ISSN 2237-258X

DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: REFLEXÕES A PARTIR DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL[1]

The right for a Basic Education in Brazil: reflections from the educational planning

El derecho a la Educación Básica en Brasil: reflexiones a partir de la planificación educativa

Elisângela Alves da Silva Scaff[*]
Regina Cestari de Oliveira[**]
Vilma Miranda de Brito[***]

Resumo
O presente texto busca identificar os principais avanços e desafios à materialização do direito à educação a partir da Emenda Constitucional 59/2009, tendo como foco três municípios do estado de Mato Grosso do Sul. Considerando o Plano de Ações Articuladas (PAR), instituído no Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), como principal instrumento de planejamento dos municípios, apresentamos os resultados das pesquisas desenvolvidas sobre esse planejamento nos municípios pesquisados, no período de 2011 a 2014, correspondente ao 2º ciclo do PAR, no que se refere à oferta educacional, elemento indispensável à garantia do direito à educação.
PALAVRAS-CHAVE: Plano de Ações Articuladas. Planejamento Educacional. Mato Grosso do Sul.

Abstract
This text aims to identify the main advances and chellenges for materialization of right for education from the Constitucional Amendment 59/2009, having the focus in three municipalities in the state of Mato Grosso do Sul. Considering the Articulated Actions Plan (PAR), instituted by Luiz Inácio Lula da Silva's Governement (2007-2010), as the main tool of

---

[1]Artigo elaborado a partir de Projeto de Pesquisa financiado pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).
[*] Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: elis-scaff@hotmail.com.
[**] Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado, da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-Doutora em Ciências da Educação pela Universidade do Minho, Portugal. Pesquisadora Produtividade 2 (CNPq). E-mail: reginacestari@hotmail.com
[***] Professora do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)/Unidade de Campo Grande-MS. Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: vilmamiranda@bol.com.br

municipalities' planning, presenting the results of the researches developed about this planning in the surveyed municipalities, during 2011 to 2014, correspondent to 2º cycle of PAR, reffering to educational offer, indispensable element to guarantee the educacional right.

KEYWORDS: Articulated Actions Plan. Educacional Planning. Mato Grosso do Sul.

Resumen

El objetivo de este texto es identificar los principales avances y desafíos para la materialización del derecho a la educación a partir de la Enmienda Constitucional 59/2009, que se centra en tres municipios del estado de Mato Grosso do Sul. Considerando el Plan de Acciones Articuladas (PAR), instituido por el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), como principal herramienta de planificación de los municipios, presentando los resultados de las investigaciones desarrolladas sobre este planeamiento en los municipios encuestados, durante 2011 a 2014, correspondiente al 2º ciclo de PAR, refiriéndose a oferta educativa, elemento indispensable para garantizar el derecho educacional.

PALABRAS CLAVE: Plan de Acción Articulada. Planificación educativa. Mato Grosso do Sul.

INTRODUÇÃO

Ampliação do direito à educação obrigatória após a Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental e garantiu uma concepção ampla de educação, bem como sua inscrição como direito social inalienável. Como decorrência da garantia desse direito público subjetivo, portanto juridicamente protegido, deve-se garantir e assegurar todas as condições para sua efetivação, como ressalta Cury (2008).

Embora o Brasil venha avançando no sentido da ampliação da oferta educacional desde a década de 1970, foi somente a partir dos anos 1980 que amplas camadas da população, anteriormente excluídas da escola, foram integradas ao Ensino Fundamental. Tal fato trouxe como desafio fundamental a "universalização da educação básica" com qualidade, uma vez que a garantia legal requer o desenvolvimento de ações efetivas que possibilitem sua materialização. É preciso que de fato a inclusão na escolaridade obrigatória resgate um direito de cidadania. Nas palavras de Cury (2002):

> A declaração e a garantia de um direito tornam-se imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que tradicionalmente reservam apenas às camadas privilegiadas este bem social. Por isso, declarar e assegurar é mais que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles continuam a ser portadores de um direito importante. Disso resulta a necessária cobrança deste direito quando ele não é respeitado (CURY, 2002, p. 259).

Trata-se, portanto, de direitos que devem ser prestados sem nenhuma forma de discriminação, conforme definido no artigo 3º da CF/1988. Nesse sentido, ao poder público cabe a obrigação de oferecer serviços educacionais de qualidade a todos, conforme os princípios constitucionais do ensino, estabelecidos no Artigo 206 da Constituição Federal de 1988. Tais princípios foram ampliados pela Lei nº 9.394/96, ao instaurar o conceito de educação básica como direito de cidadania e dever do Estado, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Como assinala Cury (2002)

> [...] torna-se, dentro do art. 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado em atendê-lo mediante oferta qualificada. E tal o é por ser indispensável, como direito social, a participação ativa e crítica do sujeito, dos grupos a que ele pertença, na definição de uma sociedade justa e democrática (CURY, 2002, p. 170-171).

Nesse período, porém, registra-se a focalização da política educacional no ensino fundamental gratuito e obrigatório, já que cabia ao Estado a efetivação do que a Constituição de 1988 estabelecia, ou seja, o "acesso" ao ensino fundamental como "direito público subjetivo" (BRASIL, 1988, art. 207).

A ampliação desse direito é sinalizada pela LDB 9.394/1996, que indica a extensão do ensino obrigatório para nove anos de duração. O ensino Fundamental de nove anos foi incorporado como meta da educação nacional pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), e se concretizou por meio da Lei n. 11.274/2006, pela qual o ensino fundamental obrigatório passou a durar nove anos, tendo início aos 6 anos de idade.

Ainda na vigência do prazo para implementação da Lei 11.274/2006 pelos estados e municípios, que se ampliou até 2010, foi publicada a Emenda Constitucional n° 59/2009 (BRASIL, 2009), que estabeleceu mais um desafio na direção da ampliação da garantia e da efetivação do direito à educação, como abordado na próxima seção.

A Emenda Constitucional nº. 59/2009 e os desafios ao planejamento da educação nacional

A Emenda Constitucional (EC) n. 59/2009 acrescenta um novo e importante capítulo à ampliação da duração da escolaridade obrigatória, ao estabelecer, no art. 208, inciso I, a obrigatoriedade da educação básica dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, assegurando sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Tal preceito legal traz um novo arranjo formal ao determinar, dentre outras coisas, a garantia de padrão de qualidade; a extensão da obrigatoriedade escolar para a faixa etária de quatro a dezessete anos de idade e a definição das formas de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos sistemas de ensino, para assegurar a universalização da obrigatoriedade (BRASIL, 2009).

Assim, as condições institucionais estabelecidas dão novo direcionamento à educação obrigatória, estendida de 9 (nove) para 14 (quatorze) anos de duração, o que

pressupõe o abandono da estratégia de extensão gradativa até então utilizada, sem assegurar as condições de consecução dessa nova meta.

Ao abordar a ampliação dos anos de obrigatoriedade no Brasil, o Comunicado do Ipea nº. 66, referente ao PNAD 2009, apresenta as primeiras análises da situação da educação brasileira com reflexões realistas. Vejamos:

> A análise na perspectiva dos níveis de ensino mostrou que, na educação infantil, a equidade permanece um alvo ainda distante quando se trata do direito das crianças pequenas à educação. No ensino fundamental, o maior desafio é a melhoria da qualidade do ensino, que vale para os demais níveis e modalidades da educação básica. Além disso, salientou-se que o outro grande desafio é a regularização do fluxo escolar, ou seja, é preciso atingir a universalização na conclusão do ensino fundamental e não apenas no seu acesso. Os dados mostraram que o País ainda não universalizou o ensino médio. Além disso, a capacidade instalada atual para oferta de ensino médio pode ser insuficiente para incorporar, imediatamente, o contingente de jovens de 15 a 17 anos que deveriam frequentar esse nível de ensino, se houver a correção de fluxo do ensino fundamental. É necessário que haja, portanto, melhorias e expansão de capacidade física instalada para garantir acesso e permanência. [...] (IPEA, 2010, p. 23-24).

De fato, a mudança no enfoque da obrigatoriedade, anteriormente relacionada ao ensino fundamental, deixou de se vincular a uma etapa de ensino específica e passou a abranger parte da educação infantil e toda a adolescência, o que incide também na criação de condições para a efetivação dessa extensão do ensino obrigatório com qualidade.

O enfrentamento desse desafio é contemplado no planejamento do Estado brasileiro a partir do segundo mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), cujas ações são apresentadas no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, com o título "Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade", no sentido de responder à intenção de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais, em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade (BRASIL, 2007a, p. 1). Nesse sentido, segundo o governo, o PPA 2008-2011 "articula e integra as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo e dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurado no PPA 2004 – 2007" (Ibid., p. 13).

A fim de impulsionar as ações definidas, o documento destaca a combinação de três agendas prioritárias: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social (Ibid., p.13). Com isso, atribui papel relevante à educação e anuncia o PDE como parte da estratégia de desenvolvimento. A Mensagem Presidencial acentua:

> Com o PDE, pretendemos construir o início de um novo tempo, capaz de assegurar a primazia do talento, sobre a origem social, e a prevalência do mérito, sobre a riqueza familiar. A busca pela melhoria da qualidade da educação representa a conjugação dos esforços das Unidades da Federação atuando em regime de colaboração com as famílias e a comunidade (BRASIL, 2007a, n.p.).

O Plano de Metas Compromisso todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº. 6.094 de 24 de abril de 2007 oficializa o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica e propõe novos elementos para fortalecer o regime de colaboração, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), definido no Art. 9º como "o conjunto articulado de ações apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa, o cumprimento das metas do Compromisso e a observância de suas diretrizes" (BRASIL, 2007b, n.p.).

Nesse decreto foram definidas 28 metas a serem cumpridas e acordadas no Termo de Cooperação Técnica a ser firmado entre a União e os demais entes federados. A partir desse decreto, portanto, as transferências voluntárias da União foram condicionadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) e ao cumprimento de suas diretrizes, assim como à exigência de elaboração do PAR, pelos estados e municípios, para recebimento de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação (MEC). Com isso, os governos subnacionais assumiram o compromisso de melhorar a qualidade do ensino ofertado.

Em que pese o chamamento à responsabilidade dos gestores públicos, no sentido de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, não é demais lembrar que essa qualidade será aferida, objetivamente, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)[2], consolidando-se como importante estratégia da administração central e indutora das administrações subnacionais.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento dos municípios

O PAR teve continuidade no primeiro mandato do Governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2014), como indutor de políticas educacionais dos sistemas/redes de educação básica, instrumento de articulação entre os entes federados, abalizado em orientações advindas do MEC e traduzidas no documento denominado "Instrumento Diagnóstico PAR Municipal 2011-2014" e, baseado em diagnóstico, deveria identificar as medidas mais apropriadas para a gestão dos sistemas de ensino, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, estruturado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2011, n.p.).

Cada dimensão é avaliada pelo município a partir das condições existentes em âmbito local, para as quais são atribuídos conceitos que vão de 1 a 4, sendo que 1

[2] O IDEB é calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007b).

corresponde a ausência de cumprimento do critério pelo município, 2 quando o critério é atendido de forma insuficiente, 3 quando é atendido de forma suficiente e 4, que corresponde ao atendimento integral do indicador (BRASIL, 2011).

Diante do exposto, apresentamos a seguir resultados de pesquisas realizadas em municípios sul-mato-grossenses[3] sobre o processo de implementação do 2º ciclo do PAR 2011-2014, de modo a identificar a oferta educacional, tendo em vista a materialização do direito à educação em âmbito local. Para tanto, foram selecionados aqui os três municípios (Campo Grande, Dourados e Corumbá) mais populosos do estado de Mato Grosso do Sul, conforme o IBGE (2010) e localizados em diferentes regiões do estado. Os dados se referem a um ano antes (2010) e a um ano após (2015) o 2º ciclo do PAR (2011-2014).

Quadro 1: municípios selecionados para a pesquisa

Município	Localização	População 2010/IBGE	População estimada 2015/IBGE
Campo Grande	Capital do estado, localizada na região centro oeste do MS	786.797 habitantes	853.622 habitantes
Dourados	Sul do estado, apresenta a maior população indígena em área urbana	196.035 habitantes	212.870 habitantes
Corumbá	Oeste do estado, fronteira com a Bolívia.	103.703 habitantes	108.656 habitantes

Fonte: Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=5002704./>. Acesso em: 7 jul. 2016. Elaboração própria.

[3]O estado de Mato Grosso do Sul está situado na região Centro-Oeste do Brasil, fronteira a sudoeste, com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia; a sudeste, com os Estados de Minas Gerais e São Paulo; ao sul, com o Paraná; e, ao norte, com Mato Grosso e Goiás. Tem uma área de 357.145,532 km², que corresponde a 18% dessa região e 4,19% do Brasil, e densidade demográfica de 6,86 hab./ km². Em 2010 a população atingiu 2.449.024 habitantes, distribuída em 79 municípios (IBGE, 2010), estimada em 2015 em 2.651.235 habitantes. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=MS>. Acesso em: 7 jul. 2016.

A ampliação dos anos de escolaridade obrigatória é contemplada na Dimensão 3 do PAR (2011-2014), "Práticas Pedagógicas e Avaliação", precipuamente nos indicadores 1 e 2 da Área 1 – "Organização da rede de ensino". O Indicador 1 trata da "Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos" e o Indicador 2 aborda a "Implantação e organização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos".

Quanto à implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos, os municípios de Dourados e Corumbá assinalaram a pontuação 3, que se aplica para os casos em que

> O ensino fundamental de 9 anos está implantado na rede municipal; houve, em parte, a reestruturação da proposta pedagógica; houve ações de capacitação dos profissionais, mas os espaços físicos, mobiliário adequado, equipamentos, materiais didáticos e pedagógicos compatíveis com a faixa etária da criança de 6 anos ainda não estão disponíveis para todas as escolas (BRASIL, 2011, n.p.).

A justificativa apresentada pelo município de Dourados é a de que "O ensino fundamental de 9 anos está implantado desde 2007, mas não está totalmente estruturado quanto a: mobiliário, espaços físicos, materiais didáticos e pedagógicos, proposta pedagógica e capacitação dos profissionais" (DOURADOS, 2011, n.p.). O município de Corumbá apresenta como justificativa para o não atendimento pleno ao indicador o fato de que "O mobiliário adequado para crianças de 06 anos ainda não é o compatível em todas as unidades escolares" (CORUMBÁ, 2011, n.p.).

Para tanto, a ação prevista no PAR de ambos os municípios é de "Acompanhar a implantação do ensino fundamental de 9 anos, realizando as adequações na proposta pedagógica e na infraestrutura das escolas da rede municipal" (BRASIL, 2011, n.p.).

O município de Campo Grande atribuiu conceito 4 a este indicador, apresentando como justificativa:

> O ensino fundamental de 9 anos foi implantado e organizado em 2007. Foi oferecido curso de especialização para os professores alfabetizadores, houve adequação da proposta pedagógica e curricular, readequação de espaço e mobiliários nas unidades escolares; aquisição de acervo bibliográfico e material didático pedagógico para a faixa etária de 6 anos. A SME tem uma política sistemática de formação, acompanhamento e avaliação dos anos iniciais e incentivo financeiro aos professores que atuam no 1º ano do EF para os anos finais, a SME oferece formação continuada em todas as áreas do conhecimento (CAMPO GRANDE, 2011, n.p.).

Diante do atendimento integral ao indicador, o município apresenta como ação planejada: "Acompanhar a implantação do ensino fundamental de 9 anos e, a partir dos resultados percebidos, se necessário, realizar adequações na proposta pedagógica e na infraestrutura das escolas da rede municipal" (Ibid, n.p.).

No que se refere ao Indicador 2, Campo Grande e Corumbá indicaram a pontuação 3, ou seja:

> Quando o município oferece a educação básica obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade para parte da população, inclusive para aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria, de acordo com a Emenda Constitucional nº 59/2009 (respeitando o direito das comunidades indígenas em optar pela existência ou não de educação regular aos 4 e 5 anos). Foi estabelecido cronograma de crescimento da cobertura escolar visando alcançar a universalização em 2016, tendo sido previstos recursos para contratação e formação de novos professores e disponibilização de espaços físicos, mobiliário adequado, equipamentos, materiais didáticos e pedagógicos suficientes para assegurar a progressiva universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 2011, n.p.).

O município de Campo Grande apresenta como justificativa a existência de planejamento para atendimento progressivo de alunos de 4 a 6 anos e um projeto de atendimento aos jovens de 15 a 17 anos, porém não atende a totalidade da demanda. (CAMPO GRANDE, 2011, n.p.). A justificativa apresentada pelo município de Corumbá, para este indicador, informa que "Ainda não alcançamos a universalização do atendimento em virtude de algumas unidades escolares serem mais procuradas que outras" (CORUMBÁ, 2011, n.p.).

Para o conceito 3, o PAR estabelece como ação para os municípios: "Acompanhar a universalização do ensino obrigatório dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, realizando novas contratações de professores e as adequações na proposta pedagógica e na infraestrutura das escolas da rede municipal" (BRASIL, 2011, n.p.).

O município de Dourados atribuiu conceito 1 ao indicador "Implantação e organização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos", o que indica que "O município não começou a discutir a implantação da educação básica obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, inclusive para aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria, de acordo com a Emenda Constitucional nº 59/2009" (DOURADOS, 2011, n.p.). Na justificativa apresentada assinala que "a SME está em fase preliminar de discussão para a implantação da educação básica obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade" (Ibid., n.p.), o que implica a demanda de "Construir e adequar os espaços físicos para atender as demandas de vagas. Realização de concurso público e contratação de novos profissionais da educação. Formação continuada" (Ibid., n.p.).

Observa-se das informações coletadas nos documentos analisados que o PAR estabelece uma forte indução aos municípios no que se refere ao planejamento de ações que deem sustentação material à ampliação dos anos de escolaridade, de forma a atender, respectivamente, a Lei n. 11.274/2006 e a Emenda Constitucional n. 59/2009.

Com o encerramento do segundo ciclo do PAR (2011-2014), realizamos levantamento dos dados desses mesmos municípios no que se refere a matrícula na educação infantil e no ensino fundamental, bem como as taxas de rendimento escolar do 1º ao 5º ano e do 6º ao 9º ano e também as taxas de distorção idade-série, de forma a identificar a materialização do planejamento municipal registrado no PAR elaborado para o período nos referidos municípios.

Tabela 1: Matrículas Educação Infantil e Ensino Fundamental -Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, Dourados e Corumbá/MS - 2010 – 2015

	Campo Grande			Dourados			Corumbá		
Anos	**Educação Infantil***	**Ensino Fundamental**	**Total**	**Educação Infantil***	**Ensino Fundamental**	**Total**	**Educação Infantil***	**Ensino Fundamental**	**Total**
2010	18.344	72.782	91.126	4.347	19.821	24.168	2.840	11.211	14.051
2011	19.242	73.123	92.365	4.812	20.190	25.002	2.793	11.048	13.841
2012	22.666	71.067	93.733	5.042	20.458	25.500	2.546	10.597	13.143
2013	23.839	69.247	93.086	5.190	20.473	25. 663	2.788	10.691	14.479
2014	22.674	69.773	92.447	5.661	20.332	25.883	3.143	10.358	13.501
2015	33.910	71.449	105.359	5.873	19.249	25.122	3.240	9.910	13.150

***** O quantitativo apresentado é realizado com base na soma do número de alunos matriculados em creches com o número de alunos matriculados na pré-escola.
Fonte: MEC/INEP. Matrícula. Disponível em: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br>. Acesso em: 25 nov. 2016. Elaboração própria.

Os dados da Tabela 1 permitem verificar a diminuição no número de matrículas no Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS, nos anos de 2012 a 2014, em relação ao ano de 2010, número que volta a crescer em 2015, mas não atinge o mesmo índice de 2010[4]. Na Rede Municipal de Ensino de Dourados/MS também se observa a diminuição em 2015 em relação ao ano de 2010, assim como diminuição gradativa na Rede Municipal de Ensino de Corumbá-MS no Ensino Fundamental.

Em contrapartida, as matrículas na Educação Infantil cresceram nas três redes de ensino, o que pode ser atribuído à construção de novos Centros de Educação Infantil com recursos advindos do PAR, como informa a Secretaria Municipal de Educação de Corumbá (OLIVEIRA, 2017), assim como os dados apresentados por Valadão, Scaff e Oliveira (2017), ao registrarem uma prevalência de recursos para Dimensão Infraestrutura, por parte do PAR, especialmente via o Proinfância, a fim de promover a reestruturação física da educação infantil nos municípios.

De acordo com o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE-MS 2014-2024), baseado em dados do IBGE/PNAD 2012, o percentual de crianças que frequenta a creche em Mato Grosso do Sul é 27,2%, um pouco acima da média nacional (21,2%), "sendo que a meta do PEE-MS é alcançar o percentual de 60% até 2024, meta esta acima da proposta pelo PNE (50%)", enquanto o percentual de crianças que frequenta a pré-escola é de 68,3%, abaixo da média nacional (78,2%), "e a meta é alcançar 100% até 2016, em cumprimento à Emenda Constitucional n.º 59/2009"

[4] A evolução da composição populacional no Brasil, por grupos de idade, indica a queda expressiva da participação das pessoas de 0 a 14 anos de idade na população "passando de 26,5%, em 2005, para 21,0% em 2015, bem como a queda observada no grupo de 15 a 29 anos de idade, que foi de 27,4% para 23,6% no mesmo período" (IBGE, 2016).

(MATO GROSSO DO SUL 2014, p. 10).

Denota-se, portanto, que o problema na Educação Infantil ainda está centrado na falta de vagas para se garantir a sua obrigatoriedade, como afirmam Cury e Ferreira (2010, p. 140), obstáculo mais perceptível por se tratar de uma etapa de responsabilidade do município.

Os autores acrescentam que no Ensino Fundamental, apesar de se constatar a tendência nacional de praticamente universalizar a matrícula das crianças e dos adolescentes, não significa que esta etapa da educação esteja sendo universalizada, "pois uma situação é a criança estar matriculada no ensino fundamental e outra é a criança efetivamente cursar o ensino fundamental. Universalizamos a matrícula, mas não o ensino. O insucesso escolar em face da repetência e da evasão é bastante frequente" (CURY; FERREIRA, 2010, p. 140).

Tabela 2: Taxa de Rendimento Escolar – 1º ao 5º ano - Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, Dourados e Corumbá -MS – 2010 – 2015

	Campo Grande			**Dourados**			**Corumbá**		
	1º ao 5º ano			1º ao 5º ano			1º ao 5º ano		
Anos	Ensino Fundamental			Ensino Fundamental			Ensino Fundamental		
	Ap	**Rep**	**Ab**	Ap	Rep	Ab	**Ap**	**Rep**	**Ab**
2010	92,1	7,7	0,2	81,5	17,5	1	79,9	18,2	1,9
2011	94,4	5,4	0,2	84,5	16,4	0,6	81,2	17,1	1,7
2012	94,5	5,3	0,2	83,7	15	1,3	82,3	16	1,7
2013	93,7	6,1	0,2	84,6	13,9	1,9	85,5	12,8	1,7
2014	93.9	5.9	0.2	77,5	20,9	1,6	89.2	9	1.8
2015	92,8	7	0,2	89,8	9,2	1	91,5	7,3	1,2

***** O quantitativo apresentado é realizado com base na soma do número de alunos matriculados em creches com o número de alunos matriculados na pré-escola.
Fonte: MEC/INEP. Indicadores. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em: nov. 2016. Elaboração própria.

No que se refere aos indicadores de rendimento, o maior destaque, conforme os dados da tabela 2, está na aprovação nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS, acima de 90% em todos os anos analisados, observando-se pequena variação no período. Na Rede Municipal de Ensino de Dourados/MS, a taxa de aprovação, com exceção do ano de 2014, de 77,5%, ficou acima de 80%, chegando a 89,8% em 2015. E, na Rede Municipal de Ensino de Corumbá/MS, a taxa de aprovação de 79,9% em 2010, atingiu 91,5% em 2015. A taxa de abandono, por sua vez, manteve-se estável na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS e teve pequena oscilação nas outras duas redes municipais de ensino (Dourados e Corumbá).

Tabela 3: Taxa de Rendimento Escolar – 6º ao 9º ano - Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, Dourados e Corumbá -MS – 2010 – 2015

Anos	Campo Grande			Dourados			Corumbá		
	6º ao 9º ano Ensino Fundamental			6º ao 9º ano Ensino Fundamental			6º ao 9º ano Ensino Fundamental		
	Ap.	Rep	Ab	Ap	Rep	Ab	Ap	Rep	Ab
2010	90,4	9,1	0,5	67,9	28,1	4	63,9	33,1	3
2011	92,3	7,3	0,4	67,9	29,6	2,5	72,8	24,7	2,5
2012	92,2	7,3	0,5	68,7	26,6	4,7	69,4	28	2,6
2013	91,2	8,4	0,4	68,6	26	5,4	72,3	25,1	2,6
2014	92.5	7	0.5	73,7	19,7	6,6	77.5	15,7	6,8
2015	91,3	8,2	0,5	72,5	23,4	4,1	84,4	12,6	3

Fonte: MEC/INEP. Indicadores. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em: nov. 2016. Elaboração própria.

Nos Anos Finais do Ensino Fundamental, as taxas de aprovação oscilaram na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS, porém, mantiveram-se também acima de 90%, enquanto as taxas de abandono permaneceram inalteradas no período. Na Rede Municipal de Ensino de Dourados/MS, as taxas de aprovação aumentaram de 67,9% em 2010 para 72,5% em 2015 e as taxas de abandono aumentaram entre 2012 e 2014, registrando-se diminuição em 2015 (4,1%). Enquanto na Rede Municipal de Ensino de Corumbá/MS, observa-se aumento na taxa de aprovação de 63,9% em 2010 para 84,4% em 2015 e diminuição na taxa de abandono, no mesmo ano (3%).

Tabela 4 - Taxa de distorção idade-série - Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, Dourados e Corumbá -MS – 2010 – 2015

Anos	Campo Grande		Dourados		Corumbá	
	Ensino Fundamental 1º ao 5º ano	Ensino Fundamental 6º ao 9º ano	Ensino Fundamental 1º ao 5º ano	Ensino Fundamental 6º ao 9º ano	Ensino Fundamental 1º ao 5º ano	Ensino Fundamental 6º ao 9º ano
2010	11,9	24,5	25,4	41,3	22,5	40
2011	11	26,9	25,8	43,5	22,7	41,4
2012	10,8	26,1	26,5	43,4	22,6	41,3
2013	9,7	23,1	26,7	43,6	23	40,4
2014	8,2	22,9	25,6	44,4	21,2	43,4
2015	8,4	21,2	25,8	44	18,3	40

Fonte: MEC/INEP, Indicadores. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em: 10 nov. 2016. Elaboração própria.

Os dados mostram maior distorção idade-série[5] nos Anos Finais do Ensino Fundamental nas três redes municipais de ensino. Na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande/MS esse índice está acima de 20%, o que representa em 2015, 4.112 alunos do total de 30.247 alunos matriculados (BRASIL, 2015)[6]. Na Rede Municipal de Ensino de Dourados/MS observa-se a taxa acima de 40% em todos os anos, chegando a 44% em 2015. Enquanto na Rede Municipal de Ensino de Corumbá/MS, a taxa de 40% em 2010, manteve-se em 2015, apesar de os municípios terem incluído no PAR que iriam implementar programa de correção de fluxo escolar, com assistência técnica do MEC (OLIVEIRA, 2017).

Não se pode desconsiderar que a distorção idade-série pode estar relacionada ao insucesso escolar, entendendo-se, como assinala Cury (2007, p. 90) que "A permanência se garante com critérios extrínsecos e intrínsecos ao ato pedagógico próprio do ensino/aprendizagem", e, em decorrência, garante o direito à educação.

Nesse sentido, destaca-se que ainda é premente a necessidade de enfrentamento dos problemas relacionados à permanência no ensino obrigatório para não se incorrer na reprodução desses problemas já vivenciados no processo de expansão desse ensino no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do segundo ciclo do PAR 2011-2014 dos três municípios de Mato Grosso do Sul, aqui nomeados, mostrou os avanços em relação à importância do planejamento educacional para os municípios**,** no sentido de suscitar novos marcos para os processos de organização e materialização do direito à educação**.** Eles acataram os Indicadores propostos pelo MEC, atribuindo critérios de pontuação diferentes, na Dimensão 3 do PAR (2011-2014), "Práticas Pedagógicas e Avaliação", principalmente aos indicadores 1 "Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos" e 2 "Implantação e organização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos", da Área 1 – "Organização da rede de ensino" (BRASIL, 2011).

Constatou-se que os municípios, levando-se em conta as suas singularidades, reconheceram no PAR 2011-2014, que ainda têm fragilidades para garantir o acesso e a permanência dos alunos em condições adequadas no ensino fundamental de 9 (nove) anos e a universalização do atendimento aos alunos de 4 a 17 anos, jovens e adultos e alunos com necessidades especiais e indicaram que deveriam: adquirir mobiliário adequado para as crianças de seis anos; ampliar espaço físico; superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir a distorção idade-série; buscar conhecer sobre as faltas dos alunos; conferir sobre os jovens fora da escola; ampliar o atendimento educacional

[5] Segundo a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), "a Taxa de Distorção idade-ano (série) expressa o percentual de alunos que concluem determinado nível de ensino, com idade superior à recomendada" (CAMPO GRANDE, 2011, p. 44).

[6] BRASIL. MEC/INEP. Matrícula. Disponível em: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2016.

especializado; implementar a educação em tempo integral nas escolas da rede municipal de ensino, entre outros.

Os dados educacionais levantados no período registraram a diminuição no número de matrículas no Ensino Fundamental, que pode estar relacionada à diminuição da população nessa faixa etária, conforme dados do IBGE (2016).

Destaca-se como avanço no período a ampliação na taxa de aprovação no Ensino Fundamental, o que pode contribuir para que os estudantes não acumulem defasagens e permaneçam na escola até a conclusão do Ensino Fundamental.

Outro avanço a ser considerado é o aumento de matrículas na Educação Infantil, favorecido pela construção de Centros de Educação Infantil no âmbito do PAR, decorrente da articulação entre as esferas governamentais, ou seja, do apoio da União ao prestar assistência técnica e financeira aos municípios para a oferta da educação Infantil e do ensino fundamental, e, assim, dar novos rumos para o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme definido no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, atendendo ao disposto na Constituição Federal de 1988. Cabe considerar, utilizando as palavras de Saviani (2011, p. 79), que a autonomia da União "exerce-se em relação a todas as unidades federativas e não apenas na contraposição entre elas".

O desafio continua sendo a evasão escolar, apesar da redução no período e, sobretudo, a distorção idade-série no Ensino Fundamental dessas Redes Municipais, consequência dos problemas de fluxo no processo escolar.

Esses resultados indicam a necessidade de políticas específicas para os Anos Finais do Ensino Fundamental, assim como a compreensão de forma mais profunda e contextualizada dos mecanismos e estratégias para a efetivação do direito à educação no país, incluindo a análise de indicadores educacionais, por meio de pesquisas científicas, uma vez que a educação como um direito de todos, somente pode ser entendida dentro do contexto atual, "não mais como um enunciado de baixa efetividade social e jurídica, mas como uma regra que garanta, concretamente, escola para todos" (CURY; FERREIRA, 2010, 135).

Desse modo, destacamos a importância da articulação entre os entes federados na concretização dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e dos processos de avaliação dos planos de educação no que se refere à materialização do direito à educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição (1988).* Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. *Lei N°11.274, de 06 de fevereiro de 2006.* Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino

fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, 07 fevereiro de 2006.

_____. *Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007.* Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007b. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/>. Acesso em: 25 fev. 2012.

_____. *Emenda constitucional nº 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, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de novembro de 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008 – 2011:* projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007a. Disponível em: <www.planejamento.gov.br> Acesso em: 20 abr. 2012.

_____. Ministério da Educação. *Instrumento Diagnóstico PAR Municipal 2011-2014.* Brasília: MEC, 2011.Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8371-instrumentodiagnostico-par-1114-6versao&Itemid=30192. Acesso em: 20 nov. 2014.

CAMPO GRANDE (Município). *PAR Analítico do Município de Campo Grande-MS.* 2011-2014. Campo Grande, SME, 2011.

_____. *Indicadores Educacionais da REME*. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, 2011.

CORUMBÁ. *PAR Analítico do Município de Corumbá-MS*. 2011-2014. Corumbá, SEMED, 2011.

CURY, C. R. J. *Direito à educação:* direito à igualdade, direito à diferença. Cadernos de Pesquisa, no.116. São Paulo, Jul, 2002.

_____. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.* Porto Alegre: Anpae, v. 23, n. 3, 483-495, set./dez, 2007.

_____. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

_____. FERREIRA, L. A. M. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? *Nuances:* estudos sobre Educação, Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan. /dez. 2010.

DOURADOS. *PAR Analítico do Município de Dourados-MS.* 2011-2014. Dourados, SEMED, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais:* uma análise das condições de vida da população brasileira. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IPEA. *Comunicado n. 66.* PNAD 2009 - Primeiras análises: Situação da educação brasileira - avanços e problemas. Brasília, DF: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/101118_comunicadoipea66.pdf. > Acesso em: 12 abr. 2018.

MATO GROSSO DO SUL. *Lei n° 4.621,* de 22 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande: Secretaria do Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, s.d.

OLIVEIRA, R.T.C. Política e planejamento da educação municipal: o processo de implementação do PAR (2011-2014). *Relatório CNPq*, 2017. p. 133.

SAVIANI, D. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. *Políticas públicas de educação na América Latina:* lições aprendidas e desafios. Campinas, SP, Autores Associados, 2011. p.75-91.

VALADÃO, A.; SCAFF, E. A. S.; OLIVEIRA, R. T. C. Planejamento e Financiamento das Políticas Educacionais em Âmbito Municipal. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação,* Porto Alegre, v. 7, 2017. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 29 jun. 2018.

Recebido em: 13/02/2018

Aceito em: 07/04/2018