrículas nessa etapa da educação básica (tabela 28 Inep, 2011). Faz-se necessário universalizar o atendimento da pré-escola, para atender quase 20% das crianças de 04 e 05 anos que ainda não estão em

instituições educativas no setor público e também ampliar a oferta de vagas de creches (de 0 a 3 anos), para atender a toda a população que demanda esse atendimento

Tabela 29: As matrículas na educação infantil - Brasil (2011)

Modalidade de Ensino		Total de matrículas	Instituições Públicas	%	Instituições privadas	%
Educação infantil (EI)	Creche	2.298.707	1.470.507	64	828.200	36
	Pré-escola	4.681.345	3.550.928	76	1.130.417	24
	Total	6.980.052	5.021.535	72	1.958.517	28

Fonte: INEP, Censo da Educação Básica (2011)

O **Ensino Fundamental**, que desde 2006 passou de 8 para 9 anos e a Emenda Constitucional 59/2009, ampliou a oferta de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. A redução de matrículas, no período de 2007-2011, pode ser explicada pelo aumento da oferta, das taxas de aprovação e conclusão (Tabela 30)

Tabela 30: Número de matrículas no Ensino Fundamental e população de 6 a 10 e 11 a 14 anos de idade - Brasil (2007 - 2011)

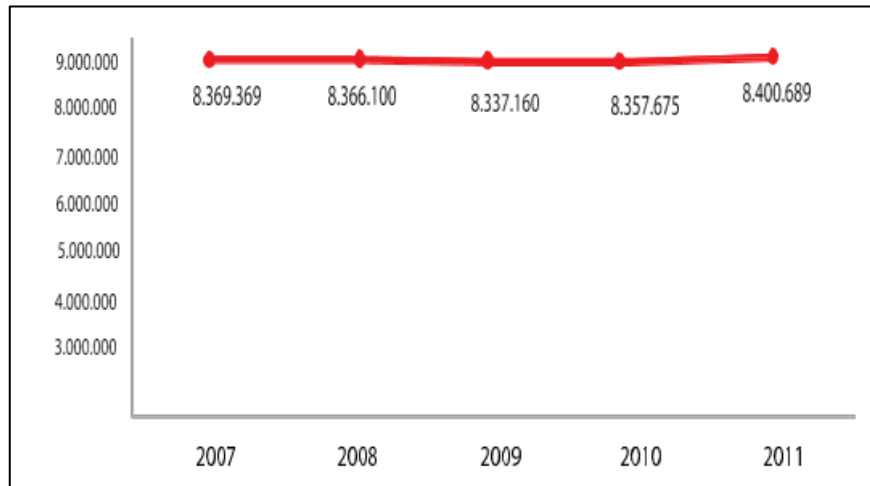
Ano	Matrículas no Ensino Fundamental			População por Idade	
	Total	Anos Iniciais	Anos Finais	6-10 anos	11-14 anos
2007	32.122.273	17.782.368	14.339.905	17.067.855	14.354.679
2008	32.086.700	17.620.439	14.466.261	16.317.730	14.144.393
2009	31.705.528	17.295.618	14.409.910	16.205.199	14.023.891
2010	31.005.341	16.755.708	14.249.633	15.542.603	13.661.545
2011	30.358.640	16.360.770	13.997.870
% 2010-2011	-2,1	-2,4	-1,8

Fonte: MEC/INEP/DEED; IBGE/PNADs (2007 a 2009); IBGE (2010)

O **Ensino Médio** corresponde à última etapa da educação básica e, com a Emenda Constitucional nº 59/2009, passou a ser obrigatório, devendo ser também universalizado. Tem duração mínima de três anos e, como faixa etária recomendada, jovens de 15 a 17 anos. Sua oferta é bastante diversificada, compreendendo os cursos: médio regular, médio regular integrado à educação profissional, normal/magistério, além do ensino médio na modalidade educação de jovens e adultos. Estabeleceu-se a universalização do ensino médio

e a ampliação da taxa líquida para 85%.

Gráfico 6: Evolução do número de matrículas no Ensino Médio - Brasil (2007-2011)



Fonte: MEC/INEP/DEED

Segundo o Censo da Educação Básica, de 2011, o ensino médio registrou 8.400.689 matrículas, correspondendo a 16,5% do total de matrículas na educação básica no mesmo ano. Mas, ainda que parecem estabilizadas, em números totais, vemos uma redução, segundo os dados do INEP/MEC, de 2007 a 2014. Dados preocupantes quando se pensa na universalização do ensino médio e melhores oportunidades para o acesso ao ensino superior.

Tabela 31: Número de matrículas ano a ano no Ensino Médio

	Número de Matrículas							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil/Região								
BRASIL	53.028.928	53.232.86	52.580.45	51.549.889	50.972.61	50.545.05	50.042.448	49.771.371
CENTRO-OESTE	3.678.340	3.698.012	3.684.018	3.670.674	3.663.805	3.647.488	3.638.417	3.654.528
NORDESTE	16.702.833	16.619.60	16.339.66	15.709.861	15.470.14	15.227.82	14.968.836	14.806.714
NORTE	5.164.399	5.153.550	5.177.584	5.134.960	5.121.317	5.159.675	5.144.488	5.131.557
SUDESTE	20.576.149	20.900.68	20.617.96	20.334.290	20.120.68	19.958.46	19.806.604	19.705.590
SUL	6.907.207	6.861.012	6.761.224	6.700.104	6.596.666	6.551.598	6.484.103	6.472.982

Fonte: MEC/INEP/DEED

- 1) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula
- 2) O mesmo aluno pode estudar em mais de uma UF
- 3) Não inclui alunos de turmas de atendimento complementar (AC) e atendimento educacional especializado (AEE). As turmas AEE foram coletadas a partir do censo escolar 2009

Em se tratando do **Ensino Superior**, ainda falta muito para melhorar o acesso e garantir a permanência, ou seja, garantir vagas nas instituições de educação superior,

sobretudo nas públicas, de modo que os estudantes que concluíam o ensino médio possam dar continuidade aos estudos, tendo condições de entrar e concluir com sucesso o curso escolhido. Além disso, atender, também, ao grande contingente de pessoas que já concluíram o ensino médio e não tiveram a oportunidade de fazer um curso superior.

Os dados do Censo da Educação Superior, desenvolvido pelo Inep, mostram que, no que se refere à faixa etária desejável, ou seja, 18 a 24 anos, houve aumento do atendimento entre os anos de 1997 a 2011, tabela 31. Ainda há uma defasagem no atendimento em geral, a questão se agrava ainda mais com as assimetrias regionais, de sexo, raça e condição social.

Nos últimos 14 anos, houve um crescimento geral de atendimento de pessoas que frequentam ou já concluíram o ensino superior de graduação na faixa etária desejável em todo o País, mas, quando observamos em âmbito regional, as assimetrias são visíveis. As regiões Norte e Nordeste tiveram, em 2011, um percentual de 11,6% de pessoas de 18 a 24 anos, portanto, abaixo da média do País (17,6%). As demais regiões apresentaram cerca de cinco pontos percentuais a mais que a média nacional, com destaque para a região Centro-Oeste, cujo percentual foi de 23,9%, tabela 32.

Tabela 32: Percentual de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam ou já concluíram o Ensino Superior de graduação - Brasil (1997-2011)

Brasil/ Regiões	Ano		
	1997	2004	2011
Brasil	7,1	12,1	17,6
Norte	3,6	6,3	11,9
Nordeste	3,4	6,4	11,9
Sudeste	9,3	15,4	20,1
Sul	9,1	17,3	22,1
Centro-Oeste	7,3	14,0	23,9
Renda Domiciliar Per Capita			
20% de menor renda	0,5	0,6	4,2
20% de maior renda	22,9	41,6	47,1
Gênero			
Feminino	7,9	13,9	20,5
Masculino	6,2	10,3	14,6
Cor			
Branços	11,4	18,7	25,6
Negros (Pretos e Pardos)	2,2	5,5	10,7

Fonte: PNAD/IBGE

Nota: Excluída a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP em 1997.

Tabela 33: Evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na Educação Superior – Brasil (2001-2009)

Brasil/Regiões	Educação Superior (18 a 24 anos)							
	Escolarização Líquida							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	8,9	9,8	10,6	10,5	11,2	12,6	13,1	13,7
Centro-Oeste	9,7	11,9	12,3	12,2	14,0	14,8	15,6	16,3
Nordeste	5,1	5,1	5,8	5,9	6,1	7,1	7,7	8,3
Norte	5,2	6,7	6,1	5,7	7,0	7,6	9,0	9,9
Sudeste	10,9	12,0	12,8	13,0	13,8	15,7	16,4	16,6
Sul	12,7	13,7	15,9	15,3	16,2	17,1	16,8	18,7

Fonte: IBGE/PNAD; elaborado por MEC/INEP

Nota: Para os anos 2001, 2002 e 2003, exclusive a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

Apresentamos os indicadores, os dados proporcionados, mas como pensar politicamente os dados?

Inicialmente, algo que nos chamou a atenção é o fato de que nem todos os anos dispõe dos mesmos dados para proporcionar uma análise comparativa a partir dos mesmos indicadores. Alguns anos e períodos são omitidos e muitos (ou quase nenhum) dados referentes a 2015 e 2016 estão disponíveis. Só aparecem em relatórios sistematizados pelo INEP, mas que não podem ser “vistos”.

May (2004, p. 89), ao considerar as estatísticas, afirma que

Como na prática da pesquisa social e em geral, aqueles que coletam as estatísticas oficiais podem empregar pressupostos não examinados sobre a vida social, os quais serão herdados e reproduzidos nos estudos, se não houver a cautela devida. Portanto, não deveríamos vê-las apenas como "fatos sociais", mas como construções sociais e políticas que podem ser baseadas nos interesses daqueles que as encomendaram.

O mesmo autor, ao discutir as estatísticas oficiais, apresenta três tipos de estatísticas para trabalhar com os dados coletados. Uma delas, a radical, nos indica que

essas estatísticas representam as prioridades de uma organização ou são o produto de práticas discricionárias, esses as colocariam em uma teoria mais abrangente da dinâmica e da estrutura da sociedade. Por exemplo, o governo compila as estatísticas sociais sobre a saúde e a renda da nação, o que por si só poderia ser considerado como facilitador da ordenação e da regulação da população (op. cit. p. 100).

Essas afirmações nos permitiram compreender que os indicadores e os dados que os mesmos nos fornecem não devem nos levar a uma análise imediata de causa e efeito, como política pública e o seu resultado. Muitos fatores devem ser considerados na análise.

De acordo com Popkewitz e Lindblad (2001), quando analisaram a utilização das estatísticas nos relatórios educacionais, demonstraram como elas, do ponto de vista desses

relatórios, tornam o mundo inteligível e calculável, dando respaldo científico às intervenções políticas e sociais. Este critério utilizado pelo governo para demonstrar sua verdade através da produção de estatísticas oficiais é uma prática para atribuir credibilidade a seu potencial para governar o funcionamento de governos democráticos em nível tanto estadual ou interestadual como global.

Nesse sentido, os autores destacam que nas democracias, sobretudo, as liberais, as estatísticas são vistas como uma tecnologia que diminui o medo de poder irrestrito e contribui para liberdade ao manter uma regra de lei impessoal, uma redução da complexidade e classificações meramente técnicas para aplicar os princípios democráticos de equidade e justiça, de modo a considerar a pobreza ou a integração social e econômica.

Com essa compreensão dos indicadores e dos dados, trabalhamos, no capítulo que se segue, os documentos principais do nosso estudo, os PNE's.

4. PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO – 2001-2011 E 2014-2024

A educação brasileira, historicamente, movimentou-se entre projetos diferentes de sociedade, de homem e conseqüentemente de educação. No recorte proposto pelo nosso estudo, as propostas resultantes dessas disputas trataram de consolidar suas ideias no âmbito legal, dentro da configuração do Estado depois de 1985, a partir da “Constituição Cidadã” (1988) e da LDBEN (Lei Nº. 9394/96). Numa perspectiva de mudança, mas entendendo o Estado capitalista como algo transitório, tratamos de participar ativamente dos embates, possibilitando, via educação, em que pese os avanços e limites das propostas, a perspectiva do confronto de ideias, da contradição e de superação do modelo de sociedade que temos.

As projeções para a educação brasileira, quando discutidas e formalizadas, EC 59/2009, se tornaram decenais, mas, anteriormente, parece que também pensávamos de década em década. Os primeiros dez anos foram delimitados na LDEBEN, Artigo 87º - “É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei”. A preocupação era a da formação dos professores que atuavam nos anos iniciais da educação básica. A década terminou em 2007 sem cumprir o compromisso assumido. Tentou-se prorrogar o prazo em lei posterior, mas foi vetado pelo governo e no PNE (2001-2010) a Meta 18 estabeleceu um percentual de 70% de professores com formação superior, longe da universalização proposta (RODRIGUES, 2016, p. 6-7).

A seguinte década da educação, de acordo com o Fórum Nacional de Educação (FNE) no documento titulado: O Planejamento Educacional do Brasil (2011), foi o período de 2001-2011, constituindo-se numa

Efetiva década da educação, com intensa mobilização e participação da sociedade para o enfrentamento das graves e históricas fragilidades das políticas educacionais, traduzidas em diversos ajustes à Constituição e à LDB e em ações governamentais (p. 30).

O documento afirma que houve uma “sintonia entre as propostas da sociedade e do governo”, o que fez com que a educação a ganhasse centralidade na pauta das políticas públicas nacionais.

Como resultado dessa centralidade, surgiram as duas formulações do PNE de 2001-2010, porque as entidades da sociedade ligadas ao setor da educação, reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, já vinham preparando o PNE, mesmo antes de edição da LDB, e o prazo legal estava a se esgotar, o governo se sentiu pressionado e elaborou às pressas sua proposta de plano durante o segundo semestre de 1997.

Assim, duas propostas de Plano Nacional de Educação chegaram ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998: a primeira, “da Sociedade Brasileira” (PL nº 4.155/98), elaborado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e apresentado ao Plenário da Câmara pelo Deputado Ivan Valente em 10/02/98, e a outra, “do Executivo ao Congresso Nacional” (Mensagem 180/98, de 11/02/98) de iniciativa do MEC.

A “Proposta da Sociedade Brasileira” foi consolidada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONED’s) realizados em Belo Horizonte, o primeiro em julho-agosto de 1966 e o segundo em novembro de 1997 com a participação de entidades representativas ligadas à educação e sindicatos de âmbito

nacional. A proposta do governo, construída por um grupo de colaboradores e sua elaboração “foi fortemente marcada pelos atores situados nos governos federal, estaduais e municipais e especialistas convidados, com pouco espaço para a participação da sociedade” (op. cit. p.28-29).

Quanto à elaboração do PNE de 2014-2024, foi resultado da “convergência” (mais que a sintonia no plano anterior) de eventos de mobilização social, ações do Ministério da Educação e contribuições institucionais, com destaque para:

- Conferência Nacional de Educação: especialmente na definição das diretrizes e estratégias de ação;
- Contribuições do Conselho Nacional de Educação (CNE);
- Ações e avaliações do PNE 2001-2011 e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Neste momento, ainda que brevemente, decidimos considerar alguns aspectos desses dois momentos na elaboração dos PNE's e os dois grupos de entidades que se organizaram para as discussões das políticas públicas de educação em âmbito nacional. Para isso refletimos sobre a participação e influência desses distintos espaços representativos a partir das análises de alguns autores que pensam os movimentos sociais.

Gaspar (2014), em seu texto, tratando de explicar a terceirização, aborda as teorias dos movimentos sociais dialogando com Gohn (1995, 1997, 2012), Montaño e Duriguetto (2011) e Castells (2013). Com essas indicações, fomos às fontes para compreender as mobilizações do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e as CONAEs.

Gohn (2011, p. 347) situa, historicamente, a relação entre educação e os movimentos sociais formação no Brasil, a partir da segunda metade do século XX.

Nos anos 1980, a relação educação e movimentos sociais se acentua, por meio de trabalhos de educação popular, lutas pelas Diretas Já, organização de propostas para a constituinte e a Constituição propriamente dita. Os movimentos passaram a pautar uma nova agenda de demandas, e uma nova cultura política também é construída, alterando as políticas públicas vigentes. Conselhos e delegacias das mulheres, temas étnico-raciais, ambientais etc. passaram a fazer parte do cotidiano na transição do regime militar para a fase da redemocratização. Paulatinamente, foram sendo construídas redes de movimentos sociais temáticos.

Na Década seguinte, 1990, segundo a autora, com o fim do regime militar e a nova composição política no poder, concorrem outros grupos na participação das políticas públicas, as ONGs e outras entidades do terceiro setor. Com isso,

Muitos movimentos sociais desmobilizam-se. Novas políticas públicas passam a pautar questões da cidadania e da participação, as políticas neoliberais ganham maior ênfase, os sindicatos se enfraquecem e a educação escolar ganha uma nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB), mas torna-se também um dos alvos prediletos das reformas estatais. O leque de propostas e ações é amplo. Certamente há grupos sérios, competentes, com propostas articuladas e fundadas em projetos sociopolíticos e culturais emancipatórios. Mas há um grande número de propostas meramente integradoras, que buscam rearticular a coesão social, fragmentada pelos problemas sociais que extrapolam as comunidades em que atuam (op. cit. p. 348).

Esse foi o contexto de surgimento do FNDEP, que se organizou em 1987, composto inicialmente de por 15 entidades nacionais, sendo 3 de organizações de classe (CUT/CGT/OAB). Seu principal objetivo era reivindicar um Projeto para a educação como um todo e não apenas para a escola (embora esta, na pública, seja o centro principal de suas atuações). O Fórum expressava a vontade política de parcelas da intelectualidade brasileira engajada na luta pela redemocratização do País, agregando os interesses da sociedade civil sob novas formas, principalmente através da atuação de entidades, aglutinando coletivos socialmente organizados.

Ao nos acercarmos a essa composição interna, pareceu-nos que o Fórum não chegou a se tornar um movimento de massas, não teve penetração junto ao movimento popular organizado. As práticas internas se constituíam em reuniões, seminários, simpósios e preparação do material: artigos, emendas, propostas, o próprio projeto em si e a elaboração de documentos. Tais práticas estiveram, em sua maioria, circunscritas a pequenos grupos. Ainda que elas emanassem de entidades com grande representatividade social, o circuito de divulgação e circulação de suas ações resumiam-se na lista dos agentes diretamente interessados, as práticas se concentram às vezes fortemente demarcados por um conjunto mais amplo da própria comunidade educacional.

Essa experiência pudemos compartilhar uma vez que participávamos de uma entidade representada no Fórum e trabalhávamos num espaço de âmbito estatal desse movimento nacional.

Na década seguinte, novo milênio, presenciou-se uma ação organizada do capital, reunindo em coalizão grupos “preocupados” com a educação, como por exemplo o grupo “Todos pela Educação”. Esse e outros novos grupos, enfrentados com o FNDEP, onde alguns participavam, fez com que o Fórum se desarticulasse em 2005, por não manter o principal consenso, ou seja, a defesa da exclusividade das verbas públicas para a educação pública.

Não duvidamos das boas intenções e das ações coordenadas em defesa da escola

pública por parte do Fórum. Entretanto, enquanto movimento social, com disputas internas e o trabalho voltado mais especificamente para o aspecto legislativo, não conseguiu manter-se mobilizado e atingir a sociedade civil.

Assim que, o governo criou o Fórum Nacional de Educação (FNE), em 2010 (Portaria Ministério da Educação n.º 1.407, de 14 de dezembro de 2010), valendo-se de uma reivindicação histórica de várias entidades da educação, presente no PNE da Sociedade Brasileira (1988, p. 36) em suas Metas Gerais.

Criar, no prazo de três anos, o Fórum Nacional de Educação, Fóruns Estaduais e Municipais com atribuições deliberativas de acompanhamento, avaliação e reorientação das políticas educacionais e de implementação do PNE, com a participação democrática de representantes da sociedade civil organizada e da sociedade política, com garantia de autonomia, orçamento e infraestrutura [...].

Esse fato foi ignorado pelo próprio Fórum já que na página oficial do FNE/MEC, afirma-se que: “o Fórum Nacional de Educação (FNE) é um espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, reivindicação histórica da comunidade educacional e fruto de deliberação da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010)”. Das atribuições do FNE em seu regimento interno, todas já estavam presentes no documento de 1998):

- I- Participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de educação;
- II Acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos referentes à política nacional de educação, em especial a de projetos de leis dos planos decenais de educação definidos na Emenda à Constituição 59/2009;
- III - Acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Nacional de Educação;
- IV - Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;
- V - Elaborar seu Regimento Interno e aprovar "ad referendum" o Regimento Interno das conferências nacionais de educação;
- VI - Oferecer suporte técnico aos Estados, Municípios e Distrito Federal para a organização de seus fóruns e de suas conferências de educação;
- VII - Zelar para que os fóruns e as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas à Conferência Nacional de Educação;
- VIII - **Planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem como divulgar as suas deliberações** (*grifo nosso*).

O nosso grifo destaca o papel do Fórum com as CONAE's, porque a convocação ficou assim definida:

Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 2º As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente.

E perguntamos: como o governo iria realizar duas conferências, (4 anos entre elas) até o final do decênio (do PNE-2001-2011) planejada e coordenada pelo FNE se este foi criado em dezembro de 2010, último mês do decênio? Solução, criação de uma Comissão Organizadora Nacional (Portaria 10/2008) que de fato organizou e convocou a 1ª CONAE, com o tema: Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação, que aconteceu em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010, será precedida de Conferências Municipais, previstas para o primeiro semestre de 2009 e de Conferências Estaduais e do Distrito Federal programadas para o segundo semestre do mesmo ano.

A 1ª CONAE aconteceu, assim como as conferências estaduais e municipais, tendo como base para a discussão o Documento Referência (DR elaborado por uma comissão do MEC) com os eixos para a discussão. Em um tempo curto, menos de dois meses (27/05/2010), o Documento Final (DF resultado das votações representativas na conferência) foi entregue ao MEC.

O governo entrega ao Congresso, com atraso, o Projeto de Lei Nº. 8035/10 PNE 2011-2020, em 15 de dezembro de 2010, apenas 7 meses depois contendo muito do que já tinha no Documentos Referência para a “discussão” e o Final.

A conferência nacional serviu mais para referendar o pacote já elaborado previamente, sob o controle ou pelo menos forte influência do MEC e/ou de indivíduos e entidades que, embora formalmente independentes, estão alinhados com a política do MEC. Em outras palavras, as conferências municipais, intermunicipais, estaduais, e nacional funcionaram apenas e/ou principalmente para legitimar as propostas que vieram de cima para baixo, através do DR¹³ (DAVIES, 2010, p. 1).

Posteriormente, com quase quatro anos de atraso, devido aos diferentes interesses, *lobbies* de diversos setores da educação privada, representados no Congresso e que parou a tramitação, o PNE 2014-2024 foi aprovado.

¹³ Para ampliar a perspectiva crítica do que foi a CONAE e a produção dos documentos, ver o texto: A Conferência Nacional de Educação (CONAE) e suas fragilidades, Nicholas Davies, 2010, disponível em http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/39/doc02_39.pdf

Fizemos os destaques acima, sobre o FNDEP, CONAE e FNE, para evidenciar as disputas, entre os diversos atores, no momento de elaborar políticas públicas. Movimentos de diferentes matrizes políticas da área da educação têm denunciado que a educação tem prioridade nos discursos, mas, na prática efetiva dos planos, planejamentos e planilhas, não é de fato prioridade. Mas parece ser que esse é um dos poucos pontos convergentes.

Segundo Gaspar (2014, p. 85),

Uma versão mais consistente sobre os Novos Movimentos Sociais foi apresentada por Carlos Montañó e Maria Lúcia Duriguetto (2011), sobretudo quando apontam para uma divisão constituída de três grupos: o Grupo Acionalista, o Grupo da Esquerda Pós-Moderna e o Grupo dos Segmentos Marxistas ou Comunistas. Deixam transparecer uma crítica às duas primeiras correntes, ao afirmarem que “parecem hoje estar fundidas num rearranjo ‘culturalista’” (Idem, p. 330). Pensam do mesmo modo no tocante à versão institucional dos Movimentos Sociais, por deixar de lado a atitude de confronto e privilegiar as condutas institucionais pragmáticas e propositivas dirigidas ao diálogo, à negociação e a formas alternativas de participação no sistema de representação de interesses.

Buscando nas referências de Gaspar (2014), encontramos explicações mais amplas sobre os três grupos mencionados nos Novos Movimentos Sociais, na obra de Montañó e Duriguetto (2011). Logo, fazem uma advertência sobre o movimento/pensamento desses grupos, visto que

existe uma diferença de perspectiva inserida na ideia de que tais movimentos revelam uma preocupação maior e fundante: a reprodução do capital engloba um Modo de Produção Capitalista, que abarca a totalidade das condições sociais de existência e as “condições indiretas, secundárias, derivadas do movimento de apropriação capitalista da sociedade [...] há uma convivência com o sistema, ainda que limitadamente contraditória, mas compatível com sua manutenção (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p 266).

Nesse sentido, os espaços de “ampla discussão” das políticas públicas educacionais (dentre outras) tem atendido outros interesses, contrários às necessidades da maioria da população. E finalizamos essas considerações com outra citação de Montañó e Dariguetto (idem, p. 324).

No pensamento marxista, a centralidade econômico-produtiva torna-se elemento fundante da “questão social” e “suas manifestações (pobreza, desemprego, questões de gênero e ambiental, xenofobia, discriminação racial, sexual etc.) não se desvanecem com as significativas mudanças no mundo capitalista contemporâneo [...] mas envereda e envolve toda a sociedade e o aparelho estatal. Ou seja: nesta perspectiva, Estado, sociedade

civil e mercado (produtivo e comercial) são esferas da mesma realidade social e histórica, portanto, todas espaços de luta e demandas sociais, todas passíveis de conflitos e disputas. As ações sociais e os movimentos sociais podem se organizar em torno de demandas pontuais, e podem se desenvolver em espaços localizados, mas isso não retira o fato, nessa perspectiva, de terem vinculação com a forma dada no sistema capitalista de produção à distribuição de riqueza (fundada na relação de exploração entre as classes antagônicas, capital e trabalho) e seu acionar ter impactos (positivos ou negativos, transformadores ou mantenedores) das relações e estruturas nas esferas estatal, mercantil e da sociedade civil.

Foram dois momentos históricos diferentes que originaram esses “espaços” de discussão. O primeiro trazia o encantamento dos novos ares democráticos e o segundo nos colocou no processo de consolidação do projeto de Estado mínimo.

O período atual intensificou o antagonismo de classe, expresso na profunda desigualdade de acesso à riqueza produzida pela humanidade. Os setores dominantes da burguesia extrapolam os limites nacionais e configuram-se como entes supranacionais de ingerência sobre a soberania dos países, tanto dos chamados países periféricos do capitalismo, como dos considerados países centrais.

Em se tratando do campo educacional (em constante disputa) destacamos o papel que a Unesco e outros organismos internacionais têm cumprido ao reunir os setores empresariais e governos em um projeto de educação voltado a atender as demandas de mercado para o desenvolvimento econômico capitalista. Tão pouco podemos deixar de mencionar o quanto se intensificam os processos de expropriação de direitos sociais e trabalhistas, implementando a lógica privada na esfera pública, onde direitos sociais são parte do capital.

Esses parâmetros contribuíram para o aparecimento e aprovação do PNE do Executivo, 2001-2011 e, mais recentemente e “articuladamente”, o PNE 2014-2024, os quais apresentamos e discutimos em seguida.

Para que as diferenças pudessem ser melhor visualizadas, elaboramos quadros quadro comparativos das duas propostas iniciais, PNE – Sociedade Brasileira e PNE – 2001-2011 e o Documento Final da CONAE e PNE – 2014-2024. Destacados as diretrizes, prioridades (quando existam), objetivos e metas, fizemos a discussão do texto fundamentados em seu contexto de elaboração, nos referenciais teóricos e orientados pela proposta pelos objetivos do estudo. Tratamos ao final de corroborar ou não a hipótese de trabalho.

4.1.PNE (2001 – 2010)

O Plano Nacional de Educação de 9 de janeiro de 2001, aprovado à época do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) cumpre, portanto, o imperativo constitucional de 1988. Tão logo a LDBN de 1996 é aprovada, passa-se a trabalhar em sua tramitação e aprovação. Constituído de 295 metas, agrupadas em cinco prioridades, o PNE 2001-2010, o primeiro do período da redemocratização, é resultado de uma disputa envolvendo dois projetos de lei que rivalizaram o sentido do Plano e proporcionaram forte enfrentamento nas esferas legislativas.

O primeiro a dar entrada no Congresso atendia pelo subtítulo de “Proposta da Sociedade Brasileira”, fruto da construção coletiva de variadas organizações da sociedade civil, foi apresentado pela oposição ao governo. O segundo projeto subintitulava-se “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1998; CURY, 1998).

O Plano Decenal de Educação para Todos foi usado como referência na elaboração do PNE pelo MEC e foi fruto das resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Como destaca a proposta do MEC, “houve o cuidado, na apresentação do Plano, de procurar definir as responsabilidades da União”.

Quadro 1: Comparativo das propostas dos PNEs – Prioridades

PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA PRIORIDADES	PNE (2001-2010) PRIORIDADES
Consolidar um Sistema Nacional de Educação	Não defende a proposta
Assegurar os recursos públicos necessários à superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social, bem como à manutenção e desenvolvimento da educação escolar em todos os níveis e modalidades, em todos os sistemas de educação.	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. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino - a educação infantil, o ensino médio e a educação superior. 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.
Assegurar a autonomia das escolas e universidades na elaboração do projeto político-pedagógico de acordo com as características e necessidades da comunidade, com financiamento público e gestão democrática, na perspectiva da consolidação do Sistema Nacional de Educação.	Democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
Garantir a gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições de ensino	
Garantir a valorização dos profissionais da educação (professores, técnicos e funcionários administrativos) em sua formação básica e continuada, carreira e salário.	Valorização dos profissionais da educação. Particular atenção deverá ser dada à formação inicial e continuada, em especial dos professores. Faz parte dessa valorização a garantia das condições adequadas de

	trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério.
Garantir a educação pública, gratuita e de qualidade para as crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais, aparelhando as unidades escolares, adequando-lhes os espaços, alocando-lhes recursos humanos suficientes e devidamente qualificados, em todos os sistemas públicos regulares de educação e em todos os níveis e modalidades de ensino.	Não coloca como prioridade
Definir a erradicação do analfabetismo como política permanente - e não como conjunto de ações pontuais, esporádicas, de caráter compensatório - utilizando, para tanto, todos os recursos disponíveis do poder público, das universidades, das entidades e organizações da sociedade civil.	Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a alfabetização de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino
Garantir a organização de currículos que assegurem a identidade do povo brasileiro, o desenvolvimento da cidadania, as diversidades regionais, étnicas, culturais, articulados pelo Sistema Nacional de Educação. Incluindo, nos currículos, temas específicos da história, da cultura, das manifestações artísticas, científicas, religiosas e de resistência da raça negra, dos povos indígenas, e dos trabalhadores rurais, e suas influências e contribuições para a sociedade e a educação brasileiras.	Não coloca como prioridade
Instituir mecanismos de avaliação interna e externa, em todos os segmentos do Sistema Nacional de Educação, com a participação de todos os envolvidos no processo educacional, através de uma dinâmica democrática, legítima e transparente, que parte das condições básicas para o desenvolvimento do trabalho educativo até chegar a resultados socialmente significativos.	Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.

Quadro 2: Comparativo das propostas dos PNEs – Diretrizes/Objetivos

PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA DIRETRIZES/OBJETIVOS	PNE (2001-2010) DIRETRIZES/OBJETIVOS
Revogar imediatamente toda a legislação que impede ou fere a organização e o funcionamento democrático da educação brasileira (Lei 9192/95; Lei 9131/95; Lei 9394/96; Emenda Constitucional 14/96; Lei 9424/96, Decreto 2208/97; entre outras).	Elevar o nível de escolaridade da população;
<input type="checkbox"/> Instituir, no prazo de um ano, o <i>Fórum Nacional de Educação</i> enquanto instância deliberativa da política educacional brasileira. -Redefinir, imediatamente, o <i>Conselho Nacional de Educação</i> como órgão normativo e de coordenação do <i>Sistema Nacional de Educação</i> , bem como sua composição e funções.	Melhorar a qualidade de ensino em todos os níveis;

-Redefinir, imediatamente, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação enquanto órgãos normativos e coordenadores das políticas educacionais, nos níveis estaduais e municipais.	
-Redefinir, imediatamente, o <i>Conselho Nacional de Educação</i> como órgão normativo e de coordenação do <i>Sistema Nacional de Educação</i> , bem como sua composição e funções.	Reduzir as desigualdades sociais e regionais em relação ao acesso e à permanência na educação pública;
-Redefinir, imediatamente, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação enquanto órgãos normativos e coordenadores das políticas educacionais, nos níveis estaduais e municipais.	Democratizar a gestão do ensino público, obedecendo a princípios da participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar na elaboração do projeto pedagógico da escola.
	Estabeleceu outros 295 objetivos, juntamente com metas, dividindo-os para cada nível de ensino, para nortear o planejamento da educação no Brasil, da creche à pós-graduação.

Quadro 3: Comparativo das propostas dos PNEs – Metas

PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA METAS	PNE (2001-2010) METAS
<p>-Garantir as seguintes metas de atendimento da educação infantil:</p> <p>(a) em 5 anos: 20% da faixa etária de 0 a 3 anos de idade (creches); (b) 50% da faixa etária de 4 a 6 anos de idade (pré-escola); (c) em 10 anos: 50% da faixa etária de 0 a 3 anos de idade (creches); (d) 100% da faixa etária de 4 a 6 anos (pré-escola).</p> <p><input type="checkbox"/> Implantar, num prazo máximo de 5 anos, uma política de expansão que assegure, na rede pública, a universalização do Atendimento à demanda de pré-escola (4 a 6 anos) e o crescimento da oferta de vagas em creches (0 a 3 anos), acompanhando o crescimento populacional e suprindo, gradativamente, o déficit acumulado, incluindo-se os alunos com necessidades educacionais especiais. Para tanto, investir recursos adicionais durante os próximos 10 anos.</p> <p>-Ampliar a oferta de creches, buscando a universalização do atendimento à demanda, de forma que possa atender, até o final da década, pelo menos um terço da população infantil na faixa etária de 0 a 3 anos, inclusive as crianças com necessidades educacionais especiais</p>	Estabeleceu 295 metas e objetivos, sem distinção entre uns e outros, para cada nível de ensino, como norteadores para o planejamento da educação no Brasil, da creche à pós-graduação.
<p>-Implantar, num prazo máximo de 5 anos, uma política de expansão que assegure, na rede pública:</p> <p>(a) a universalização, em dez anos, do atendimento à demanda do ensino fundamental, a partir dos ingressantes em 1998;</p> <p>(b) o crescimento da oferta de vagas nesse nível de ensino, suprindo, gradativamente, o déficit acumulado, incluindo-se os alunos com defasagem de idade e aqueles com necessidades educacionais especiais. Para tanto, ampliar os recursos financeiros durante os próximos 10 anos.</p> <p><input type="checkbox"/> Corrigir o desequilíbrio, gerado por repetências sucessivas, entre os anos de permanência do aluno</p>	

<p>na escola e a duração do próprio nível de ensino.</p> <p><input type="checkbox"/> Ampliar a jornada escolar diária, visando, até o final da década que se inicia com o PNE, a escola de período integral, com previsão de professores/as e funcionários/as em número suficiente e respeito às respectivas jornadas de trabalho.</p> <p>-Garantir, no prazo de cinco anos, as adequações necessárias ao atendimento de qualidade dos alunos de cursos noturnos do ensino fundamental gratuito, inclusive daqueles com necessidades educativas especiais.</p> <p><input type="checkbox"/> Garantir, já em 1998, os recursos financeiros e materiais necessários à execução do projeto político-pedagógico das escolas públicas.</p> <p><input type="checkbox"/> Organizar um sistema de informações estatísticas e de divulgação das avaliações da política e dos resultados das ações político-pedagógicas no ensino fundamental.</p>	
<p>Estabelecer, a partir de 1998, programas de erradicação do analfabetismo que atendam, inicialmente, num prazo de 5 anos, 10 milhões de pessoas, reduzindo-se ano a ano, até sua total erradicação, ao final de 10 anos.</p>	
<p>O ensino noturno público e gratuito, regular ou supletivo, de nível fundamental e médio, financiado pelo poder público, será adequado, em cada etapa de escolarização, às necessidades do alunado, por meio de compatibilização de horários para alunos trabalhadores, de opções curriculares, programáticas e metodológicas significativas para os alunos, de distribuição harmônica do tempo, e de acesso a todos os recursos pedagógicos e culturais da escola.</p>	
<p>Universalizar, progressivamente, o ensino médio gratuito, sob responsabilidade do poder público, considerando a indissociabilidade entre o acesso, a permanência e a qualidade da educação escolar;</p> <p>(c) projetando o fluxo de alunos, a partir da demanda especialmente represada nesse nível de escolaridade, para o estabelecimento de recursos a serem aplicados anualmente, os quais deverão ser calculados a partir de uma relação inversamente proporcional entre o custo-aluno e a progressão do atendimento. Isto é, sendo o déficit particularmente elevado no ensino médio, mais elevada deverá ser a destinação de recursos.</p> <p><input type="checkbox"/> Garantir o acesso ao ensino médio gratuito dos que a ele não tiveram acesso na idade esperada e dos portadores de deficiências ou necessidades educativas especiais, provendo-se os recursos públicos necessários e fiscalizando-se tais providências através de mecanismos de controle social.</p> <p>-Adequar o ensino médio noturno às necessidades características desse alunado, por meio de compatibilização de horários, opções programáticas e metodológicas diferenciadas das classes diurnas, distribuição harmônica do tempo,</p>	

<p>acesso a todos os recursos tecnológicos e pedagógicos da escola, e de organização curricular multidimensional.</p> <p>-Assegurar, sob a responsabilidade do poder público, a formação inicial, específica para esse nível de ensino, do pessoal docente que atua no ensino médio, com exigência da licenciatura plena, na área de conhecimento específica.</p> <p><input type="checkbox"/> Investir na formação permanente e continuada dos/as trabalhadores/as do ensino médio, como um direito coletivo, constante da própria jornada de trabalho, privilegiando a escola como o <i>locus</i> dessa formação.</p> <p>Tal investimento deve, necessariamente, incluir os/as funcionários/as de escola, face às especificidades e objetivos desse nível de ensino, do alunado que o frequenta e do trabalho com portadores de necessidades educativas especiais.</p> <p><input type="checkbox"/> Reforçar o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar. Essa organização deve orientar-se pelos princípios democráticos e participativos, materializados na formação dos Conselhos Escolares e na escolha de dirigentes pela comunidade escolar.</p> <p><input type="checkbox"/> Considerar, na ampliação da rede de ensino médio, a infraestrutura necessária a um trabalho pedagógico de qualidade, contemplando-se desde a construção física, com adaptações adequadas às especificidades técnico-pedagógicas desse nível de ensino e aos portadores de deficiências e necessidades educativas especiais, até os espaços especializados de atividades técnico-científicas, artístico-culturais, esportivas, recreativas, e a adequação de equipamentos.</p> <p>-Combater parcerias que condicionam investimentos apenas à obtenção de resultados imediatos e atrelados, exclusivamente, à formação de mão-de-obra.</p> <p>-Retomar a discussão da reforma do ensino médio tendo como eixo a formação integral e a articulação dos diferentes níveis e modalidades de ensino.</p> <p>-A oferta de vagas, em dez anos, que corresponda a 100% da demanda do ensino médio, em decorrência da universalização do ensino fundamental.</p>	
<p>Programar, a partir de 1998, cursos de qualificação profissional pública articulados com programas de alfabetização, para jovens e adultos que não tiveram acesso ou não completaram sua escolaridade em idade própria, inclusive para os alunos com necessidades educativas especiais.</p> <p>Realizar, em 1998, o mapeamento e diagnóstico da situação da rede formal e não formal de educação profissional para reorientar a política e subsidiar a tomada de decisões.</p> <p>-Garantir, a partir de 1998, uma progressiva ampliação de vagas públicas para a formação profissional, em todos os níveis e modalidades.</p>	

<p>-Garantir vagas, cursos e/ou atividades de formação profissional pública específicas para alunos com necessidades educativas especiais.</p> <p>-Iniciar, em 1998, programas de formação continuada para docentes e funcionários das áreas técnicas e administrativa que atuam na educação profissionalizante, privilegiando as área de atuação e incluindo temas relacionados à etnia e gênero.</p> <p>-Iniciar, em 1998, realização de Fóruns e Seminários para debater o projeto de organização da Rede Nacional de Educação Profissional (RENAP), dos Centros Públicos de Educação Profissional e de outras iniciativas, propostas por entidades, instituições e sindicatos.</p> <p>-Manter as Escolas Técnicas Federais, Estaduais e CEFETs nos moldes atuais, até que uma nova proposta esteja concluída.</p> <p>-Definir, no prazo de um ano, nova proposta de educação profissional, vinculada ao ensino regular, não dualista, para discussão com a sociedade, estabelecendo-se, posteriormente, metas e prazos para a sua implantação.</p> <p>-Assegurar professores especializados, bem como recursos humanos, materiais e financeiros adequados e necessários à manutenção da qualidade dos cursos oferecidos</p>	
<p>-Retomar imediatamente o nível de 0,9% do PIB, no mínimo, nas dotações de verbas específicas para pesquisa, de modo a preservar os núcleos de pesquisa e a continuidade de suas atividades.</p> <p>-Atender, num prazo dez anos, no ensino superior, 40% da população na faixa etária de 18 a 24 anos, inclusive aos alunos com necessidades educativas especiais.</p> <p><input type="checkbox"/> Ampliar, no prazo máximo de dois anos, o quadro de vagas mediante aproveitamento total da infraestrutura existente, inclusive em horários noturnos, para atendimento da população trabalhadora.</p> <p><input type="checkbox"/> Garantir, nas instituições de ensino superior, a oferta de cursos de extensão, para atender as necessidades de educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.</p> <p>-Consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa nas universidades, utilizando-se, para tanto, parte do percentual do PIB destinado ao desenvolvimento de ciência e tecnologia</p>	
<p>A implementação de políticas públicas de formação básica e continuada de professores e demais profissionais da educação deve ser fomentada, tendo em vista a necessidade e a possibilidade de avanço científico e tecnológico que contribua para o desenvolvimento soberano do país e atenda às necessidades do povo brasileiro, especialmente com o aumento das verbas públicas destinadas à pesquisa e à capacitação de profissionais.</p>	

<p>-Garantir que, no prazo de 5 anos, todos os/as professores/as em exercício na educação infantil possuam, no mínimo, habilitação específica de nível médio (modalidade normal), aí incluída a preparação para o trabalho com portadores de necessidades educativas especiais, oferecendo àqueles/as que não a possuem as condições para que atinjam a formação exigida por lei.</p> <p><input type="checkbox"/> Garantir, no prazo de dez anos, que os/as professores/as de educação infantil possuam formação específica em nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia.</p> <p>-Garantir que, no prazo de 5 anos, todos/as os/as professores/as em exercício nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial, ensino supletivo e educação de jovens e adultos, possuam, no mínimo, habilitação específica de nível médio (modalidade normal), oferecendo-se àqueles/as que não a possuem as condições para que atinjam a formação mínima exigida por lei.</p> <p>-Garantir, no prazo de dez anos, que todos/as os/as professores/as das séries iniciais do ensino fundamental, em quaisquer modalidades (educação especial, ensino supletivo, educação de jovens e adultos etc.) possuam formação específica em nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia.</p> <p>-Garantir, no prazo de dez anos, que todos/as os/as professores/as da Educação Básica (infantil, fundamental e média), em quaisquer modalidades (educação especial, ensino supletivo, ensino técnico, educação de jovens e adultos etc.) possuam formação específica de nível superior, obtida em Curso de Licenciatura Plena, nas áreas de conhecimento em que atuam.</p>	
--	--

Assim, ao lado de cada meta cuja atuação dependia basicamente da União, um asterisco(*) foi colocado. Aquelas as quais exigiam a atuação conjunta da União com os Estados, Municípios ou Organizações da Sociedade Civil foram marcadas com dois asteriscos(**). Há ainda aquelas não marcadas, que segundo o MEC, dependiam exclusivamente dos Estados, Municípios e Organizações da Sociedade Civil (Ibid., p.17).

Autores como Cury (1998) Saviani (2007) e Dourado (2010) destacam que os dados relativos às atribuições de responsabilidade são um reflexo da política educacional que já vinha sendo executada pelo MEC, em que consistia na constrição dos gastos públicos, descentralização e transferência de responsabilidades para os Estados, Municípios, iniciativa privada e Organizações não governamentais (ONGs). Neste sentido, à União caberiam as atividades de regulação, avaliação e apoio técnico - eventualmente financeiro. Sob este viés poderiam ser compreendidas as metas estabelecidas no PNE, cuja maior parte (50,4%) deveria ser atingida sem responsabilidades da União.

Quanto ao financiamento da educação, tema de grandes disputas políticas que se sucederam, o posicionamento do governo foi de grande moderação, defendendo a utilização de recursos já garantidos pela constituição e freando os impulsos de correntes que defendiam o aumento da porcentagem do PIB a ser investida na educação. Claramente dialogando com o projeto da oposição e respondendo as pressões por maiores investimentos, a análise governamental dizia que os recursos eram suficientes e que o percentual do PIB aplicado em educação comparava-se “favoravelmente com o de muitos países que contam com bons sistemas educacionais” (BRASIL, 1998, p.77).

Quadro 4: Metas vetadas pelo Executivo Nacional

Níveis e Etapas de Ensino	Vetadas	Conteúdo	Origem
Educação Infantil	Meta 22	Ampliação do Programa de Renda Mínima para atender, nos três primeiros anos, a 50% e até o 6º ano do Plano a 100% das crianças de zero a seis anos, incluídas nos critérios do Programa.	Proposta da Sociedade
Ensino Superior	Meta 2	Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior	Proposta da Sociedade
	Meta 24	Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, com 75% dos recursos alocados pela União.	Emenda
	Meta 26	Ampliação do Crédito Educativo para atender um mínimo de 30% das matrículas da rede particular.	Emenda
	Meta 29	Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica.	Emenda
Formação de Professores e Valorização do Magistério	Meta 4	Implantação de planos de carreira para os profissionais da área técnica e administrativa.	Proposta da Sociedade
Financiamento e Gestão	Meta 1	Elevação dos gastos em relação ao PIB para 7% até o final da década	Proposta da Sociedade e Proposta do Executivo
	Meta 7	Estabelecer valores por aluno, em todos os níveis, compatíveis com os padrões de qualidade, por meio da garantia das vinculações constitucionais.	Proposta da Sociedade

	Meta 13	Pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público federal com recursos do tesouro, não contabilizados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.	Proposta da Sociedade
--	----------------	--	------------------------------

Fonte: BRASIL (2001) (Elaboração própria)

Alguns dados foram utilizados pelo MEC para tirar o foco do aumento de investimentos e enfatizar a melhoria na gestão dos recursos públicos. De acordo com as informações levantadas, o Brasil investia cerca de 4,6% do seu PIB em educação no ano de 1989 – o que equivalia a 17,7% das despesas públicas.

No caso brasileiro estes recursos não considerariam o investimento privado que se faz em educação – “os estabelecimentos públicos são gratuitos, mas o ensino privado atende a cerca de 24% da pré-escola, 11% do Ensino Fundamental, 20,5% do Médio e 58% da Educação Superior” dizia o MEC em seu documento (BRASIL, 1998, p.76).

Seguindo a trilha de argumentação em favor da permanência dos atuais investimentos em educação, a proposta do governo chama atenção para o fato de que somados os investimentos públicos e privados, o Brasil se encontraria em condições melhores do que muitos países que contam com bons sistemas educacionais. O motivo do nosso fracasso estaria ligado a evidências que indicariam grande diferença entre os recursos destinados à educação e o que realmente se aplicaria nesta.

O clientelismo e fisiologismo acrescentados a uma fiscalização precária e burocracia ineficiente, principalmente nos municípios, seriam os responsáveis pelo desperdício nos investimentos. A resposta do governo desdobrar-se-ia, portanto, em duas prioridades: 1- garantir a aplicação dos recursos destinados legalmente à educação e 2- empreender uma gestão eficiente e eficaz dos recursos disponíveis (Ibid., p. 78).

No caso do projeto de lei conhecido como PNE da Sociedade Brasileira, ele foi elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes etc. nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS) ocorridos, respectivamente, em agosto de 1996 e novembro 1997. Tal proposta ingressou na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.155/98 em 10 de fevereiro de 1998 (dois dias antes do ingresso, na mesma casa, da proposta do MEC) encabeçado pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição (SAVIANI, 2007).

Buscando, portanto, fugir da tradição de Planos Educacionais elaborados sob a “incumbência de gabinetes ministeriais ou de comissões contratadas”, a ideia era construir um PNE democrático, que partisse da própria sociedade civil e que envolvesse atores sociais dos

mais variados. A proposta daí resultante partiu da organização da educação nacional como um todo detalhando em seguida as metas (118 no total) próprias dos níveis e modalidades de educação e dos profissionais da educação (Ibid., s/p.)

No eixo principal da proposta da sociedade estava a defesa da criação de um sistema nacional de educação cuja abrangência atingiria a esfera federal, estadual e municipal, garantindo a oferta de escola pública e gratuita em todas as etapas de ensino. Sua função como eixo central da organização da educação nacional seria a de:

simplificar as estruturas burocráticas, descentralizar os processo de decisão e de execução, fortalecer as escolas e as unidades prestadoras de serviço, articular os diferentes níveis e sistemas de ensino, integrar a educação formal e a informal, articular a educação escolar com as ações educativas produzidas no interior dos movimentos populares, valorizar os processos de avaliação institucional (CONED, 1997, s/p).

Outro ponto a ser destacado na “proposta da sociedade brasileira” diz respeito ao financiamento da educação. Este é, inclusive, um dos elementos de grande divergência entre as sugestões de PNE que disputavam espaço na câmara. Segundo o documento produzido no CONAE, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) classificaria os gastos em educação como gastos correntes e gastos totais.

Os primeiros diriam respeito a despesas administrativas, pagamento de pessoal vinculado ao ensino, despesas com materiais escolares e de ensino, bolsas de estudos, serviços sociais dirigidos aos estudantes e manutenção de prédios e instalações escolares. Já as despesas totais incluiriam, além dos gastos citados, despesas de capital, construção, equipamentos permanentes, transações de empréstimos entre outros. Neste caso, as despesas correntes seriam aquelas que diretamente diriam respeito às “possibilidades escolares do país” (Ibid., s/p).

O argumento da “proposta da sociedade” é de que, como regra, todos os países divulgam junto a UNESCO seus gastos discriminados em despesas correntes e despesas totais, o que permitiria uma análise precisa da realidade de cada país. O Brasil seria uma das poucas nações que não teriam estes dados disponíveis, ao que prontamente o documento denunciava ser tal fato uma indicação de “má sistematização das contas públicas” e uma indisposição em revelar um indicador social importantíssimo (Ibid., s/p).

Os cálculos do documento utilizavam o Segundo Anuário Estatístico do Brasil – IBGE, de 1993 que apontava serem os gastos totais com educação no país correspondentes a 3,7% do PIB. Desta porcentagem, 0,3% corresponderiam a gastos da União, 1,8% a gastos

dos Estados e 1,6% a gastos feitos pelos Municípios. O diagnóstico desenvolvido chega a uma estimativa de que 2,5% do PIB eram investidos em gastos correntes com educação no Brasil. Segundo o documento, os gastos correntes podiam ser estimados a partir dessa distribuição do PIB entre os entes federados e de estudos que mostram que, dos gastos da União, cerca de 63% correspondem a gastos correntes; dos estados, 72%; e dos municípios, 63%. A aplicação desses percentuais sobre os gastos feitos pelas diferentes instâncias governamentais produz a estimativa supracitada.

Após a conclusão dissonante em relação à avaliação empreendida pelo MEC, os cálculos da proposta da sociedade brasileira levaram em consideração os gastos médios de variados países cujo custo educacional equivaleria a cerca de 20% a 25% da renda *per capita* por criança matriculada - tal valor era maior no ensino superior, chegando a 60%. Desta forma, aplicado a todas as etapas de ensino, o que postulava o documento em termos de investimento público era 10% do PIB brasileiro direcionado à educação pública.

Assim, o PNE aprovado foi sancionado com nove metas vetadas por recomendação da área econômica do governo. Todas incidiam em questões de financiamento. As metas vetadas (conferir Quadro I) advinham originalmente da Proposta da Sociedade ou de Emendas Parlamentares absorvidas durante o processo legislativo. Apenas uma era comum das propostas da sociedade e do executivo. O bloqueio a emendas capitais para a execução das propostas do PNE ao longo dos anos são uma das mais recorrentes críticas dirigidas ao texto aprovado. Dourado lembra-nos que, embora apresente metas de amplo alcance, o PNE ficou conhecido como um Plano Formal, “marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento” e em descompasso com a dinâmica global de planejamento – já que não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões (Ibid., p.684 e 685).

Quadro 5: Comparativo das propostas dos PNEs - Financiamento

PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA FINANCIAMENTO	PNE (2001-2010) FINANCIAMENTO
Aumentar, em dez anos, os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB para o pleno atendimento das propostas.	União, estados, Distrito Federal e municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%.
Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a	Veto de nove metas do PNE/2001 que implicavam aumento de recursos e investimentos para a educação, ciência e tecnologia, dentre elas a da ampliação de 7% do PIB em educação. Nesses 10 anos chegou a 5,3%.

vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições)	
	a) ampliação da bolsa-escola para 50% das crianças até 6 anos; b) ampliação do número de vagas no ensino público superior; c) criação de um Fundo da Educação Superior; d) ampliação do programa de crédito educativo; e) triplicação, em dez anos, do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica; f) garantia de recursos do Tesouro Nacional para pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público federal.

Quadro 6: Comparativo das propostas dos PNEs – Avaliação

PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA AVALIAÇÃO	PNE (2001-2010) AVALIAÇÃO
Organizar um sistema de informações estatísticas e de divulgação das avaliações da política e dos resultados das ações político-pedagógicas na educação infantil.	A Lei do PNE/2001, no artigo 3º, previa que a sua implementação e execução [...] seria avaliada periodicamente, sendo que a primeira avaliação deveria ocorrer no quarto ano de vigência, ou seja, em 2004, para o fim de se corrigir as deficiências e distorções. Em 2004 estávamos em plena vigência do primeiro mandato de Lula, mas nada foi feito para dar cumprimento a esse dispositivo legal”
Instituir mecanismos de avaliação interna e externa, em todos os segmentos do Sistema Nacional de Educação, com a participação de todos os envolvidos no processo educacional, através de uma dinâmica democrática, legítima e transparente, que parte das condições básicas para o desenvolvimento do trabalho educativo até chegar a resultados socialmente significativos	

Os quadros acima evidenciam, com seus enunciados, os problemas que destacamos e analisamos anteriormente, financiamento e avaliação.

Quanto ao financiamento da educação, tema de grandes disputas políticas que se sucederam, o posicionamento do governo foi de grande moderação, defendendo a utilização de recursos já garantidos pela constituição e freando os impulsos de correntes que defendiam o aumento da porcentagem do PIB a ser investida na educação. Claramente dialogando com o projeto da oposição e respondendo as pressões por maiores investimentos, a análise governamental dizia que os recursos eram suficientes e que o percentual do PIB aplicado em educação comparava-se “favoravelmente com o de muitos países que contam com bons sistemas educacionais” (BRASIL, 1998, p.77).

Nessa avaliação do PNE 2001-2010 observamos questões importantes que perpassaram, entre outros, por problemas de formulação e de implementação. A ausência de

instrumentos de monitoramento das metas é uma delas. Além disto, questões que estruturais também fazem parte dos elementos que tornaram o Plano pouco eficaz em suas tarefas. O chamado “pacto federativo” e a proposta do “regime de colaboração” entre os estados, unidades federadas, é outro exemplo deste problema. Não existem mecanismos concretos de financiamento das metas e objetivos propostos - metas em grande número – problema de maior relevância do documento de 2001, que também agitou os debates sobre o novo PNE.

Identificamos, sendo otimista, que as experiências advindas do PNE 2001-2010 serviram para subsidiar a formulação do novo documento da educação nacional. É senso comum que o PNE da primeira década dos anos 2000 fracassou e fez surgir uma perspectiva crítica e atenta, que tratou de dialogar para a promover a construção do novo Plano, período em que se discutia nas instâncias executivas e legislativas o PNE.

Destacamos que o fracasso, em linhas gerais, não nega os avanços e conquistas na área educacional no período que envolveu o decênio do primeiro PNE. Entretanto, argumentamos que as melhorias não se vinculam ao direcionamento que o PNE em tese deveria liderar. Como bem destacou Saviani, “há uma dinâmica na sociedade que, com plano ou sem plano, algumas pressões têm que ser atendidas”.

A criação de um espaço plural de discussão sobre o qual se fundamentaram as linhas gerais do PNE – através da Conferência Nacional de Educação em 2010 – responde a forte demanda por participação negligenciada quando da construção do primeiro Plano. A opção por poucas metas com objetivos mensuráveis, a preocupação quanto ao financiamento da educação como uma das colunas vertebrais do PNE e a forte pressão popular em torno disto são exemplos de iniciativas que também dialogam com o processo anterior.

4.2. PNE (2014 – 2023): AS EXPERIÊNCIAS COM O ANTIGO PLANO E AS DISCUSSÕES PRESENTES

Com a missão de preencher a lacuna deixada pelo Plano anterior, o Ministério da Educação enviou à Câmara dos Deputados sua versão do que seria o PNE 2011-2020 no dia 20 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010). A partir de então um longo processo (cerca de 18 meses) conduziria o Projeto de Lei (PL) 8.035/10 a acaloradas discussões até que fosse, finalmente, aprovado em Comissão Especial criada para debater o tema. Atualmente o projeto aguarda apreciação no Senado Federal e seu exercício efetivo deverá corresponder aos anos de 2013 a 2022.

A Comissão Especial Plano Nacional de Educação presidida sucessivamente pelos

Deputados Gastão Vieira (PMDB/MA) e Lelo Coimbra (PMDB/ES) teve como relator o Deputado Angelo Vanhoni (PT/PR). Em suas 42 reuniões o grupo de parlamentares empreendeu audiências públicas, discussões sobre o conteúdo do projeto e recebeu o número histórico de 2.915 emendas ao PNE do executivo, o maior já registrado para um Projeto de Lei (somente a Constituição recebeu maior montante de emendas).

Observamos que, se uma das críticas ao PNE 2001-2010 dizia respeito à enorme quantidade de metas e objetivos que o compunham, o projeto do novo Plano é composto de apenas 20 metas, cada qual com estratégias de implementação. De acordo com o MEC, isto viabilizará a cobrança e acompanhamento da sociedade. A proposta do novo PNE surge das proposições feitas pela Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE), que teve como tema “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Contando com a participação de 2.700 delegados e um total de 4 mil pessoas na etapa nacional, tem sido considerada a maior Conferência realizada pelo Estado em parceria com a sociedade civil, por ter mobilizado aproximadamente 3 milhões de pessoas nas suas etapas preparatórias.

Os reflexos desta mobilização se refletem na constituição da proposta de PNE cujo conteúdo tem como forte prioridade a valorização da carreira do Magistério, assunto fundamental quando se pensa em transformações na educação brasileira.

Novamente, ao chegar à Câmara dos Deputados, a meta mais polêmica e intensamente debatida foi a que trata do financiamento da educação. Movimentos organizados da sociedade, fóruns de educação, estudantes, grupos sindicais etc. levantaram a bandeira do investimento de 10% do PIB para a educação e foram tensas as discussões na Câmara Federal. Esta campanha, de dimensões nacionais, ganhou o apoio de parlamentares que subscreveram uma série de emendas dedicadas a alterar a meta original de se investir o patamar de 7% do PIB na área.

A despeito das pressões do Governo, as mobilizações em torno da campanha pelos 10% do PIB fizeram com que o substitutivo do relator Angelo Vanhoni, que já tinha apresentado parecer preliminar aumentando para 8% a parcela a ser investida, fosse acatado. Assim, no texto final aprovado pela Câmara, a meta mais polêmica e conflituosa pendeu para as reivindicações populares, garantindo o patamar dos 10% a serem atingidos ao fim do período de vigência do Plano. A Comissão Especial aprovou o parecer no dia 13 de junho de 2012 com o seguinte texto para a meta 20:

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no

mínimo, o patamar de sete por cento do produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2012, meta 20).

Talvez, o maior desafio de um Plano que se proponha Nacional seja lidar com os dilemas que envolvem o Pacto Federativo e o Regime de colaboração. As discussões quanto ao financiamento da educação, inclusive, entremeiam-se ao tema. As barreiras são maiores, principalmente, porque se vincula a frentes mais amplas de discussão e que dependem de reformas profundas.

Os Planos Municipais e Estaduais de Educação, que deveriam seguir em sintonia com o PNE, exigem um grandioso esforço de articulação para que aquilo que está sendo pensado para o Brasil se articule junto aos mais de cinco mil municípios do país. A defesa de um Sistema Nacional de Educação tem sido elencada como uma das soluções chave para vencer tal desafio e o projeto de PNE em sua última versão prevê sua criação, após dois anos de vigência do Plano (BRASIL 2012, art. 13).

Ao iniciarmos a discussão da proposta vigente de plano para a educação, sentimos a necessidade de ter em conta o papel das 1ª CONAE/2010, como proposta de “organização da sociedade civil” e seus documentos das Conferências, o Documento de Referência e o Final, como contribuições para a elaboração do PNE 2014-2023. Se a base da nossa discussão anterior foi o PNE da sociedade brasileira, para este momento, nos referenciamos nas propostas da CONAE.

A CONAE não se preocupou em elaborar uma proposta de PNE, mas apresentou, em seu documento final, seis eixos com os problemas da educação a serem superados com as contribuições da discussão. De parte do Executivo, a presidente enviou um projeto de lei ao Congresso Nacional com uma exposição de motivos cheia de boas intenções e em linhas gerais a proposta de PNE era necessária

[...] 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.

A apresentação se deu a partir de uma crítica ao PNE 2001-2010 que se estruturava no tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”, mas que essas 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. *En passant* essa opção, aparentemente “correta”, ficou incompleta, uma vez que abandonou uma das bases do tripé – o diagnóstico –, que também era fundamental para que a sociedade pudesse compreender as metas e estratégias, debatê-las e, eventualmente, apontar lacunas do projeto.

Abaixo apresentamos o que de eixo comum pode ser encontrado no documento final da CONAE e do PNE (2014-2023), as diretrizes e em seguida a proposta aprovada.

Quadro 7: Diretrizes CONAE e PNE (2014-2023)

PROPOSTA DA CONAE DIRETRIZES	PNE (2014-2023) DIRETRIZES
I-promoção da alfabetização; II-universalização do atendimento escolar; III-superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual, e na garantia de acessibilidade; IV-melhoria da qualidade da educação; V-formação para o trabalho e para a cidadania; VI-promoção do princípio da gestão democrática da educação; VII-promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII-estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX-valorização dos/as profissionais da educação; X-promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. Garantia de políticas de inclusão escolar, por meio de formação docente, da oferta e do atendimento educacional especializado complementar, da disponibilização de recursos e serviços de acessibilidade e intersectorialidade de políticas públicas. Consolidação de um SNE que articule os diversos níveis e esferas da educação nacional	I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV – melhoria da qualidade da educação; V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX – valorização dos(as) profissionais da educação; X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Podemos visualizar uma certa confluência nas diretrizes gerais e consensos que permitiriam uma perspectiva otimista para a educação nos próximos dez anos. Mas o que nos preocupa em ambos é a não indicação do sujeito responsável pelas ações anunciadas.

A impessoalidade, nesse caso, compromete a execução do que se propõe. Em especial, no PNE aprovado, essa imprecisão é percebida ao longo de todo o documento. Além disso, tais diretrizes já estavam presentes no PNE anterior e sabemos o resultado obtido sem a definição dos agentes responsáveis pela implementação e controle das ações. Novamente, temos que assinalar que boas intenções não significam nem a negatividade absoluta, nem um ato de fé incondicional, até porque somos capazes de identificar, os avanços conquistados no âmbito educacional desde a Constituição Cidadã (1988).

Quadro 8: PNE (2014-2023) – Objetivos/Metas

PNE (2014-2023)				
METAS				
1-universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE				
2-universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.				
3-universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.				
4-universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.				
5-alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.				
6-oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.				
7- fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:				
IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2
8-elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).				
9-elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três inteiros e cinco décimos por cento até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo				

absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.
10-oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.
11-triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.
12-elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.
13-elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.
14-elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.
15-garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do <i>caput</i> do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
16-formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
17-valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
18-assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
19-assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
20-ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

Cada uma das metas apresentadas mereceria uma tese, porque tratam de diferentes temas igualmente interessantes para a pesquisa em educação, mas no âmbito desse estudo, gostaríamos de destacar algumas questões que nos parecem mais pertinentes.

Tomando por base o nosso modelo de Estado do Bem-Estar Social haveria, em termos gerais, a implementação de um conjunto metas e objetivos que pretendem universalizar o direito à educação de qualidade, promovida pelo Estado, de forma a garantir uma relativa estabilidade social e diminuição das desigualdades, proporcionando aos cidadãos benefícios que garantiriam um mínimo para que os indivíduos pudessem enfrentar os riscos de uma estrutura capitalista e excludente.

Chamamos a atenção para o fato de que universalizar não significa atender a totalidade dos cidadãos, uma vez que se remete ao oferecimento e ao acesso. No caso da proposta apresentada, essa questão se evidencia nas quatro primeiras metas e que uma leitura atenta nos indica que nem mesmo o acesso, até 2023, será oferecido à totalidade do público alvo. Para a educação infantil e creches, até 50%; ensino fundamental, 95% e ensino médio, 85%. E ainda que as demais metas não tratem de “universalizar”, limitam outros percentuais para o atendimento educacional.

Com isso, queremos destacar que a exclusão se dá na gênese da proposta apresentada. Ressaltado o fato de que universalizar diz respeito ao acesso a direitos e não que deles se usufrua, o PNE aprovado não atenderá a todos. E se nos remetemos à uma nova crise do capitalismo no mundo, sua chegada ao Brasil atingirá os que são mais vulneráveis e os que permanecem excluídos. Talvez tenhamos um retrocesso sem precedentes depois de, contextualmente, havermos avançado nesse sentido.

Em uma sociedade como a brasileira, com alto grau de desigualdade, parece coerente pensarmos nas políticas públicas de educação como necessárias para a construção de igualdade aos direitos sociais universais, já que a maneira como esses direitos são proporcionados hoje, e tal como planteados no PNE, não permitem que muitos grupos (em especial os mais pobres) desfrutem deles com qualidade, tendo em vista a crescente disparidade entre as demandas sociais que podem crescer crescentes e a impossibilidade do Estado em atendê-las.

Em termos de metas, elas não se equivocam, sem embargo, metas semelhantes já faziam parte do PNE anterior, bem como dos planos estaduais e municipais de educação aprovados. Passou-se uma década sem que, ao menos, chegássemos próximo dos objetivos por elas expressos, mostrando total descaso, não apenas pela educação escolar, mas também pelas leis (sociais) que, parece, já são formuladas para não serem levadas a efeito. Infelizmente, o PNE (2001-2011) foi uma delas.

Nas diferentes esferas governamentais, os governos não cumpriram nem fizeram cumprir, em sua plenitude, nenhuma das metas dos planos educacionais por eles propostos e aprovados agora propõem novas metas, iguais ou muito semelhantes às que ignoraram durante os últimos dez anos.

Nossa compreensão é de que pouco será conquistado, na prática, se continuarmos a elaborar planos sem que seja definido muito claramente quem deve cumprir as metas estabelecidas, em que prazo e quais as condições materiais, em especial financeiras e orçamentárias, que deverão ser mobilizadas para isso.

Quadro 9: PNE (2014-2023) – Financiamento

PNE (2014-2023) FINANCIAMENTO
<p>Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país. Estratégias: 20.1) Garantir fonte de financiamento permanente e sustentável para todas as etapas e modalidades da educação pública. 20.2) Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação. 20.3) Destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino. 20.4) Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que promovam a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação. 20.5) Definir o custo aluno-qualidade da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação. 20.6) Desenvolver e acompanhar regularmente indicadores de investimento e tipo de despesa per capita por aluno em todas as etapas da educação pública</p> <p>20.7. implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;</p> <p>20.8. o CAQ será definido no prazo de três anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC), e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;</p> <p>20.9. regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;</p> <p>20.10. caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;</p> <p>20.11. aprovar, no prazo de um ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;</p> <p>20.12. definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta lei.</p>

Quadro 10: PNE (2014-2023) - Avaliação

PNE (2014-2023) AVALIAÇÃO
<p>Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.</p> <p>§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o <i>caput</i> produzirá, no máximo a cada dois anos:</p> <p>I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos oitenta por cento dos(as) alunos(as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;</p> <p>II – indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do</p>

corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

§ 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.

§ 5º A avaliação de desempenho dos(as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

Art. 12. Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.

Interessante que a meta referente ao financiamento da educação, vista por Saviani (2008, p. 317) como “a meta das metas” de um PNE “já que se constitui como a condição prévia e necessária de viabilidade de todas as demais metas”, figura como a última do PNE (2011-2020).

Em termos de discurso, o Governo Federal se mostra favorável à ampliação de recursos públicos para a educação no país, mas a meta 20 do PNE não converge com o que foi estabelecido por consenso pelos representantes dos diversos segmentos que compuseram a CONAE, ainda que algumas das suas estratégias tenham caráter positivo.

Ou seja, ainda que no final do decênio poderemos chegar a 10% do PIB, não foram previstos outros recursos. Apesar de importante, é muito difícil chegemos a esses patamares com a recente aprovação da denominada PEC dos gastos e também porque recursos adicionais com a vinculação constitucional (ou outro setor) também é vista negativamente por aqueles que a consideram um “engessamento” do orçamento público. Para uma educação de qualidade, faz-se necessário a um mínimo indispensável de recursos a ela destinados, embora, sabidamente, esse não seja o único fator.

Quanto à CONAE, ancorada no princípio da aplicação dos recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino, o Documento Final estipulou prazo (2018) para o fim da aplicação de recursos do FUNDEB em instituições de educação infantil/especial conveniadas, tendência cresceu nos primeiros anos de vigência de tal Fundo. O eixo do

financiamento da educação propõe, também, a definição do Custo Aluno Qualidade (CAQ), no prazo de um ano a partir da aprovação do Documento Final da CONAE, tendo em vista fixar padrões mínimos de qualidade de ensino para todas as escolas brasileiras.

Com previsão legal, o CAQ deveria ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquirisse e que se realizasse com base em um padrão mínimo de qualidade. A construção do CAQ exige amplo debate sobre o número de estudantes por turma, remuneração adequada e formação continuada aos/às profissionais da educação, condições de trabalho aos/às professores e funcionários/as, materiais necessários à aprendizagem dos/das estudantes (como salas de informática, biblioteca, salas de ciência, quadra poliesportiva, oficinas de música e de artes, mobiliário adequado, além de sala de recursos para apoio pedagógico a estudantes com dificuldade de aprendizagem etc.) (BRASIL, 2010).

Entretanto, como já mencionamos, a PEC dos gastos limitou a partir de 2017 todos os gastos dos governos nos próximos 20 anos e o CAQ não poderá ser implementado. De fato, nem sequer o parecer sobre o tema foi apreciado até o momento. Depois do que foi apresentado, será que a CONAE de fato interferiu de maneira positiva para a discussão e elaboração do PNE (2014-2023)? Talvez não. Entendemos que uma vez institucionalizada pelo governo, ela perdeu algo do seu caráter independente de mobilização e propositivo, dados os muitos atores, que merecem ser estudados, com poder de decisão e elaboração de propostas. Senão, vejamos.

A Conferência foi adiada durante vários meses, quase nove, o tempo de um parto, o que limitou o amplo debate sobre os avanços e limites do plano anterior, bem como a discussão de outras pautas para a educação brasileira. Mesmo com o manifesto entregue à presidenta Dilma Rousseff, que reafirmava que a educação tinha que ser uma prioridade do governo, o novo PNE tramitou durante quase quatro anos até que foi sancionado como Lei: 13005/14 em junho daquele ano.

Tanto a tramitação quanto a aprovação sem vetos por parte da presidente foram recebidas com muitas críticas por pesquisadores e militantes da educação, mas as discussões dessas polêmicas, como o financiamento público para a educação pública, continuaram esvaziadas durante a CONAE.

Enfatizaram-se durante as discussões a responsabilização por parte do Estado para o financiamento da educação. Destacou-se o problema de distribuição dos recursos, reconhecendo as desigualdades históricas envolvendo estados, municípios e regiões

brasileiras e a enorme dependência de grande parte desses entes subnacionais de transferências voluntárias e não voluntárias de recursos do governo federal.

Mesmo diante da necessidade de ampliação da participação da União no financiamento da educação básica, o Estado se resiste. As desigualdades regionais na educação indicam que um plano nacional de educação que deveria ser conduzido por um sistema nacional, o que pressupõe inequivocamente a construção de um outro plano nacional de desenvolvimento.

Teria servido a CONAE apenas para referendar o PNE aprovado no Congresso?

Nosso Estado liberal busca manter hegemonia não só no terreno do domínio direto ou de comando do governo jurídico como sociedade política, ele assume funções para além da sua esfera, promovendo a articulação e a unificação de interesses, desempenhando, para tanto, funções organizativas e conectivas. Numa compreensão marxiana, as classes estavam representadas na CONAE, como na sociedade em geral, mas de maneira desigual, o que dificultou a articulação de uma proposta que pensasse o interesse da classe majoritária na sociedade e excluída dos processos de decisão.

Em suma, o Brasil se caracteriza muito mais por políticas de governo do que por políticas de Estado na área da educação. Ainda que reconhecemos o avanço para a reversão de tal quadro, quando da aprovação do PNE (Lei nº. 10.172/2001), em virtude dos vetos recebidos que incidiram predominantemente sobre a questão dos recursos financeiros destinados à educação, transformou-se na prática em uma “carta de intenções”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse momento, tratando de fazer um fechamento do trabalho, deixamos em aberto, paradoxalmente, tanto aquilo que pudemos elaborar, como aquilo que, todavia, pode ser estudado. Entendemos que o Estado representa o predomínio político da classe

economicamente dominante. Inserindo-se na dimensão superestrutural não é por isso, determinante, mas determinado pelas condições materiais e pelos interesses econômicos. Isso tem uma consequência na elaboração marxiana - a de que a luta de interesses dirigida ao Estado é necessariamente imitada já que está circunscrita à distribuição do produto social sem conseguir influenciar no modo como esse produto é gerado no contexto do capitalismo.

De acordo com Saviani (1994), no capitalismo a escola torna-se a forma hegemônica de educação e, logo, o local onde se institui a formação da classe trabalhadora. Essa centralidade da escola no âmbito da defesa da escola pública estatal e a valorização dos profissionais da educação no contexto de setorização da economia criam um distanciamento entre escola e a classe trabalhadora.

Os profissionais da educação são os responsáveis pela transmissão de conhecimento, tendo um status de profissionais que desenvolvem um trabalho intelectual intimamente atrelado a uma ideia de detenção de um poder. A escola controlada e regulada pelo Estado burguês torna-se mais um espaço de produção e reprodução da sociedade capitalista e imprime um papel tecnocrático aos profissionais da educação, que se distanciam da formação de uma consciência de classe.

Alguns estudos continuam demonstrando como os sistemas públicos de ensino são produtores de desigualdade no interior das próprias escolas e nas formas de seleção dos alunos. Koslinski, et al. (2013) argumentam que as desigualdades sociais e educacionais brasileiras são amplas e multifacetadas. Diversos estudos já se debruçaram nas diferentes formas em que as desigualdades se manifestam – rural versus urbano, sistema público versus privado, entre ou dentro dos sistemas públicos e/ou entre as regiões geográficas brasileiras.

Também são variadas as dimensões ou parâmetros que são utilizados para ilustrar as desigualdades educacionais: englobando desde estudos que focalizam insumos – como a infraestrutura das escolas (Sátyro; Soares, 2007; Soares; Sátyro, 2008) e a distribuição de recursos financeiros (Pinto, 2007) – até aqueles que focalizam resultados escolares tais como proficiência, fluxo e trajetórias escolares (p.1176)

Se pensamos na questão federativa no que diz respeito à garantia do direito à educação a todos os brasileiros, Oliveira e Santana (2010, p. 9) esclarecem “que tal direito pressupõe a igualdade de condições e de acesso, permanência e sucesso na escola”. Os autores colocam a necessidade de se debater um problema não resolvido entre nós:

O da desigualdade educacional resultante, entre outros fatores, dos moldes de atuação do poder público e da relação entre governo federal e demais

entes federados (estados e municípios) em matéria de educação. Os fatores constituem-se em obstáculos ao desenvolvimento educacional do país, ao acentuarem o fosso existente entre as regiões [...]. (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 10).

Os impactos dessas desigualdades educacionais puderam ser sentidas, até o momento, com vários indicadores e também comprometem a formação de uma população adulta no futuro. A desigualdade educacional passada foi a grande responsável pela atual desigualdade social e econômica. O que se desprende disso é que o nosso sistema educacional contribui para fechar um círculo vicioso inaceitável: projetar, no futuro, as atuais situações de concentração de renda e desigualdade social.

Em si mesma, a desigualdade, qualquer que seja ela, implica numa exclusão sumária, não só no que se refere ao acesso a uma educação de qualidade, mas em última instância a exclusão de aceder aos meios de produção material da própria existência. Entendemos que a perspectiva apresentada no nosso trabalho não pode eludir as possibilidades de outras avaliações a partir de diferentes olhares. Nesse sentido, não se pode descartar outros caminhos para entender a relação do Estado com a educação que apresentem percepções divergentes daquilo que apresentamos, com pelo menos dois enfoques.

Numa perspectiva estruturalista, onde o todo composto por partes que se inter-relacionam, observa-se que as políticas públicas, enquanto conjunto de ações (ou omissões) sob a responsabilidade do Estado traduzem, essencialmente, o conjunto de decisões e não-decisões resultantes do jogo de interesses que se desenvolvem no seio da Política. Se as políticas públicas se organizam a partir da explicitação e intermediação de interesses sociais organizados em torno dos recursos produzidos socialmente, os atores deveriam compor uma análise das mesmas desde a sua elaboração até a sua implementação.

O poder de influência dos interesses socialmente organizados na formulação/implementação de ações concretas é mediado pelo modo que determinados grupos assumem sua relação com as instituições e instâncias decisórias e de operacionalização de políticas. Nesse sentido, estabelece-se um tipo de interação entre interesses e instituições que influencia decisivamente a capacidade desses mesmos interesses em condicionar a formação e implementação de Políticas.

Por último, num enfoque que entende o capitalismo brasileiro como dependente, não basta o Estado, há que se incluir a cidadania política, sem assumir uma visão “restrita do Estado”. Seria possível pensar no Estado ampliado (concepção gramsciana) e a partir dessa

premissa tratar de compreender as múltiplas relações que hoje se configuram para formular e implementar políticas públicas no âmbito da educação.

Pensamos que a contribuição desse e de outros estudos se coloca na perspectiva de se problematizar a educação, participar na reflexão dos processos de formulação de políticas, estratégias e ações voltadas para o melhoramento da mesma e, sobretudo, para atingir a totalidade dos indivíduos, garantindo acesso e permanência. Mas também, torna-se necessário ir além, questionando a educação atual, de caráter restrito, fragmentado e limitado, trazendo para a discussão a possibilidade e a acessibilidade de uma formação politécnica, enquanto categoria-chave para o fundamento da formação plena do homem omnilateral.

A relação entre sociedade e Estado, o grau de distanciamento ou aproximação, as formas de utilização ou não de canais de comunicação entre os diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos estabelecem contornos próprios para as políticas pensadas para uma sociedade e para as escolas públicas. Até o momento nos deparamos com ações pontuais, ligadas à política educacional e voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, da gestão escolar e da aplicação de recursos sempre insuficientes para caracterizar/mascarar uma alteração da função política deste setor.

No final, assistimos a uma repetição do que aconteceu nos quase trinta anos depois da Constituição de 1988: escreveram-se metas e objetivos em alguma lei que sugere que nada mudará o quadro da educação brasileira. Parecem um “enredo”, sempre bem escrito, para levar a população brasileira a “sambar” no descompasso da sua insuperável exclusão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, M. A. da S. Avaliação do Plano Nacional da Educação 2001-2009: Questões para Reflexão. UFPE, Pernambuco, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/>. Acesso em: 12/04/2016.

ALMEIDA, M. I. Ações organizacionais e pedagógicas implementadas nos sistemas de ensino: políticas de inclusão? **Ponto de Vista**, Florianópolis, n. 3/4, p. 119-129, 2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/pontodevista/article/view/1405/1500> Acesso em: 03/03/2016.

AMORIM, Ricardo Gomes; POCHMAN, Marcio. **Pobreza e mudanças sociais recentes no Brasil**. In: CASTRO, J.; RIBEIRO, J. (Orgs.). **Situação social brasileira**, 2007. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_SituacaoSocialBrasileira_2007.pdf

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf> Acesso em 14/02/2016.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva (Impresso), São Paulo, v. 18, n.2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf> Acesso em 14/02/2016.

AZEVEDO, F. E. A. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova – 1932. **Revista Histedbr (online)**. Campinas, n. especial, p. 188-204, ago./2006. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf Acesso em: 1/09/2012.

AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação Sociedade**. Campinas: CEDES, v. 23, n. 80, p. 49- 71, set./2002.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**. 2012, vol.38, n. 2, p. 373-388.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Redação Final do Projeto de Lei nº 8.035-b, de 2010. “Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências”. Acesso em: 16/10/2012

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm Acesso em: 5/12/2012.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 03/11/2012.

_____. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal e dar outra providência. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm Acesso em 18/04/2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed). *Nota técnica*.

_____. 1996. Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. p. 27894. 23 dez. _____. Ministério da Educação e do Desporto. Plano Nacional da Educação: proposta do executivo ao Congresso Nacional. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, 1998. 129p.

_____. Lei nº 10.172/01, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm Acesso em 18/04/2016.

_____. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm Acesso em 18/04/2016.

_____. Lei nº 8035, de 2010, do Poder Executivo, que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências” (PL803510). Disponível em: www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116 Acesso em: 09/11/2012.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm Acesso em 18/04/2016.

_____. Ministério da Educação (MEC). *Nota técnica: o PNE 2011-2020: metas e estratégias*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em:
http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf Acesso em 18/04/2016.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Nacional da Educação: proposta do executivo ao Congresso Nacional**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, 1998, 129p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Brasília: MP, 2003.

_____. Substitutivo ao Projeto de Lei. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº 8.035, de 2010 – Plano Nacional de Educação. Sala da Comissão Especial. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=48B8F8CCADBD701A%206129532AC4A66582.node1?codteor=1033265&filename=REDACAO+FINAL+-+PL+8035/201 Acesso em: 04/12/2012.

_____. Veto parcial ao Projeto de Lei n. 42, de 2000 (n. 4.155/98 na Câmara dos Deputados), que “Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”. Mensagem n. 9, de 9 de janeiro de 2001. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm Acesso em: 03/11/2012.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p.49- 95, 1998. Disponível em:
http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf

CARVALHO, Edmilson. **A produção dialética do conhecimento**. São Paulo: Xamã, 2008.

CASTANHA, André Paulo. O uso da legislação educacional como fonte: orientações a partir do marxismo. **Revista Histedbr** (on-line). Campinas, n. especial, p. 309-331, abr., 2011. Disponível em:
<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639912/7475>

_____. **Edição Crítica da Legislação Educacional Primária do Brasil Imperial: a legislação geral e complementar referente à Corte entre 1827 e 1889**. Francisco Beltrão: Unioeste – Campus de Francisco Beltrão; Campinas: Navegando Publicações, 2013.

Clavatta, M. A. A construção da democracia pós-ditadura militar: políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e Construção do Público no pensamento educacional Brasileiro**. 2ª Ed. Petrópolis, RJ, 2002, pp. 87-103.

Conferência Nacional de Educação 2010. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Documento Final. MEC. Brasília, 2010.

CONED. Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira. Consolidado na Plenária de Encerramento do II CONED – BH: 1997.

CONIN, Álvaro A. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960-2010. In: ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

COSTA, Lúcia. **Os Impasses do Estado Capitalista: Uma análise sobre a Reforma do Estado no Brasil**. 1º ed. - São Paulo, 2006.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **ERA-eletrônica**, v. 1, n. 2, jul./dez., 2002. Disponível em: http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482002000200003.pdf

CURY, C. R. J. Educação e Contradição. 7ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000. Disponível em: <http://docslide.com.br/download/link/cury-educacao-e-contradicao>

_____. O plano nacional de educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 162-180, 1998. ISSN 0100-1574. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/165.pdf> Acesso em: 06/07/2012.

_____. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. v.25, n.1, p. p. 13-30, jan./abr. 2009b. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/19325> Acesso em: 05/11/2012.

CUERVO-ESCOBAR, D. M.; COSTA, Cintia da; BONAMINO, A. M. C. Estudo comparativo exploratório dos planos nacionais de educação no Brasil e na Colômbia. **RBPAAE**, v. 32, n. 1, p. 171 - 192 jan./abr., 2016.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A Redenção Da Educação Básica? **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

DEMO, Pedro. Charme da exclusão social. Campinas: Autores associados, 1998.

DEMO, Pedro. Pobreza da Pobreza. Petrópolis: Vozes, 2003. Disponível em: <http://www.fundacaosintaf.org.br/arquivos/File/Pobreza%20Politica%20-%20Pedro%20Demo.pdf>

DOURADO, Luiz F. (coord.). **Avaliação do PNE – 2001-2008**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, 2009. 3 v., 775 p.

_____. Avaliação do Plano Nacional De Educação 2001-2009: Questões Estruturais e Conjunturais de uma Política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03> Acesso em 3/09/2012.

FALEIROS, V. P. **Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. In: **Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. Cortez, 1987. p. 90-116.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984> Acesso em 14/02/2016.

_____. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf> Acesso em 22/02/2016.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos CEDES**. Campinas, v. 29, n. 78, p. 153- 177, mai./ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a02.pdf>

FREITAS, Luiz Carlos de. A internalização da exclusão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23 n.80, p. 299-325, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12934.pdf> Acesso em 20/01/2016.
FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **O Planejamento educacional no Brasil**, junho de 2011.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. Cortez, 1982.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro, 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a construção democrática no Brasil - Da ditadura civil-militar à ditadura do capital**. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni. **Democracia e Construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Educação e a crise do Capitalismo Real**. 5º Ed. São Paulo, Editora Cortes, 2003.

_____. Gaudêncio. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. In: FAZENDA; Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 6ª. Ed. São Paulo-SP, Cortez, 2000. p. 71-89 Disponível em: http://www.histedbr.unir.br/downloads/3784_metodologia_da_pesquisa_educacional.pdf

FRIGOTTO Gaudêncio e MARIA, C. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado, Educação e Sociedade, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril, 2003.

GOHN, Maria da Glória. Teorias dos Movimentos sociais. Paradigmas Clássicos e Contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

_____. Histórias dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995. GOHN, Maria da Glória; BRINGEL, Breno M. (Orgs). Movimentos Sociais na Era da Globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

HENRIQUES, R. et al. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. In: HENRIQUES, R.(Org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3ª. Ed. São Paulo, Cortez, 2000. Disponível em: <https://wandersoncmagalhaes.files.wordpress.com/2013/07/livro-o-servico-social-na-contemporaneidade-marilda-iamamoto.pdf>

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. O conceito de exclusão social. In: VÉRAS, M.P.B. (ed.). **Por uma Sociologia da Exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: Educ: 1999. Pp.138-142.

_____. Viver em risco – sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano, **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.63, jul. 2002, pp.9-30.

_____. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, 2003. Pp.61-86.

KUENZER, A. Z.; GARCIA, W.; CALAZANS, J. **Planejamento e Educação no Brasil**. 8ª Ed. São Paulo: 2011.

LEAL, G. F. A noção de exclusão social em debate: aplicabilidade e implicações para a intervenção prática. Trabalho apresentado no **XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**, realizado em Caxambu - MG – Brasil, de 20-24 de setembro de 2004. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_42.pdf

_____. Abordagens da exclusão social no Brasil na virada do milênio. **Estudos de Sociologia**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE, v. 16, n. I, p. 137-156, 2014. Disponível em: <http://www.revista.ufpe.br/revsocio/index.php/revista/article/viewFile/137/99>

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD. São Paulo: Cortez, ANDE, 1990.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão; ARRETCHE, Marta, HOCHMAN, Gilberto, KUSCHNIR, Karina. Dossiê: métodos e explicações da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 140-145, jun. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000200010. Acesso em: 18/04/2016.

MARTINS, J. de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

_____. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. São Paulo: Editora Vozes, 2002.

MARX, Karl. Crítica da filosofia do direito de Hegel. Online. Marxists.org. Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/marx/1844/critica/index.htm> Acesso em 28/07/2016.

_____. Contribuição à Crítica da Economia Política. Prefácio. São Paulo, Martins Fontes, 1977, pp. 23-27.

_____. O Capital Livro I. Boitempo, 2013. Disponível em: <https://coletivocontracorrente.files.wordpress.com/2013/10/tmps7j7bv.pdf>

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. de Luis Cláudio de Castro e Costa. 2ª. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3ª Ed. Porto Alegre, Artemed, 2004.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio. (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**, São Paulo, Sumaré, 1999, v. 3, p. 59-100.

MEKSENAS, P. Cidadania, poder e comunicação. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTAÑO Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, Classe e Movimento Social. São Paulo: Cortez Editora, 2011. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/10957788/estado-classe-e-movimento-social---carlos-montano-e-maria-lucia-duriguetto> Acesso em: 30/03/2016.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela. A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Londrina, v.1, n.2, jan. 2010. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9608/7032>

ORRICO, H. F.; MOURA, S. A. Uma reflexão sobre a diversidade, inclusão social e variante linguística na prática educacional. **Cadernos do CNLF (CiFEFil)**. Rio de Janeiro, v. VIII, p. 157-167, 2004. Disponível: <http://www.filologia.org.br/viiiicnlf/anais/caderno09-16.html> Acesso em: 10/03/2016.

PARO, V. H. José Querino Ribeiro e o paradoxo da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 23, n. 03, p. 561-570, set./dez. 2007.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org). Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 79-88. 230.

_____. Administração escolar: introdução crítica. São Paulo: Cortez. 1987.

_____. Gestão democrática da escola pública. Editora Ática. 1997.

_____. Por dentro da escola pública. São Paulo: Xamã Editora. 1996.

PERONI, Vera. **Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Editora Xamã, 2003.

PERONI, V. M. V; CAETANO, M. R. Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 21, n. 38, p. 57-67, jul./dez., 2012. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/article/view/497/420>

PINHEIRO, Camila Mendes. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e o princípio de gestão democrática na Constituição Federal de 1988. 2015. 234 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/124369>.

O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Ministério da Educação. Brasília, 2008.

Plano Nacional de Educação: A proposta da sociedade brasileira. Consolidado na Plenária de Encerramento do II CONED, Belo Horizonte (MG), 9 de novembro de 1997.

Plano Nacional de Educação. Câmara dos Deputados. Nelson Marchezan, Brasília, 2000.
REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, no. 51, p. 11-14, fev. de 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15982.pdf> Acesso em 14/02/2016.

POCHMANN, Marcio. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? **Educ. Soc.**, Campinas, n. 87, vol. 25, p. 383-399, maio/ago. 2004.

POPKEWITZ, Tom S. **Reforma educacional: uma política sociológica (poder e conhecimento em educação)**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

POPKEWITZ, Tom e LINDBLAD, Sverker. Estatísticas Educacionais como um Sistema de Razão: Relações entre Governo da Educação e Inclusão e Exclusão Sociais. **Revista Educação & Sociedade**, ano XXII, no 75, ago./2001.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Biblioteca de Ciências Sociais; v. n. 19). Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/235706064/A-5-POULANTZAS-N-O-Estado-o-Poder-o-Socialismo-pdf>

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Rev. Bras. de História & Ciências Sociais**. n. I, p. 1-15, jul., 2009. Disponível em: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6> Acesso em: 20/01/2016.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro, DP&A, 2000.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed., Rio de Janeiro: Record, 2003.

SAVIANI, D. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

_____. 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**, v. 29, n. 2, p. 207-221, nov. 2013. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/43520/27390> Acesso em: 9/02/2016.

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**. Porto Alegre, v. 29, n. 2, 2013. p. 207-221. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/43520/27390> Acesso em: 20/02/2015.

_____. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. Coleção Educação Contemporânea. 11ª Edição, 1996 – Editora e autores associados. Disponível em: https://ead.ifba.edu.br/file.php/325/demerval_saviani_-_do_senso_comum_consciencia_filosofica_1_.pdf

_____. A política educacional no Brasil. In: STHEPANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (Orgs.). História e Memórias da educação no Brasil, vol. III: séc. XX. 3. ed. Petrópolis: Vozes. 2009.

SCHURSTER, Karl. Ensaio sobre a arte da governamentalidade: o Estado e a Política Social. **Revista Eletrônica Boletim do TEMPO**, Ano 5, Nº12, Rio, 2010. Disponível em: http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5351:ensai-o-sobre-a-arte-da-governamentalidade&catid=41&Itemid=127.

SHIROMA, E. **Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional**. In: Azevedo, M. e Lara, A. B. M. (Org.). **Políticas para a educação: análises e apontamentos**. Maringá: EDUEM, 2011. Disponível em: <http://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/03/capitulo-eneida.pdf>

SHIROMA, E. (et al) (Org.). **Política educacional**. 4. ed. 1ª reimpressão. Rio de Janeiro: Lamparina. 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas sociais: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**. V.13, n. 2, jul./dez, 2010. P. 155-163. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/02.pdf> Acesso em: 20/11/2016.

SIQUEIRA, Luana. Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2013. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3731

SOARES, Sergei Suarez Dillon. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 3, pp. 364-380, julho-setembro/2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a01v30n3.pdf> Acesso em: 20/03/2016.

SORIANO, Raúl Rojas. Manual de pesquisa social. Trad. Ricardo Rosenbuch. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004, 343 p. Disponível em: <http://raulrojassoriano.com/manual-de-pesquisa-social/>

SOUZA, C. Política Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n.16, p.20-45, jun/dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf> Acesso em 14/02/2016.

SUASSUNA, F. de A. et. al. **O Ministério do Esporte e a definição das políticas públicas de lazer**. In: SUASSUNA, F. de A. e AZEVEDO, A. A. (Orgs.). **Política e lazer: interfaces e perspectivas**, Brasília: Thesaurus, 2007. 240p. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/sndel/esporteLazer/cedes/politicasPublicas/politicaLazerI nterfacesPerspectivasUNB.pdf>

TAMBARA, E. **Problemas teórico-metodológicos da história da educação**. In: SAVIANI, D; LOMBARDI, U. C; SANFELICE. J.L. **História e história da educação**. Campinas: Autores Associados, 2000.

VALENTE, Ivan; ROMANO; Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Educ. Soc.** Campinas, vol. 23, n. 80, set./2002, p. 96-107. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>

VELOSO, Fernando et al. (Orgs.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

