

O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL COMO POLÍTICA DE ESTADO: UMA LEITURA DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO DE 2001 E 2014

Andressa Garcia de Macedo¹
Maria Eunice França Volsi²

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo compreender de que modo a educação infantil se efetiva como um direito nas políticas de Estado entre 1996 e 2014, notadamente no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 e 2014. Resulta de pesquisa documental, na qual busca refletir sobre a articulação entre as políticas de Estado e o direito a educação infantil. Cumpre ressaltar que o direito à educação encontra-se fundamentado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Concomitante as leis de garantia do direito à educação, investigou-se como o direito à educação infantil é evidenciado no Plano Nacional de Educação. A perspectiva filosófica abordada é do materialismo histórico-dialético, pois a dialética marxista mostra-se uma abordagem possível de interpretação da realidade educacional. Com intuito de alcançar o objetivo proposto, o texto encontra-se organizado da seguinte forma: num primeiro momento, conceitua termos considerados fundamentais para compreensão do desenvolvimento das políticas públicas para a educação no Brasil, quais sejam: política; políticas de Estado; políticas de governo; políticas públicas; políticas sociais e políticas educacionais. Na sequência, apresenta e contextualiza os Planos Nacionais de Educação no Brasil especificamente, o PNE de 2001 e o PNE de 2014, com ênfase na Educação Infantil. Por conta disso, apresentamos brevemente os três últimos presidentes do Brasil, que são: Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, no qual salientamos que os presidentes que assinaram os PNE em evidência nesta pesquisa foram o FHC e Dilma Rousseff. E por fim, analisa se as políticas previstas nesses planos têm contribuído para a garantia do direito a educação infantil à todas as crianças do país, no qual de acordo com o observatório do PNE, cerca de 500 mil crianças de 4 e 5 anos ainda não encontram-se matriculadas na pré-escola, no que refere-se a etapa de 0 a 3 anos falta dados precisos para a ampliação da oferta de vagas, em que implica em aproximadamente 2,4 milhões de crianças para cumprir-se o proposto na meta 1 do PNE.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Educação infantil. Política de Estado.

¹Graduanda do Curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: dessa.kenes@gmail.com.

² Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Maringá, Professora no Departamento de Teoria e Prática da Educação (DTP). E-mail: mefvolsi@gmail.com.

ABSTRACT

This final course object is to comprehend how child education becomes effective as a right in State policies between 1996 and 2014, especially in the National Education Plan of 2001 and 2014. For this, it is necessary to reflect about the articulation between policies of State and the right to early childhood education. It should be noted that the right to education is based on the Federal Constitution of 1988 (CF/88), the Statute of the Child and Adolescent (ECA), and the Law on Guidelines and Bases of National Education (LDBEN). Concomitant to the laws of guarantee of right to education, it was investigated how the right to early childhood education is evidenced in the National Education Plan (PNE). The philosophical perspective approached is the historical-dialectical materialism, because the Marxist dialectic shows a possible approach of interpretation of the educational reality. To reach the proposed goal, the text is organized as follows: firstly, it defines terms considered fundamental for understanding the development of public policies for education in Brazil, namely: politics; State policies; government policies; public policy; social policies and educational policies. In the sequence, it presents and contextualizes the National Education Plan in Brazil, specifically, the PNE of 2001 and the PNE of 2014, with emphasis on Early Childhood Education. As a result, we present briefly the last three presidents of Brazil, namely: Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff, in which we emphasize that the presidents who signed the PNE in this research were the FHC and Dilma Rousseff. Finally, it analyzes if the policies predicts in these plans has contributed to the guarantee of the right to early childhood education for all children in the country, in which, according to the PNE observatory, about 500 thousand 4 and 5 year olds still do not are enrolled in the preschool, in what refers to the stage of 0 to 3 years, there is a lack of precise data for the expansion of the vacancy offer, which implies approximately 2.4 million children to comply with the proposal in the goal 1 of the PNE.

Key-words: National Education Plan. Child Education.State. Policies.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende discurtir o direito à educação infantil nas políticas de Estado implantadas entre 1996 e 2014. Portanto, contitui-se objetivo da presente investigação compreender as políticas públicas para a garantia do direito à educação infantil, por meio do estudo dos Planos Nacionais de Educação(PNE) de 2001 e 2014. O recorte temporal (1996-2014) apresentado justifica-se devido a promulgação da Lei de Diretrizes e Base da Educação e da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de educação, o qual apresenta como primeira meta a universalização da educação infantil para crianças de quatro e cinco anos de idade até 2016 e ampliação do atendimento à crianças de zero a três anos de idade na creche para 50% até 2024 (BRASIL, 2014).

O direito à educação no Brasil é evidenciado na Constituição Imperial (1824) e Republicana (1891), entretanto, a visibilidade desse direito no contexto brasileiro ocorre a partir da Constituição de 1934, no Art. 149, declarando que, a educação é direito de todos e deve ser ofertada pelo Poder Público e pela família.

A educação é um direito reconhecido, assim “[...] é preciso que ele seja garantido e, para isso, a primeira garantia é que ele esteja inscrito em lei de caráter nacional” (CURY, 2002, p. 246). Esta mesma garantia está presente na Constituição Federal de 1988, no Art. 205, que considera a educação como “[...] direito de todos e dever do Estado e da família” e, em seu artigo 212 prevê a vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para que esse direito seja incentivado e promovido pelas três esferas de poder.

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

A distribuição dos recursos públicos conforme previsto no artigo 212, §3º assegurará “[...] prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (BRASIL, 1988).

Outro ponto relevante está relacionado aos PNE's, em razão de constituírem um

Instrumento de planejamento do nosso Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas do setor. [...] [no qual] estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis- infantil, básico e superior a serem executados nos próximos dez anos (BRASIL, 2014, p.7).

O PNE é previsto no Art. 214 da Constituição Federal de 1988 com duração decenal, visando à articulação entre o sistema de educação e as diferentes esferas federativas (Brasil, 1988). Desse modo, compreende-se o PNE como uma Política de Estado, que visa o desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis, etapas e modalidades, para tanto, apresenta o propósito que se pretende alcançar por meio de diretrizes, objetivos, metas e estratégias.

Diante do exposto sobre a primeira etapa da educação básica, em que se sabe que a inscrição de um direito na forma legal de um país não ocorre de forma rápida, isto é, “trata-se da história da produção de um direito e que tem sua clara presença a partir da era moderna” (CURY, 2002, p. 247) questiona-se: de que modo a Educação Infantil se efetiva como um direito nas políticas de Estado entre 1996 e 2014, notadamente no PNE de 2001 e 2014, uma vez que a educação infantil foi reconhecida como primeira etapa da educação básica na LDBEN/96 e com matrícula obrigatória aos 4 anos de idade a partir da Emenda Constitucional n.59/2009?

A Educação Infantil foi reconhecida como primeira etapa da educação básica e ser prevista como direito à ser garantido. Tanto a Constituição, quanto a LDB prevêm a efetivação deste direito mediante a garantia de “I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma a) pré-escola b) ensino fundamental; c) ensino médio II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 1996, Art. 4º). É necessário, portanto, analisar as políticas de Estado desenvolvidas para essa etapa da educação básica desde sua implementação em 1996 até o último PNE de 2014 para verificar se, de fato, há concretização desse direito.

Deste modo, serão verificados os avanços obtidos na Educação Infantil com o PNE (2001-2010), observando quais foram às políticas desenvolvidas para sua efetivação, uma vez que apesar de não ter contemplado todas as discussões apresentadas no período de sua conferência:

Representa, sem dúvida, um avanço, por se configurarem política de elevação do nível de escolarização da população brasileira, a ser desenvolvida em um período de dez anos. Constitui, portanto, mais um instrumento que reconhece e promove a educação, inclusive a infantil, como campo de direito da família e da própria criança (BRASIL, 2009, p.29).

Ao averiguar as Políticas de Estado desenvolvidas para a Educação Infantil, especificamente no PNE, considerando o período estabelecido, identificamos o direito à educação infantil subscrito em tais políticas, conseqüentemente nas políticas educacionais desenvolvidas para esta etapa da Educação Básica, considerando a forma como as Políticas de Estado concretizam a Educação Infantil, ou seja, a pesquisa desenvolveu-se entorno da efetivação do referido direito pelo PNE.

A discussão da temática foi organizada em três seções: a primeira, nominada *Para compreender as políticas para a educação infantil: conceitos fundamentais*, conceitua termos fundamentais para compreensão do desenvolvimento das políticas públicas para a educação no Brasil, quais sejam: política; políticas de Estado; políticas de governo; políticas públicas; políticas sociais e educacionais. A segunda seção intitulada *os planos nacionais de educação no Brasil: antecedentes históricos de uma política de Estado* apresenta e contextualiza os Plano Nacionais de Educação no Brasil (PNE), notadamente, o PNE de 2001 e o PNE de 2014, com ênfase na Educação Infantil. A terceira seção denomina-se *o direito à educação infantil no Plano Nacional de Educação de 2001 e 2014: concepções e limites*, discute se as políticas previstas nesses planos têm contribuído para a garantia do direito a educação infantil à todas as crianças do país e, por fim, tecem-se as considerações finais.

1. PARA COMPREENDER AS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Para melhor compreender a inscrição do direito à educação infantil na forma legal do país, e as políticas de Estado desenvolvidas para sua efetivação, torna-se essencial apreender a multiplicidade do termo “política” nas fases históricas do Ocidente, bem como depreender a concepção de Estado, dado que perspectivas diferentes de sociedade e Estado proporcionam diferentes modos de intervirem neste setor, a fim de se elucidar a relação entre Estado e sociedade, evidenciando autores que conciliam a abordagem marxista e neoliberal.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) classificam a palavra “política” em sua acepção clássica deriva do adjetivo “polis-politikós”, referindo-se a tudo que envolve a cidade, o público, o civil e social. As referidas autoras apontam que a obra *Política* de Aristóteles, é considerada o primeiro tratado sobre o tema.

Pereira (2009), enuncia que o termo “política” possui dois principais significados, em sentido mais geral refere-se à eleição, partido, governo, ou seja, os temas clássicos da política. O sentido recente “se refere às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade, desde que aquele se tornou crescentemente interventor” (PEREIRA, 2009, p. 87).

Neste sentido, para compreender a educação infantil como um direito nas políticas de Estado, torna-se relevante diferenciar Estado e governo. Sinteticamente, Estado é o “conjunto de instituições permanentes, como órgãos legislativos, tribunais, exército, e outras que não formam um bloco monolítico, necessariamente que possibilitam a ação do governo” e governo como o “conjunto de programas e projetos que parte da sociedade” (HÖFLING, 2001, p.31).

Para identificar as políticas de Estado desenvolvidas para a concretização do direito à primeira etapa da educação básica, faz-se necessário entender o conceito de política pública, pois, o sentido de política que se relaciona com a efetivação do direito à educação infantil é caracterizado como política pública, que por sua vez, são ações e procedimentos aplicados por autoridade governamental com intuito enfrentar algum tema específico (REIS, 2010).

Como expõe Pereira (2009, p. 94), as políticas públicas expressam “ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de controle sobre a sua própria reprodução e sobre tudo os atos e decisões do governo”, isto é, uma política que dispõe como principal característica ser pública, portanto, é necessário financiamento e orçamento adequados para que seja viabilizado serviços públicos de qualidade.

Outrossim, Höfling (2001) as define como projetos de governo implantados pelo Estado, por meio de programas e ações orientadas para áreas distintas da sociedade, logo, políticas públicas dizem respeito ao Estado em ação, constituindo-se na forma de intervenção do mesmo na sociedade.

Para Ahlert (2005, p. 125), políticas públicas são entendidas como:

Ações empreendidas pelo Estado para efetivar as prescrições constitucionais sobre as necessidades da sociedade em termos de distribuição e redistribuição das riquezas, dos bens e serviços sociais no âmbito federal, estadual e municipal. [estas se referem às políticas de], [...] economia, educação, saúde, meio ambiente, ciência e tecnologia, trabalho etc.

Assim, pode-se entender que “as políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo” (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 12).

Corroborar-se com Azevedo (1997, p.5), quando expõe que ao verificar o conceito de políticas públicas, este deve considerar os “recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente”, bem como o contexto histórico da sociedade ou do Estado, visto que as políticas públicas são implantadas, revogadas ou reformuladas por meio das memórias da sociedade ou do Estado, pois mantém relação com as representações sociais desenvolvidas na sociedade.

As políticas públicas classificam-se em políticas de governo e políticas de Estado. Oliveira (2011, p.329), explica que as políticas de governo são “[...] aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas [...]”, deste modo, possuem ações temporárias e transitórias, podendo ser alteradas em um curto período de tempo, uma vez que são estabelecidas no período de incumbência de determinado governante.

É possível compreender que, enquanto as políticas de governo caracterizam-se por serem provisórias, as políticas de Estado possuem caráter permanente, visto que, expressam “[...] decisões e processos que foram transformados em leis, ações, práticas e discursos, que indicam e evidenciam a real possibilidade de elas transcenderem as circunstâncias e motivações típicas de um mandato ou governo [...]” (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Hofling (2001) explica que as políticas sociais são decorrentes dos conflitos entre capital e trabalho e os movimentos populares. Portanto, sua formulação decorre do caráter antissocial da economia, pois de acordo com Saviani (2008, p.228):

[...] a “política social” é uma expressão típica da sociedade capitalista, que a produz como um antídoto para compensar o caráter anti-social da economia própria dessa sociedade. Entretanto, a determinação econômica projeta sobre a “política social” o seu caráter anti -social, limitando-a e circunscrevendo o seu papel às ações típicas que concorram para a preservação da ordem existente.

Entende-se que a formulação das políticas sociais perpassam o caráter antissocial, uma vez que a produção social de riquezas é subordinada aos interesses de uma classe que mantém domínio dos meios de produção.

Com relação a política educacional, está compreende-se como uma política pública social, uma vez que estas aludem a ações que visam diminuir as desigualdades estruturais concebidas pelo desenvolvimento socioeconômico

(MARTINS, 2010). É preciso salientar que, ao compreender a educação como política pública social, esta encontra-se voltada para o indivíduo, como cidadão detentor de direitos.

Assim, as políticas públicas, bem como as sociais visam a concretização dos direitos adquiridos pela sociedade e amparados pela lei, no qual encontra-se no âmbito dos direitos sociais, visto que estes possuem a concepção da imparcialidade, justiça social e propicia à sociedade pleitear³ do Estado atitudes que transformaram os valores em realidade (PEREIRA, 2009), pois norteiam-se pela igualdade. Deste modo, o Estado é fundamental no que se refere as políticas públicas, seja como regulador, provedor ou garantidor dos direitos.

Neste contexto, verificaremos como o Estado capitalista concebe as políticas sociais/educacionais, na abordagem neoliberal e marxista. Os postulados neoliberais em relação a intervenção do Estado na sociedade, baseia-se em sua neutralidade, ou seja, menos Estado e mais mercado, pois imbuiria ao Estado “[...] responder pelo provimento de alguns bens essenciais, a exemplo da educação, da defesa e da ampliação das leis” (AZEVEDO, 1997, p.10).

Assim, o ponto central da discussão neoliberal em relação ao Estado está na concepção de liberdade individual⁴, bem como é apresentada no liberalismo clássico. Nesta perspectiva, Hayek (1983, p.6) afirma que por meio da liberdade, o indivíduo tem “[...] assegurada uma esfera privada, que exista certo conjunto de circunstâncias no qual outros não possam interferir”, ou seja, o Estado responsabiliza-se somente em estabelecer normas gerais, visto que o objetivo não é produzir uma discriminação entre as pessoas, pois:

Uma sociedade livre usualmente exige não só que o governo tenha o monopólio da coerção mas que detenha unicamente este monopólio e que, em todos os outros aspectos, atue de acordo com as mesmas condições às quais todos os indivíduos devem obedecer (HAYEK, 1983, p. 270).

Em relação as políticas sociais, a abordagem neoliberal, reconhece a igualdade de mercado, defendendo o não subsídio estatais, afirmando que estes desestimulam a competitividade, isto é, os programas que visam a proteção da

³Constestar. Fonte: <https://dicionarioaurelio.com/pleitear>.

⁴ Entende-se por liberdade individual aquela em que o Estado no qual o homem encontra-se não está sujeito a coerção pela vontade de outrem (HAYEK, 1983).

classe operária⁵ são considerados pelos neoliberais empecilhos a livre iniciativa (AZEVEDO, 1997). Nesta perspectiva, Hayek (1983, p.346) aponta que

[...] o oferecimento dessa assistência sem dúvida induz alguns a negligenciar a criação de reservas para uma emergência, como poderiam fazer por iniciativa própria se tal assistência não existisse. Parece então totalmente lógico exigir, daqueles que apelam para este tipo de amparo em circunstâncias para as quais poderiam ter-se precavido, que o façam por si mesmos.

De acordo com a abordagem apresentada, a intervenção do Estado por meio de políticas públicas sociais⁶, consistiria em um dos principais fatores que propiciam a instabilidade formada pela acumulação do capital, gerando uma ameaça a liberdade e aos interesses individuais, uma vez que o Estado mínimo, ou seja, o livre mercado é considerado o meio para equalizar a relação entre indivíduos e a organização do trabalho na sociedade.

Marx discorda da concepção de Estado explicitada acima, visto que o “Estado é, essencialmente, uma expressão e um instrumento de reprodução dos interesses das classes dominantes, portanto um instrumento de opressão de classes” (TONET, 2010, p. 22), desta forma, pressupõe que o Estado não é neutro como apontado pelos neoliberais, bem como suas políticas públicas de cunho social.

Indo além em suas afirmações quanto a defesa do Estado, Tonet (2010) aponta os pressupostos de Marx em quatro teses. A primeira, diz respeito a ligação de dependência ontológica⁷ do Estado em relação a sociedade civil, pois a origem do Estado está ligada a adversidade das classes sociais que fazem parte da sociedade civil, ou seja

Em total oposição às teses vigentes do liberalismo, que vê no Estado o resultado de um pacto social e à concepção hegeliana, para a qual o Estado é o princípio superior de ordenamento da sociedade civil, Marx afirma que o Estado tem sua raiz no antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil. (TONET, 2010, p. 20).

⁵ “ Para Marx e Engels a classe operária, engajada em sua luta contra a BURGUESIA, era a força política que realizaria a destruição do CAPITALISMO e uma TRANSIÇÃO PARA O SOCIALISMO : era ‘a classe a que pertence o futuro” (BOLTTOMORE, s/d, p. 113)

⁶Ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista (HÖFLING, 2001).

⁷A dependência de caráter ontológico apontada por Marx, expressa uma relação entre fundante e fundado, ou seja, a relação de dependência do Estado mediante a “sociedade civil supõe a concepção de que o ser social tem um ordenamento cuja matriz é a economia” (TONET, 2010, p. 20-21).

Desta forma, pressupõe que a dependência do Estado em relação à sociedade civil, que apresenta como característica a vida privada e os interesses inerentes, dispõe a concepção de ser social com organização central econômica.

A segunda tese, relaciona-se com a primeira, uma vez que se defende a reprodução dos interesse das classes dominantes, deste modo “se a sociedade civil é atravessada por contradições de classe, a reprodução dessa situação exige a existência de um poder voltado, *essencialmete*, para a defesa dos interesses das classes dominantes” (TONET, 2010, p. 22, grifo do autor).

A terceira tese, considera o Estado impotente mediante as alterações da sociedade civil, em razão de os males sociais presentes na sociedade, posto que o aviltamento da vida dos trabalhadores, corresponde aos resultados das relações sociais, pois “[...] ao mesmo tempo em que Marx evidencia a natureza do Estado e suas relações com a sociedade civil, também mostra que os males sociais fazem parte essencial dela” (TONET, 2010, p. 22)

Assim, o Estado como reprodutor dos interesse das classes dominantes ficara impossibilitado de solucionar os problemas de ordem social, ou seja, a depravação da vida do proletariado não é uma simples irregularidade de percurso, mas resultado da relação de classes.

A última tese apresenta a extinção do Estado, a qual torna-se possível somente quando for “[...] retirada as bases materiais que exigem sua existência” (TONET, 2010, p.32). O raciocínio de Marx é coerente na medida em que

Se a sociedade civil (a economia) é o fundamento do Estado; se ela é atravessada pela contradição entre interesses de classes antagônicas; se o Estado repousa sobre essa contradição e se a sua finalidade precípua é reproduzir aquela contradição, então, ao ser transformada radicalmente a sociedade civil de forma a que se eliminem as classes sociais, a extinção do Estado será uma decorrência natural, [pois] se não há exploração, não há necessidade de instrumentos para mantê-la (TONET, 2010, p.32).

Neste contexto, o Estado encontra-se na esfera internacional, visto que o desenvolvimento de países capitalistas apresentam relações entre dominantes e dominados, nas quais as políticas públicas sociais não possuem delineamento estagnado, permanente ou homogêneo, [...] “já que se situam numa correlação de forças internacionais e no processo de articulação do poder e da economia dos diferentes blocos de força que se formam” (FALEIROS, 2013, p. 79).

Desta forma, o processo de elaboração de políticas com intuito de garantir direitos baseia-se em uma concepção de Estado, no qual sua configuração determina as ações desenvolvidas, em que a sociedade capitalista e a classe dominante não detém somente o poder econômico, mas igualmente o político. A concepção de Estado defendida por Marx nos permite discutir os PNE's como uma política de Estado, sendo o intuito da seção seguinte.

2. OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE UMA POLÍTICA DE ESTADO

A concepção de um PNE que objetive garantir o direito à educação é uma proposta discutida há muito tempo, no qual observa-se que a história da educação brasileira é marcada pela concorrência de projetos com diferentes concepções de Estado e planejamento⁸, bem como das relações a cerca da União, Estados-membros, municípios e o Distrito Federal que correspondem aos entes federados com a gestão e organização.

Assim, as diversas visões em relação ao Estado e seu planejamento demonstram as multiplicidades de interesses nas políticas educacionais, sendo que apresentavam contradições entre si, no qual agravava-se pelo absentismo⁹ de um

[...] sistema nacional de educação institucionalizado, por políticas e planejamento marcados pela descontinuidade, pela não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, contribuindo para o caráter tardio das discussões sobre a proposição e a materialização de planos nacionais e/ou setoriais de educação, cujos debates são desencadeados desde a década de 1930. (DOURADO, 2016 p.12).

Saviani (2016), aponta que a primeira menção de um plano no contexto da educação ocorreu no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, no qual Teixeira (1984, p. 407) salienta que “[...] todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar à altura das necessidades modernas e das necessidades do

⁸De acordo com Dourado (2016), as diferentes concepções de Estado e planejamento perpassam “distintas visões e posturas políticas-pedagógicas que se materializam em vários campos, sobretudo, no financiamento e nos processos de gestão”. (DOURADO, 2016, p.11)

⁹Hábito de não comparecer, de estar ausente. Fonte: <https://dicionariodoaurelio.com/absentismo>.

país”, neste sentido, afirma-se a situação da educação pública no país naquele período.

Saviani (2016), evidencia a influência do “Manifesto” na elaboração da Constituição Brasileira de 1934¹⁰, no sentido de que estabelece o Art. 150 a fixação de um PNE “compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados”, atribuindo a União a incumbência da referida implantação, bem como “coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território nacional”.

Para Cury (1997, p. 19) o Plano justificava-se a partir de duas condições políticas: “além do espírito da época, eivado da concepção de planos e de conselhos técnicos, um plano nacional evitaria desperdícios, clientelismo e duplicação de meios para fins comuns”.

Entretanto, o Plano idealizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) foi ignorado com a implantação do Estado Novo, como salienta Horta (1997), apontando-nos que o projeto do PNE foi direcionado à Câmara do Deputados por Vargas, porém, sua tramitação e discussões foram lentas, sendo esquecido após fechamento do Congresso no final do ano de 1937.

Percebe-se por meio do rompimento da legitimidade constitucional de 1934 que o Estado possui função complementar neste período, visto que [...] a educação, posta como função complementar do Estado, se subordina à função da família, dá prioridade às instituições privadas subsidiadas com recursos públicos (CURY, 1997, p. 19).

No período do Estado Novo (1937-1945), o PNE interpela-se do ponto de vista de Gustavo Capanema “como operacionalização da política educacional” (SAVIANI, 2016, p. 189), pois um Código da Educação Nacional é requisito para produção de um PNE (HORTA, 1997).

Assim, as discussões em relação à educação foram retomadas por meio do processo de redemocratização do Estado brasileiro, isto é, com o retorno do Estado de Direito, bem como na promulgação da Constituição de 1946, incumbindo a União legislar sobre as “diretrizes e bases da educação”, ou seja, silencia-se a concepção

¹⁰Tendo por referência Saviani (2016, p. 188) a referida Constituição, prevê no Art. 152 “um Conselho Nacional de Educação, cuja principal função seria a de elaborar o Plano nacional de Educação”. Para atender a essa finalidade, o CNE, criado pelo Decreto n. 19.850, de abril de 1931, foi objeto de uma reorganização em 1936, instalando-se o Conselho reestruturado em 11 de fevereiro de 1937. Sob orientação do ministro Gustavo Capanema, os conselheiros desempenharam-se da tarefa da elaboração do PNE, cujo documento final foi encaminhado ao ministro em 17 de maio de 1937.

de um PNE, todavia introduz o país “lentamente e por etapas, na sistemática de planejamento setorial e global” (HORTA, 1997, p. 158).

O Plano Nacional de Educação é referenciado no Art. 92, § 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1961, como *plano de educação*. Este deveria ser elaborado pelo Conselho Federal de Educação em determinado prazo para cada fundo (Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior). O Conselho Federal de Educação cumpre tal normativa com a elaboração de um documento em 1962 que estabelece metas para um PNE¹¹.

Foi no governo de Juscelino Kubistchek que apareceu pela primeira vez a correlação entre educação-desenvolvimento, para tanto, a referida vinculação introduziu a concepção de um PNE nos diálogos acerca do projeto da LDB (HORTA, 1997), isto implica dizer que a educação com organização própria possui origem na LDB de 1961.

Devido ao golpe militar de 1964, a organização educacional desloca-se dos educadores para os tecnocratas, se observa tal modificação “[...] na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento, cujos corpos dirigentes e técnicos eram, via de regra, oriundos da área de formação correspondente às ciências econômicas” (SAVIANI, 2016, p. 190).

A tendência tecnocrata é evidenciada no Art. 53 da LDB de 1971, no qual define que “o Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação [...]”, explicitando que

O planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmônicamente nesse Plano-Geral (BRASIL, 1971).

Saviani (2016, p. 191) expõe que “os planos para a área da educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), recebendo, por isso mesmo, a denominação de ‘Planos Setoriais de Educação e Cultura’ (Psecs)”. Assim, o plano no recorte temporal de 1932 a 1962, apresentava

¹¹Saviani relata-nos que foi Anísio Teixeira quem responsabilizou-se pela elaboração do Plano Nacional de Educação previsto na LDB de 1961, “o Plano por ele proposto foi aprovado pelo CFE em 12 de setembro de 1962 e homologado pelo ministro Darcy Ribeiro em 21 do mesmo mês”. (SAVIANI, 2013, p. 305)

uma concepção escolanovista, tornando-se tecnocrata no período que se seguiu (1985), visto que a educação era concebida como tecnicista (SAVIANI, 2016).

Com a implantação da Nova República, ocorre a elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento, no qual

[...] não obstante a existência do Plano 'Educação para Todos', que expressava de modo geral o que o 'Governo Tancredo' pretendia para a educação nacional, privilegiou-se uma estratégia de repasse aos Estados e Municípios, com objetivos clientelistas, que desconsiderou aquele Plano (KUENZER, 1990, p. 56).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) apresenta avanços significativos em relação aos direitos sociais, dispondo no Art. 48, inciso IV a respeito das atribuições do Congresso Nacional quanto a elaboração dos "planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento" (BRASIL, 1988). Ressalta-se que a educação é reafirmada como direito social no Art. 6, sendo direito de todos e dever do estado e da família (Art. 205).

O PNE é garantido na CF/88 1988 no Art. 214, expondo relativo avanço com a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, uma vez que estabelece

[...] o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

Entretanto, com base nos antecedentes históricos do PNE, ou seja, do planejamento e das políticas destinadas a educação, verifica-se que não ocorreu a efetivação do direito à educação em forma de políticas de Estado. Para Dourado, (2016), a efetivação ocorrera com a aprovação do PNE em 2001. Assim, discorreremos no próximo tópico a respeito dos PNE de 2001 e 2014, objetivando a educação infantil nos referidos Planos, bem como o direito à educação das crianças nessa fase de escolarização.

3. O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE 2001 E 2014: CONCEPÇÕES E LIMITES

Esta seção parte da compreensão de que direito à educação “[...] consiste na compulsoriedade e na gratuidade da educação, tendo várias formas de manifestação, dependendo do tipo de sistema legal existente em cada país”, no qual “a forma de declaração desse direito refere-se ao número de anos ou níveis de escolaridade garantidos a todos os cidadãos” (OLIVEIRA, 2007, p. 15).

A educação infantil passou a ser reconhecida como um direito a partir da Constituição Federal de 1988 em seu Art. 208, inciso IV, que especifica como dever do Estado garantir educação infantil em creches e pré-escolas, as crianças até cinco anos de idade¹². Esse direito foi ampliado por meio da regulamentação do Art. 227 da CF/1988, que culminou com a elaboração e aprovação da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no qual se explicita o dever da família, do Estado e da sociedade, quanto aos direitos da criança e do adolescente. Destaca-se também, como base legal importante nesse processo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9.394/96, que estabelece a educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Ao discutir o direito à educação infantil nos Planos Nacionais de Educação (PNE), no recorte temporal proposto, faz-se necessário compreender os motivos e exigências para tal elaboração, em outras palavras, significa dizer que, primeiramente devem-se identificar as reivindicações para determinado problema, para então elaborar políticas que objetivem metas e estratégias para solucioná-los.

Assim, elaborou-se o Plano Nacional de Educação (PNE) em 2001 (Lei nº 10.172, de 9/1/2001), sendo resultado do contido no Art. 214 da Constituição Federal de 1988 (CF), no qual sinaliza que a referida lei estabelecerá o PNE, com duração plurianual, articulando os diferentes níveis de ensino com o desenvolvimento do mesmo¹³.

Deste modo, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 181) evidenciam que “entre as razões para a elaboração do PNE, figurava a premência de haver um plano de

¹²Em sua redação original de 1988, previa essa garantia para as crianças de zero a seis anos de idade. A redação atual, foi dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006.

¹³O artigo 214 da Constituição Federal não apresentava a obrigatoriedade de prever no PNE o percentual do Produto Interno Bruto – (PIB) a ser destinado a educação, algo que aconteceu somente com a aprovação da E.C n.59/2009.

Estado, ou seja, um projeto de educação que tivesse duração e vigência independente dos governos no poder, garantindo a continuidade das políticas públicas para a educação”, isto implica dizer que o PNE é compreendido como uma política de Estado, dado sua execução é determinada na Constituição.

Ressaltamos que o PNE de 2001 foi o primeiro plano concebido por exigência tanto da Constituição Federal de 1988, quanto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.9.394/96. No que diz respeito à CF/88, como mencionado, o PNE é previsto no Art. 214, na LDB tal política pode ser evidenciada no §1º do Art. 87 sinalizando que caberá a União, no período de um ano de publicado a referida Lei, encaminhar o PNE ao Congresso Nacional, sendo que este deveria estar em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996).

Neste contexto, o PNE de 2001 foi resultado do embate entre dois projetos de lei, o do Ministério da Educação (MEC)¹⁴ e o da sociedade brasileira, no qual, observa-se a dualidade de planos, evidenciando embate de interesses entre os segmentos sociais. Estas dualidades, segundo Dourado (2011, p. 25) “expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, nas prioridades, nas diretrizes e nas metas”.

A Lei nº10.172 de 2001 aprovou o PNE com vigência decenal, estando organizado em níveis de ensino, bem como expõe o diagnóstico da educação, diretrizes e um conjunto de objetivos e metas referentes a cada etapa da educação básica, ensino superior e outras modalidades de ensino.

O diagnóstico da educação infantil apresentado no PNE (BRASIL, 2001), aponta o declínio das matrículas na pré-escola em 1998, assim como em 1999, esta redução, de acordo com o documento, ocorreu pela implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que deixa de contemplar a educação infantil, ou seja, o ensino fundamental é beneficiado separadamente das etapas anteriores (creche e pré-escola). Isto implica em recursos antes destinados à educação infantil, serem neste momento “carregados” para o ensino fundamental.

¹⁴A respeito da proposta do MEC, ver Saviani (2016).

A educação infantil neste Plano foi evidenciada em 26 metas e objetivos, sendo que em vista do objeto de pesquisa, a meta 1 (um) do primeiro nível de ensino foi selecionada, que corresponde a educação infantil, e a mesma objetiva a ampliação da oferta desta etapa da educação básica, atendendo 30% de crianças de 0 à 3 anos e 60% de 4 à 6 anos¹⁵, no prazo de cinco anos de vigência do plano e alcançar respectivamente 50% e 80% até o final de vigência do mesmo (BRASIL, 2001).

Analizamos o referido PNE, no que corresponde à educação infantil, em estudos e pesquisas de Dourado (2011; 2016) e Saviani (2016), bem como, documento do MEC (2010) de avaliação do PNE de 2001 a 2008.

O referido documento expõe que o PNE apresenta

[...] limites estruturais significativos em relação à sua organicidade e à articulação entre sua concepção, diretrizes e metas e o potencial de materialização na gestão e no financiamento da educação nacional. Os vetos ao PNE e a ausência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, como preconiza a Constituição Federal de 1988, traduzem os limites estruturais à implementação do Plano. Outras limitações devem-se à diretriz político-pedagógica vigente à época, que naturalizou no PNE, por exemplo, a adoção de políticas focalizadas, ao enfatizar o ensino fundamental em detrimento de uma ação articulada para toda a educação nacional. (BRASIL, 2010, p. 17)

De acordo com a avaliação do PNE apresentada pelo MEC, foram criados políticas e programas para a efetivação de tal meta, estes foram:

Criação do Fundeb (Lei 11.494 de 20/06/2007), com a inclusão da educação infantil. Criação do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância, 2007). Publicação: Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação (2004). Projetos para reforma e ampliação das redes. Financiamento para a compra de material didático e equipamentos (PTA's/FNDE). Ampliação do ensino fundamental para nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos 06 anos (BRASIL, 2010, p. 38).

Observa-se que a taxa de frequência à escola de zero a três anos avançou de 9,4% no ano de 2000 para 17,1% em 2007. A taxa de frequência à escola de quatro

¹⁵ No momento de elaboração do PNE, o ingresso do aluno no Ensino Fundamental ocorria aos 7 anos de idade, desta forma o aluno ficava na educação infantil até os 6 anos, é em 2005 que promulga a primeira lei específica do Ensino Fundamental de nove anos, a lei nº 11.114/05, que altera o artigo 6º da LDB, tornando obrigatória a matrícula da criança aos seis anos de idade no Ensino Fundamental. Enquanto esta lei modifica a idade de ingresso neste nível de ensino, a lei nº 11.274/06 trata da duração do Ensino Fundamental, ampliando-o para nove anos, com matrícula obrigatória aos seis.

a seis anos passou de 61,2% em 2000 para 77,6%¹⁶ em 2007, isto implica dizer, que a porcentagem em relação à segunda etapa da educação infantil que corresponde à pré-escola praticamente alcançou seu objetivo, entretanto, no que se refere à creche está longe de concretizar seu objetivo, uma vez que não atingiu os 30% que eram meta para os cinco primeiros anos de vigência do plano, deixando longe de alcançar os 50% previstos para 2010.

Em relação a porcentagem de matrículas de crianças entre quatro e seis anos de idade na pré-escola, o documento (BRASIL, 2010) informa que não ocorreu uma uniformidade de tal avanço, dado que esta taxa não alcançou todos os municípios do país, apresentando discrepância entre raças, etnias, classes sociais entre outros fatores.

Em vista disto, percebe-se a não efetivação do direito à educação desta etapa da educação básica, em razão de considera-se necessário que “[...] a sociedade terá que oferecer a todos os indivíduos acesso aos meios para desenvolver suas capacidades [...]” (TEIXEIRA, 2009, p. 30), ou seja, é fundamental que as mesmas condições de acesso e permanência à educação infantil sejam ofertadas para todos, independente de sua raça, etnia ou classe social, o que não ocorreu na efetivação do direito a educação das crianças, nessa fase de escolarização (zero à três anos de idade).

Neste contexto, são apontados no documento de avaliação do MEC (2010), que a educação infantil

[...] apresenta problemas no acesso e permanência, relevando o enorme desafio de assegurar o atendimento, em cinco anos de 30% das crianças de até três anos de idade; o atendimento, em dez anos, de 50% das crianças de até três anos de idade; o atendimento, em cinco anos de 60% das crianças de quatro a seis anos de idade. É fundamental destacar, contudo, a política adotada pelo MEC para ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, como esforço efetivo no atendimento de crianças a partir de seis anos de idade, bem como a inclusão desta etapa no FUNDEB e sua consequente cobertura pelo fundo, além do esforço, ora empreendido, para incluir as crianças de quatro a cinco anos na escola obrigatória (BRASIL, 2010, p. 772-773).

Assim, identificamos a complexidade da efetivação do direito à educação infantil por meio das políticas educacionais, pois se efetivou por meio de incumbência das políticas de governo adotadas (DOURADO, 2011), mostrando-nos

¹⁶Fonte: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica>

que estas políticas não possuem caráter permanente, sendo impreterível a participação da sociedade, em virtude de que é mediante a participação da sociedade nas tomadas de decisões que ocorre a democracia, bem como o princípio da igualdade individual no qual baseia-se “[...] em sua igualdade política, graças a qual lhes devem ser dadas oportunidades iguais de desenvolvimento e de participação social” (TEIXEIRA, 2009, p. 29).

O PNE de 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25/06/2014), traz 20 metas e 254 estratégias, no qual a meta 1¹⁷ é relevante para a pesquisa, pois objetiva a universalização da pré-escola até 2016, compreendendo que faz parte desta etapa as crianças de 4 e 5 anos de idade e ampliar a oferta da creche (0 a 3 anos de idade), para no mínimo 50% das crianças até 2024 (BRASIL, 2014), contata-se que a subdivisão da meta 1, referente a fase da creche que permanece a mesma do PNE anterior, comprovando sua não efetivação.

Quanto às estratégias para a efetivação desta meta, são previstas 17, com destaque para 1.1 e 1.15, que dizem respeito à qualidade do ensino nesta etapa, como meio de garantir que as crianças da faixa etária correspondente a educação infantil estejam frequentando a escola, entretanto, é preservado o direito da família quanto a matrícula das crianças de 0 a 3 anos de idade.

É oportuno ressaltar, o papel fundamental da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, na construção de um Sistema Nacional de Educação, bem como na concepção de um PNE como política de Estado, uma vez que constituiu um “[...] espaço democrático de discussões e deliberação de concepções e proposições educacionais para o Estado Brasileiro” (DOURADO, 2011, p. 51).

Em relação aos percentuais de atendimento as duas faixas etárias descritas na meta 1 do PNE em vigência, destaca-se que, em 2013 o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade correspondia a 23,2% e de 81,4% das crianças de 4 e 5 anos de idade (BRASIL, 2015).

Para tanto, busca-se verificar os avanços obtidos quanto a matrícula dos dois indicadores¹⁸ da meta 1, no qual observou-se o crescimento de 72,1% (2004), para

¹⁷A referida meta encontra-se localizada no quadro referente as diretrizes para a superação das desigualdades educacionais, bem como corresponde as metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade.

¹⁸Indicador 1A – Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar); Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar). (BRASIL, 2015, p. 27)

89,6% (2014) em relação a faixa etária de 4 e 5 anos e de 19,2% para 33,3% na frequência de crianças na fase da creche.

Com intuito de verificar as políticas públicas de cunho educacional na garantia do direito à educação infantil no recorte temporal estabelecido (1996-2014), torna-se primordial indagar as iniciativas no governo deste período. Este compreende aos governos de Fernando Henrique Cardoso -FHC- (1995-2002); Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e da Dilma Rousseff (2011-2016).

Numa apreciação sintética, no governo FHC, o principal investimento deu-se na área do financiamento. Neste sentido, quanto ao financiamento da educação básica, o MEC elaborou a proposta de Emenda Constitucional que resultou na E.C nº14 de 1996, que modificou os Arts. 34, 208, 211 e 212 da CF/88 e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Ao modificar o Art. 60 o MEC assume o controle da política nacional do ensino obrigatório, sem dispor de sua manutenção, adverso a isto, amplia o contingente dos Estados, municípios e Distrito Federal, reduzindo a sua contribuição no financiamento desta etapa da Educação Básica (SAVIANI, 2016).

Para cumprir-se o disposto no §7º do Art. 60 das disposições transitórias, criou-se por meio do Art. 1º da Lei nº9.424/96, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Nota-se que as medidas propostas em tal governo se

“[...] limitaram, no entanto, a regular a aplicação dos recursos já vinculados, não prevendo novas fontes de recursos e, além disso, reduzindo a participação da União [...] inviabilizando em diversos municípios, a manutenção, em quantidade e qualidade, de programas de educação infantil[...]” (SAVIANI, 2016, p. 87).

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciou a discussão do Ensino Fundamental de 9 anos, decorrente do FUNDEF, visto que o objetivo era utilizar os recursos deste fundo para cobrir as despesas da faixa etária de 6 anos, pois diversos municípios apresentavam dificuldade em manter o financiamento da rede de educação infantil. Nesse contexto, a inclusão das crianças na faixa etária de seis anos no ensino fundamental era uma medida para utilizar os recursos do FUNDEF.

No entanto, tal medida perdeu o sentido quando ocorreu a substituição do FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB), aprovado em 2006, por meio

da Emenda Constitucional n. 53. Tal mudança é apontada por Saviani (2016) como a principal no primeiro mandato do referido presidente.

No segundo mandato, o marco no que diz respeito a política educacional foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o que levou o MEC a realizar, em 2008, a Conferência Nacional de Educação Básica e em 2010, a I Conferência Nacional de Educação (CONAE).

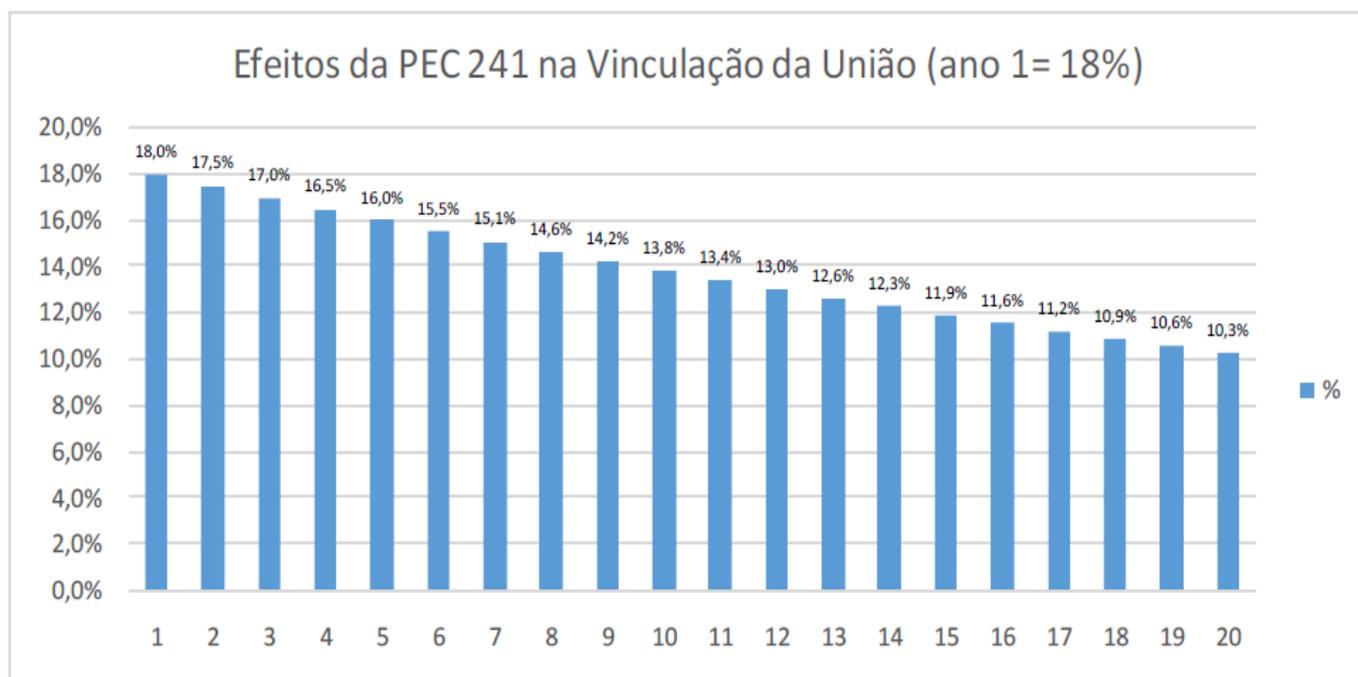
Em relação à garantia do direito à educação, o documento referência da CONAE de 2010, ressalta a fragilidade das políticas sociais no processo histórico da educação no Brasil, o que propiciou a desigualdade social. Assim, cabe ao Estado organizar-se para que o direito à educação e, portanto, da educação infantil, seja efetivado, pois a educação é assinalada como um direito inalienável, desta forma ao organizar-se para efetivar tal direito, o Estado institui seu Sistema Nacional de Educação.

No último governo citado (Dilma), as modificações que ocorreram quanto à educação básica, são referentes às alterações pontuais na LDB, incluindo no corpo do texto legal os parágrafos 7º, 8º e 9º ao Art. 26, §6º ao Art.32, no qual à educação infantil, sofreu alteração quanto a sua obrigatoriedade no que refere a fase da pré-escola (4-5 anos) que tornou-se obrigatória.

Neste sentido, o atual PNE contempla avanços quanto ao recurso financeiro destinado à educação, entretanto, a respectiva ascensão possui limitações, visto que o percentual destinado à educação referente ao Produto Interno Bruto (PIB), pode ser distribuído entre as parcerias público-privado, não atribuído somente ao público. Portanto, são diversos os desafios encontrados na efetivação do direito à educação infantil, uma vez que os recursos para esta concretização são escassos frente à dimensão de necessidades e carências da sociedade.

. Entretanto, ressaltamos que com a aprovação da PEC 241¹⁹, a educação pública brasileira é “esmagada”, o que torna o PNE 2014-2024 letra morta, uma vez que revoga a vinculação constitucional por 20 anos como podemos observar no gráfico abaixo:

¹⁹ Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências.



Elaboração: José Marcelino de Rezende Pinto (USP).

Obs: Considerando-se um crescimento real da receita de 3% ao ano.

Como observado nos dados apresentados acima, considerando um crescimento de 3% ao ano, após 5 anos a vinculação já estaria em 16%, após 10 anos, em 13,8% e após 20 anos a 10,3%, isto é, uma redução de 43% no índice.

Ao pensar na consolidação do direito à educação infantil, muitos desafios colocam-se, em que a luta por este direito não ocorreu de forma branda, visto que as primeiras instituições que atendiam as crianças possuíam aspecto assistencialista e filantrópico, em vista de que foram criadas como meio de cuidar das crianças das mães que trabalhavam, ou seja, “está, portanto, historicamente vinculada ao trabalho extradomiciliar da mulher. Sua origem, na sociedade ocidental, está no trinômio *mulher-trabalho-criança*” (DIDONET, 2001, p. 12).

Para tanto, a criança neste período era vista pela sociedade como um problema e com o sentimento de filantropia, benevolência e assistência que começa a ser acolhido fora da família. Para que se efetive o direito à educação infantil na perspectiva de Didonet (2001) é necessário a superação desse modelo de educação infantil, pode-se fazê-lo pela universalização do atendimento a esta etapa da Educação Básica, proposta está evidenciada no PNE.

Com o princípio do direito à educação desde seu nascimento, exposto na LDB (Art. 29), bem como o reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica, caminha-se para a consolidação deste direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À face do exposto ao longo do texto, refletir sobre o direito à educação infantil nas políticas de Estado mostrou-se uma tarefa árdua, a qual deve ser dialogada com extrema importância, visto que em virtude do processo histórico de construção da educação infantil no Brasil sempre fora marcado pelo assistencialismo.

Este estudo permitiu compreender o direito à educação infantil nas políticas de Estado no recorte temporal de 1996 a 2014, apreendendo que a conquista de tal direito não ocorreu de forma branda, sendo resultado de lutas e reivindicações sociais, mas antes de falar do direito à esta etapa da educação, é discorrer para além das qualidades e defeitos ou da necessidade social e sua importância educacional.

Assim, este estudo verificou um descompasso entre o discurso da lei e a realidade, pois ao pensar no desafio proposto, verifica-se a falta de políticas que garantem o direito à educação infantil de forma a atendê-las com qualidade, uma vez que podemos observar o descompasso entre o que é destinado à educação por meio do Fundeb, com o que é proposto no PNE por intermédio do CAQi que já deveria estar em vigor.

É evidente, que as duas últimas décadas demonstram relativo avanço nos textos legais do país quanto à garantia deste direito, demonstrando-nos que a educação não é um privilégio, mas sim um direito de todos desde seu nascimento.

A partir das leituras realizadas, observou-se que a hipótese inicial de que apesar da Educação Infantil ter seu direito garantido, mediante a sua concretização na CF/88 e na LDB/96, fez-se necessário verificar se de fato há concretização desse direito, evidenciando que há muito o que se fazer, pois a garantia da educação é uma constante luta no âmbito das políticas educacionais, na qual é imperioso um ensino público e gratuito, com reivindicações de maiores

financiamento, com intuito de que prevaleça a política social em relação à política econômica.

Assim, as medidas adotadas na política de Estado verificada, preconizam a preservação das condições já existentes, sendo reforçada a situação da educação brasileira (SAVIANI, 2016), em que para se atingir as metas propostas no PNE (2014-2024), depende de organização e efetivação de um sistema de educação. No que diz respeito à meta referente a primeira etapa da Educação Básica, compreende-se que é uma realidade a ser alcançada, isto é, ambicionada, em que advém dos princípios educacionais tendo como objetivo suprir as necessidades da classe operária.

É por meio das políticas educacionais que se propicia a efetivação dos direitos no âmbito educacional, pois não se trata de medidas que vão de encontro com a saúde, segurança, pobreza, entre outros, pelo contrário, é por intermédio da educação que busca-se resoluções aos problemas evidenciados em outras áreas necessitadas (SAVIANI, 2016).

Para que de fato ocorra à efetivação do direito à educação infantil nas políticas de Estado, é necessário que a educação seja reconhecida como prioridade política, definindo-a com prevalência na esfera governamental. Tal concepção, explica-se pela organização estrutural da sociedade em que a base é o sistema capitalista, na qual as políticas sociais submetem-se às econômicas, deste modo, a forma de sistematização da estrutura econômica influencia as políticas em seu todo, bem como as políticas sociais.

Portanto, devemos romper com a atual concepção de Estado com intuito de ampliar a participação de forma crítica nas tomadas de decisões dos principais envolvidos no planejamento e execução das políticas públicas educacionais, pois o que observa-se é que, com a atual conjuntura do capitalismo, as políticas formuladas não estão solucionando os problemas sociais em sua raiz, ou seja, abrandam os problemas, mas não os solucionam, isto implica dizer, que a educação infantil pública brasileira é refém dos escassos recursos públicos, que garantem somente seu precário funcionamento.

Em conclusão, o desafio da garantia do direito à educação infantil por meio das políticas de Estado, somente será possível após a aceitação das reais condições do sistema educacional brasileiro, pois as medidas adotadas na

concretização do referido direito são divergentes do enfatizado nos textos legais que garantem o direito a educação na primeira etapa da Educação Básica. Ressalta-se, por fim, a indispensabilidade de aprofundar pesquisas, discussões e reflexões na temática abordada, tendo como objetivo a construção de uma sociedade motivada a pleitear concordância entre o referenciado nos textos legais do país com as deliberações adotadas.

REFERÊNCIAS

AHLERT, Alvorí. O neoliberalismo e as políticas educacionais no Brasil nas décadas de 1980 e 1990. **Horizonte**, Belo Horizonte, v.4, n.7, p. 125-140, dez 2005.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 : Linha de Base**. – Brasília, DF : Inep, 2015. 404 p.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Avaliação do Plano Nacional de Educação**: 2001/2008. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento de Referência**: Conae 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf> . Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**: Lei nº10.172/01- 9 de jan. 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**: Lei nº13.005/14- 25 de jun. 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**: Lei nº 4.024/61 – 20 de dez. 1961. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1961.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**: Lei nº 5.629/71 – 11 de ago. 1971. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1971.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**: Lei nº 9.394/96 – 24 de dez. 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1998.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei nº 8.069- 13 jul. 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, Alusson; SALES, Fatima (org.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 11-25.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à Igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Leis Nacionais da Educação: uma conversa antiga. In: **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional da Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

DIDONET, Vital. Creche: a que veio... para onde vai.... **Em Aberto**: Brasília, v. 18, n. 73, p. 11-27, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano nacional de educação como política de Estado: antecedentes histórico, avaliação e perspectivas. In: **Plano Nacional de Educação**

(2011-2020): avaliação e perspectiva. 2. ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação:** política de Estado para a educação brasileira / Luis Fernandes Dourado. — Brasília : Inep, 2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social.** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

HAYEK, Friedrich. **Os fundamentos da liberdade.** Brasília, editora da universidade de Brasília, 1983.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, n. 44, p. 30-41, nov. 2001.

HORTA, José Silvério Bahia. Plano Nacional de Educação da Tecocracia à Participação Democrática. In: **Medo à liberdade e compromisso democrático:** LDB e Plano Nacional da Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

KUENZER, Acácia Zeneide. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: CALAZANS, Maria Julieta Costa. **Planejamento e educação no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1990.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2012.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 497-514, set- dez, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo às políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr-jun. 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: **Política social no capitalismo:** tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Políticas públicas. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Cancellari; VIEIRA, Lívia Fraga. **Dicionário:** Trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. Campinas(SP): Autores Associados, 2016.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Demerval. **Histórias das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. 4. ed. Rio de Janeiro: editora UFRJ, 2009.

TEIXEIRA, Anísio. O manifesto dos pioneiros da educação nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.65, n.150, maio/ago. 1984. p.407-425. Disponível em:<<http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/mapion.htm>>. Acesso em: 12 out. 2017.

TONET, Ivo. A propósito de “glosas críticas”. In: MARX, Karl. **Glosas críticas marginais ao artigo “o rei da Prússia e a reforma social”**. De um prussiano. São Paulo: Expressão Popular, 2010.