

## O direito à educação e os princípios de universalidade, gratuidade e obrigatoriedade nos planos municipais de educação das capitais da Região Centro-Oeste do Brasil

*The Right to Education and the Principles of Universality, Gratuity and Compulsory Education in the Municipal Education Plans of the Capital Cities of Brazil's Midwest Region*

*El derecho a la educación y los principios de universalidad, gratuidad y obligatoriedad en los planes municipales de educación de las capitales de la Región Centro-Oeste de Brasil*

Anário Dornelles Rocha Junior<sup>1</sup>  
Universidade Estadual de Goiás

Karine Nunes de Moraes<sup>2</sup>  
Universidade Federal de Goiás

João Ferreira de Oliveira<sup>3</sup>  
Universidade Federal de Goiás

**Resumo:** Neste estudo discutimos o direito à educação nos Planos Municipais de Educação (PMEs) das capitais da Região Centro-Oeste do país a partir da análise dos princípios de universalidade, gratuidade e obrigatoriedade da pré-escola e do ensino fundamental. Em uma abordagem qualitativa, realizou-se pesquisa documental, analisando os indicadores educacionais, as metas relativas ao Plano Nacional de Educação (2014-2024), os PMEs e os respectivos relatórios de monitoramento. O estudo dialoga com a literatura crítica sobre o tema e as análises indicaram que o direito à educação está presente nos planos analisados. Contudo, a complexidade que envolve a implementação dos PMEs como política pública no processo de materialização do direito à educação incide diretamente na fragilidade do monitoramento de sua execução.

**Palavras-chave:** Direito à educação; Universalidade; Gratuidade; Obrigatoriedade; Plano Municipal de Educação.

**Abstract:** In this study, we discuss the right to education in the Municipal Education Plans (PMEs) of the capitals of Brazil's Midwest region, based on an analysis of the principles of universality, gratuity, and compulsory preschool and primary education. Using a qualitative approach, a documentary research was carried out, analyzing the educational indicators, the objectives related to the National Education Plan (2014-2024), the PMEs, and their monitoring reports. The study dialogues with the critical literature on the subject and the analyses show that the right to education is present in the plans analyzed. However, the

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor do curso de Educação Física na Universidade Estadual de Goiás. Brasil. E-mail: [anariojr@gmail.com](mailto:anariojr@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7969583406254114>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6406-7917>.

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Brasil. E-mail: [karine\\_ufg@ufg.br](mailto:karine_ufg@ufg.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6017907286532794>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0812-1694>.

<sup>3</sup> Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo. Professor na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás. Brasil. E-mail: [joao\\_ferreira\\_oliveira@ufg.br](mailto:joao_ferreira_oliveira@ufg.br). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9753142663168623>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4135-6340>.

complexity of implementing the PME's as public policies in the process of materializing the right to education has a direct impact on the fragility of monitoring their implementation.

**Keywords:** Right to education; Universality; Gratuity; Compulsory; Municipal Education Plan.

**Resumen:** En este estudio se discute el derecho a la educación en los Planes Municipales de Educación (PMEs) de las capitales de la Región Centro-Oeste del país, a partir del análisis de los principios de universalidad, gratuidad y obligatoriedad de la educación infantil y primaria. Con un enfoque cualitativo, se realizó una investigación documental, analizando los indicadores educativos, las metas relativas al Plan Nacional de Educación (2014-2024), los PME's y los respectivos informes de seguimiento. El estudio dialogó con la literatura crítica sobre el tema y los análisis indicaron que el derecho a la educación está presente en los planes analizados. Sin embargo, la complejidad que implica la implementación de los PME's como política pública en el proceso de materialización del derecho a la educación incide directamente en la fragilidad del monitoreo de su implementación.

**Palabras clave:** Derecho a la educación; Universalidad; Gratuidad; Obligatoriedad; Plan Municipal de Educación.

---

**Recebido em:** 30 de agosto de 2023

**Aceito em:** 06 de novembro de 2023

---

## Introdução

O presente estudo visa analisar os princípios da universalidade, da gratuidade e da obrigatoriedade, configurado como direito à educação no contexto de elaboração e implementação dos Planos Municipais de Educação (PMEs) das capitais dos Estados da região Centro Oeste (Campo Grande, Cuiabá e Goiânia). Adotou-se a abordagem qualitativa e realizou-se pesquisa documental, com análise de conteúdo (BARDIN, 1977) no processo de categorização, na intenção de sistematizar o conhecimento, assim como produzir indicadores categóricos sobre a temática do direito à educação.

Partiu-se de uma revisão sistemática da literatura acerca da temática do direito à educação e, em seguida, realizou-se a leitura dos PME's vigentes a partir do ano de 2015 das capitais dos Estados da região Centro-Oeste. O estudo foca nos princípios de universalidade, obrigatoriedade e gratuidade na pré-escola (4 e 5 anos) e no Ensino Fundamental (6 a 14 anos). De forma complementar, foram analisados os Relatórios de Monitoramento dos PME's das capitais em face das metas e estratégias identificadas na etapa anterior.

O texto está estruturado em quatro itens. Busca-se inicialmente mostrar que há uma luta histórica pela ampliação do direito à educação no Brasil, que é marcada por avanços e recuos. Em seguida, examina-se os PME's das Capitais dos Estados da Região Centro-Oeste

(Campo Grande, Cuiabá e Goiânia) sob a ótica dos princípios da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade. Nos terceiro e quarto tópicos, analisam-se o direito à educação na pré-escola (4-5 anos) e no Ensino Fundamental (6 a 14 anos) nas referidas capitais e sua relação com o PNE (2014-2024). No processo de análise e exposição, procura-se avaliar os indicadores e dialogar com a literatura crítica da área, destacadamente os trabalhos de Siqueira (2020), Hofling (2001), Freitas (2018), Dourado (2013; 2019), Cury (2010; 2017) e Assis (2017). Nas considerações finais busca-se retomar aspectos centrais, evidenciar certas fragilidades do monitoramento, bem como reafirmar a centralidade dos princípios examinados na efetivação do direito à educação.

### **1. A histórica luta pelo direito à educação no Brasil: avanços e recuos**

A realidade é histórica, complexa e contraditória. Ela não se expressa apenas ou simplesmente por meio da política pública. Todavia, essa se constitui em um referencial que deve ser considerado quando se quer analisar e compreender o direito à educação no contexto da política educacional em âmbito local e sua correlação enquanto política de Estado e de governo, tendo em vista a complexidade presente nessas relações, assim como na visão de mundo e de sociedade.

Nessa direção, o campo das políticas públicas, em face do conjunto das desigualdades sociais, encontra-se redesenhado no movimento desigual e combinado das políticas educacionais que se constituem historicamente na dinâmica sociopolítica da sociedade brasileira. Tendo por base esse entendimento, verifica-se que a educação engloba os processos que se efetivam nas próprias condições objetivas, pois tais questões são constituintes e constituídas em um movimento social mais amplo, desdobrando-se na concepção e na efetivação do direito à educação.

O direito à educação na formação social-histórica da nação, e no atual cenário brasileiro, evidencia lutas e crises políticas, econômicas e sociais (DOURADO, 2019), partindo do entendimento de que a educação não é uma crise, mas um projeto social. Assim, deve-se compreender a educação como arena social, espaço de luta, de disputa, de mudanças e constituinte das relações sociais mais amplas. Para entender as nuances legais e políticas que delineiam o contexto social e educacional brasileiro, faz-se necessário resgatar princípios constitucionais e educacionais fundamentais como universalidade, gratuidade e obrigatoriedade enquanto elementos balizadores do direito à educação, bem como as políticas que regulamentam a educação como direito social, tais como o PNE (2014-2024) e os planos subnacionais, estaduais ou municipais. Conforme Dourado (2013),

Na área educacional, esses processos ganham magnitude tendo em vista os desafios na democratização do acesso, garantia de permanência e qualidade da educação, em seus diferentes níveis, etapas e modalidades, ensejando, entre outros, a efetiva regulamentação do regime de colaboração, os planos de educação como políticas de Estado e a instituição do Sistema Nacional de Educação (DOURADO, 2013, p. 771).

O direito à educação demanda ações que a protegerão enquanto direito humano e o dever do Estado de maneira prioritária. Entretanto, na realidade capitalista fundada na desigualdade social, esse direito tem se tornado um privilégio para alguns, reafirmado nas ideologias de grupos neoliberais e conservadores, com seus delineamentos no campo educacional, resultando em processos de conservação e reprodução social. Nessa direção, Dourado (2017) afirma que

o cenário da proposição de políticas não é o mesmo que a materialização ou o Estado em ação, vamos entender que no processo de materialização do Plano Nacional de Educação e outros decenal, múltiplos planos são as variáveis envolvidas e nem sempre coincidentes, às vezes ratificar as concepções disputadas (DOURADO, 2017, p. 37).

É comum observar que as políticas educacionais entram na lógica da descontinuidade e não dá continuidade. Contudo, os PMEs, enquanto planos subnacionais, objetivam o norteamento mais preciso, objetivo e universal do campo educacional e, conseqüentemente, da garantia do direito à educação ao aproximar, diagnosticar e propor ações acerca da realidade local educacional.

O Estado é atravessado pelos interesses econômicos e ideológicos, tendo em conta que se configura um projeto econômico e de classe, que busca difundir uma ideologia que resulte na produção de um consenso, que resulta em dominação social. Quando se retorna questão do Estado ampliado, as questões humanas e históricas que embarcam nos processos escolares, atividades humanas, questões extra e intraescolares, políticas localizadas, no cotidiano da escolar, tudo isso implica pensar a política educacional pelo aspecto mais amplo e a sua presença na organização da educação escolar.

Para Cara (2019),

Em termos práticos, o caminho para enfrentamento da barbárie na educação é a união política em torno da consagração do direito à educação, na fórmula do comprimento inequívoco da Constituição Federal de 1988. Ou seja, tanto não podemos permitir que a educação seja batizada, como devemos utilizar a educação precisamente como instrumento de luta e de liberdade contra a barbárie. Para isso, o direito à educação deve ser nossa falta de ação (CARA, 2019, p. 31).

Assim, pensar a reforma do Estado, as políticas públicas, sociais e educacionais, é refletir sobre a transformação social, o direito à educação, as condições e a qualidade da educação, assim como os processos político-pedagógicos e educativos (DOURADO, 2019; CURY, 2017). Os desafios que se colocam para a materialização do PNE e dos PME e suas centralidades como políticas de Estado para a educação brasileira devem estar amalgamados com a luta social em prol da consolidação do Estado democrático de direito, de caráter social. Isso certamente contribuirá para o combate à realidade excludente que degrada os direitos sociais, os quais são os objetos de luta histórica no Brasil.

## **2. Os Planos Municipais de Educação das capitais dos estados da Região Centro-Oeste e os princípios da universalidade, obrigatoriedade e gratuidade**

O recorte escolhido neste estudo implicou na análise dos dados mais gerais dos PMEs das capitais da Região Centro-Oeste, antes da verificação e análise de como a garantia do direito à educação se apresentava no que diz respeito à universalidade, gratuidade e obrigatoriedade da pré-escola (4 à 5 anos) e do Ensino Fundamental (6 à 14 anos).

A Lei nº 5.565 de 23 de junho de 2015 estabeleceu o PME de Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul. A Lei possui 14 artigos, 20 metas e 427 estratégias. A Lei nº 5.949 de 24 de junho de 2015 estabeleceu o PME da cidade de Cuiabá, capital do Estado do Mato Grosso. A lei possui 6 artigos, 20 metas e 133 estratégias. Já a Lei nº 9.606 de 24 de junho de 2015 estabeleceu o PME de Goiânia, capital do Estado de Goiás, contendo 10 artigos, 20 metas e 250 estratégias.

Os PMEs dessas capitais estabelecem interfaces diretas com o PNE (2014-2024), seja pelo seu quantitativo de metas, seja por seu conteúdo. Foram identificadas similaridades entre os textos dos artigos das Leis e das metas dos PMEs com o PNE (2014-2024). Já as estratégias dos respectivos PMEs apresentam diferenças, sinalizando necessidades e perspectivas educacionais específicas dessas capitais.

### **2.1 O princípio da universalidade**

Na análise empreendida dos PMEs, o princípio da universalidade foi identificado em dois artigos, 10 metas e oito estratégias ao todo. O PME do município de Campo Grande buscou universalizar o atendimento escolar na Educação Básica (artigo 2º), bem como na modalidade da educação especial (meta 4), destacando o Sistema de Avaliação da Educação

Básica – Saeb (estratégia 3.6), o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem (estratégia 3.6 e estratégia 7.7) e as bibliotecas digitais (estratégia 7.15).

O PME de Cuiabá também dispôs na meta 4 a universalização da Educação Básica, destacando a educação do campo e a articulação desse com o PME de Mato Grosso.

Por sua vez, o PME de Goiânia registrou a universalização da Educação Básica (artigo 4º), do atendimento educacional especializado (meta 4), o Enem (estratégia 7.7), o acesso à internet, as bibliotecas e redes digitais (estratégia 7.12 e 7.17) e a promoção de atenção à saúde escolar (estratégia 7.25). No total, a referência à universalização constou em dois artigos, 10 metas e oito estratégias.

## **2.2 O princípio da gratuidade**

No que tange ao princípio da gratuidade, no PME de Campo Grande encontrou-se 11 referências à gratuidade, com destaque para a oferta de ensino gratuito, a diminuição e a fiscalização dos convênios privados na Educação Infantil; o transporte gratuito para a educação do campo, quilombola e indígena da Educação Básica; o ensino gratuito na Educação de Jovens e Adultos (EJA); certificação gratuita para a conclusão do Ensino Fundamental e Ensino Médio; ampliação gratuita das matrículas do Ensino Médio integrado à Educação Profissional para todas as pessoas em todas as modalidades de ensino, nos cursos profissionalizantes, na modalidade à distância; bem como nos cursos de formação continuada e a na Educação Superior pública.

No PME de Goiânia também identificamos 11 estratégias referentes à gratuidade, a saber: gratuidade na oferta de matrículas em creches; a gratuidade de matrículas na EJA e no Ensino Médio integrado à Educação Profissional para Educação do Campo, Indígena, Quilombola e Pessoas com Deficiência; o fornecimento gratuito de óculos para os estudantes; a oferta gratuita de Educação Profissional Técnica em entidades públicas e privadas de serviço social e de formação profissional vinculada ao sistema sindical; a oferta gratuita da Educação Profissional Técnica de Nível Médio na modalidade a distância; a oferta da Educação Superior gratuita para a formação de professores da Educação Básica nas áreas da ciência da natureza e matemática; e orientação à aplicação da gratuidade com base no art. 13 da Lei Federal nº 12.101/2009, podendo disponibilizar bolsas de estudos para certos grupos populacionais.

Diferentemente dos PMEs de Campo Grande e Goiânia não identificamos nos artigos, metas ou estratégias com referência ao princípio da gratuidade no PME de Cuiabá.

### **2.3 O princípio da obrigatoriedade**

O princípio da obrigatoriedade se fez presente, ao todo, em 14 estratégias, sendo sete somente no PME de Goiânia. Em Campo Grande, o princípio da obrigatoriedade esteve relacionado na compulsoriedade da chamada pública para estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento no ensino obrigatório na educação regular ou no atendimento educacional especializado; na construção de modelos de atendimento que assegurem a presença do estudante no espaço escolar desde o campo das políticas públicas até os aspectos pedagógicos; na garantia do transporte público para todos os estudantes que se encontram na educação escolar obrigatória e EJA; e na realização obrigatória de parcerias públicas e privadas para o estágio obrigatório nos cursos superiores. Em Cuiabá identificou-se a obrigatoriedade do ensino para os estudantes do campo de 4 a 17 anos; e a inserção obrigatória do conteúdo de história e cultura afro-brasileira e indígena no currículo escolar.

Em Goiânia o princípio da obrigatoriedade está relacionado à promoção de políticas públicas na saúde, na assistência social e nos direitos humanos para os estudantes da EJA, com deficiência, transtornos globais, altas habilidades ou superdotação com idade superior a faixa etária de escolarização obrigatória; a obrigatoriedade de inserir no currículo escolar práticas pedagógicas interdisciplinares na área de ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte; a obrigatoriedade em discutir sobre a EJA nos cursos de licenciatura da Educação Superior; e assegurar o estágio obrigatório e firmar parcerias para campo de estágio curricular nos cursos superiores.

### **3. O direito à pré-escola (4-5 anos) nos PMEs das capitais da Região Centro-Oeste e sua relação com o PNE (2014-2024)**

Considerando as competências do município no que se refere à oferta da pré-escola e do Ensino Fundamental, direcionamos nosso olhar para essas duas etapas iniciais da Educação Básica, buscando apreender os princípios de universalidade, gratuidade e obrigatoriedade. Nesta seção analisaremos ao que se refere o direito à pré-escola (4-5 anos).

O princípio da universalidade na pré-escola pôde ser identificado nos três PMEs, os quais sinalizam a universalização da pré-escola, assumindo de forma paralela o texto da meta 1 do PNE (2014-2024), conforme quadro 1; apenas o PME de Cuiabá definiu como prazo de atendimento da meta de universalização da pré-escola o ano de 2025 e não 2016, o que, por sua vez, caminha na contramão da Emenda Constitucional n.º. 59/2009 e do próprio PNE (2014-2024).

Quadro 1 - Comparação entre metas 1 do PNE e os PMEs das capitais da Região Centro-Oeste no que se refere à universalização da pré-escola (4 e 5 anos)

Meta 1 - PNE	Meta 1 – PMEs	Capital
Meta 1 – PNE 2014/2024: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.	100% até 2016	Campo Grande Goiânia
	100% até 2025	Cuiabá

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Torna-se relevante ressaltar que a existência dessa meta almeja e tensiona o direito à educação no sentido de assegurar a educação para as crianças de 4 a 5 anos na pré-escola. Por outro lado, os relatórios de monitoramentos<sup>4</sup> dos PMEs dessas capitais, bem como o Censo Escolar (2021) indicaram um distanciamento real da meta 1 do PNE, conforme tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Meta 1 – Percentual de atendimento da Educação Infantil nos anos de 2018 e 2020 por capital

Capital	Percentual de atendimento	Ano de referência
Campo Grande	80,8%	2018
Cuiabá	79,2%	2018
Goiânia	96,7%	2020

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Considerando que o PME de Cuiabá previu o cumprimento da meta de universalização da pré-escola somente no ano de 2025, ele ainda se encontra dentro do prazo estabelecido em seu plano, em que pese o ano estabelecido no PNE (2014-2024). Em contrapartida, Campo Grande e Goiânia não alcançaram o percentual estabelecido no PME no que se refere a essa meta.

Além do mais, todos os percentuais ficaram abaixo dos 100% quando se colocou a universalização total e o prazo de 2016 da meta 1 do PNE (2014-2024). Para uma melhor compreensão, os Relatórios de Monitoramento de Campo Grande e de Goiânia expressam os

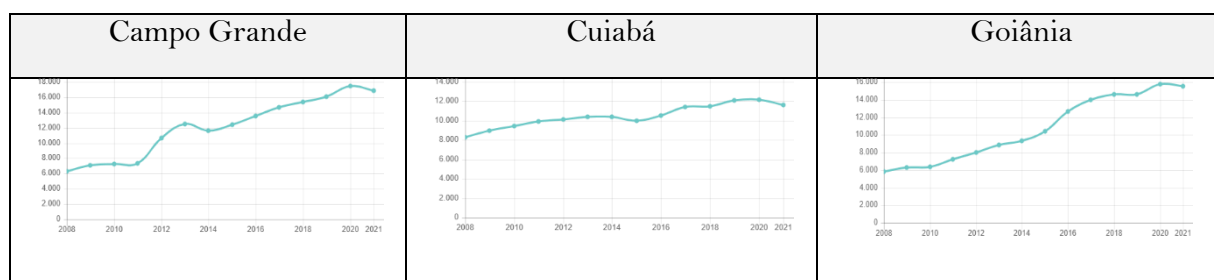
<sup>4</sup> A cidade de Campo Grande já consta com dois Relatórios de Monitoramento, realizados nos anos de 2018 e 2020. Em contrapartida, os municípios de Cuiabá e Goiânia constam apenas com um Relatório de Monitoramento, sendo que o de Goiânia foi publicado em 2020.



percentuais de 87,95% e 96,72% em 2021, respectivamente. Portanto, após quatro anos do prazo de 2016, nenhuma das capitais alcançou a meta 1.

A figura 1 e a tabela 2, a seguir, demonstram a taxa de atendimento na pré-escola nas capitais em análise:

Figura 1- Gráficos sobre a taxa de atendimento pré-escolar nas Capitais Campo Grande, Cuiabá e Goiânia



Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborado pelos autores (2023).

Tabela 2 - Taxa de matrícula na Educação Infantil nas escolas municipais nos anos de 2015/2018/2021

Capitais	2015	2018	2021
Campo Grande	12.444	15.346	16.891
Cuiabá	9.987	11.486	11.622
Goiânia	10.415	14.572	15.947

Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborado pelos autores (2023).

Observa-se que entre o período de 2015 a 2018, as três capitais apresentaram um crescimento na taxa de matrícula, expandindo o atendimento na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos, buscando efetivar a universalização dessa etapa.

Em relação ao princípio da gratuidade, foi possível identificar que esteve pautado unicamente no PME de Campo Grande com enfoque na educação gratuita e a diminuição dos aspectos da relação público e privada em face de convênios entre a gestão e o sistema empresarial, conforme se observa no quadro 2:

Quadro 2 - Eixo do princípio da gratuidade na Educação Infantil

Capital	Estratégia	Conteúdo
Campo Grande	20.6	Destinar recursos para Educação Infantil pública, fiscalizando os convênios privados dessa modalidade de parceria, garantindo a gratuidade do atendimento, buscando gradativamente extinguir os convênios, de acordo com absorção pela rede pública, na vigência do PME.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

O PME de Campo Grande formaliza em seu plano um caminho distinto do que se tem observado na realidade em outros planos, pois conforme o estudo de Siqueira (2020) a gestão municipal realiza contratos com a iniciativa privada de forma processual na maioria das cidades. A complexidade do atual panorama requer perceber o caminho percorrido no sentido de diminuir tais privatizações. O Relatório de Monitoramento do PME de Campo Grande (2020) sinaliza que “Atualmente são conveniadas 34 Ongs, que atendem cerca de 4.367 alunos. Gradativamente as unidades municipais de Educação Infantil vem absorvendo essa demanda” (CAMPO GRANDE, 2020, p. 168). Contudo, nenhum dos documentos de avaliação e monitoramento indica diminuição dos convênios.

É comum o argumento da nova direita (APPLE, 2003; LIMA; HYPOLITO, 2019)<sup>5</sup>, de que o Estado não consegue sustentar a disponibilidade do direito à educação, afirmando que

A transferência, por parte do Estado, da responsabilidade de execução das políticas sociais às esferas menos amplas, além de contribuir para os objetivos acima, é entendida como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e de reduzir os custos (HOFLING, 2001, p. 39).

De acordo com Freitas (2018), essas tensões se articulam no discurso de reduzir custos, construindo um mercado de terceirização das escolas públicas e, concomitantemente, a precarização da rede pública de ensino em face da transferência do dinheiro público para o âmbito empresarial. Essa conjuntura de desresponsabilização, subfinanciamento e terceirização impacta diretamente na qualidade da educação, já que a ideia de transferência da educação para o mercado privado é a defesa do Estado mínimo e que o Estado não deve se responsabilizar por isso.

<sup>5</sup> De acordo com Apple (2003), a nova direita pode ser representada por diversos grupos, tais como, os neoconservadores, gerencialistas, populistas autoritários e os neoliberais.

Para Adrião e Peroni (2009), a situação educacional no Brasil tem se concretizado cada vez mais nos efeitos do neoliberalismo e no movimento da terceira via social no que se refere à reforma do Estado, perante a privatização na gestão pública. Assim, no campo educacional, diminuiu-se paulatinamente o aparelho estatal em face da privatização e do repasse de responsabilidade do bem público para o mercado econômico e a gestão para grupos empresariais.

Nessa concepção neoliberal, a gestão pública não deveria administrar, mas financiar e transferir ao campo empresarial para que o próprio mercado se autorregule. Conforme o discurso neoliberal, a qualidade da educação só se efetiva quando se dá um choque de concorrência, fazendo com que escolas sejam regidas por agentes econômicos que atuam no mercado. Trata-se, pois, de estender à sociedade de livre mercado a oferta de educação escolar como projeto social e ideológico.

É importante compreender que a prestação de serviços públicos está classificada em própria e imprópria. Para os serviços considerados próprios, o Estado pode repassar a prestação para a iniciativa privada; já o impróprio configura-se que, mesmo existindo a possibilidade de delegação, é compulsório a regulamentação e a fiscalização de algum serviço (ADRIÃO, 2018; DI PIETRO, 2019; CURY, 2010). Essa titularidade compartilhada pelo Estado se configura tanto para grupos com fins lucrativos, não lucrativos e Organizações Sociais, sendo que essas últimas são ratificadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelo parecer dado em 2015, conforme Ação de Inconstitucionalidade (ADI) da Lei Federal 9.637, de 1998, pelo ministro Luiz Fux.

Nesse contexto, observa-se que a educação, enquanto disputa de uma concepção social e econômica, na perspectiva neoliberal, entra em uma espiral de retrocessos na própria dimensão pública, em razão da natureza das relações das organizações sociais e dos processos de terceirização e mesmo de privatização que passam a comandar a reconfiguração do campo educacional. Na prática, vai se enraizando nos diversos contextos, desde o crescimento dos convênios religiosos, o segmento de creches privadas ligadas ao neopentecostalismo, à privatização da formação, os aspectos privatizantes na disputa curricular e o não cumprimento com a função educativa.

Todo esse cenário é constituído de maneira conflituosa, tendo em vista que o enraizamento do privado na esfera pública avança nos diversos campos sociais (saúde, habitação, segurança, assistência social etc.), especialmente na educação

#### 4. O direito ao Ensino Fundamental (6 – 14 anos) nos PMEs das capitais da Região Centro-Oeste e sua relação com o PNE (2014-2024)

O direito ao Ensino Fundamental (6 – 14 anos) está previsto no PNE (Meta 2) com a previsão de sua universalização no período de 10 anos. Nota-se que os três planos indicam o processo de universalização dessa etapa, sendo somente o PME de Cuiabá que estabeleceu o ano de 2024 para seu cumprimento, enquanto o PME de Goiânia sinalizou o percentual de 95% entre 2015 a 2025; e o PME de Campo Grande ficou o percentual de 95% entre o período de 2015 a 2024, ou seja, estabelecer um percentual e um prazo menor do indicado no atual PNE.

De acordo com os relatórios de monitoramento, o percentual de atendimento do Ensino Fundamental nos anos de 2018 e 2020 indicam a possibilidade de atendimento dessa meta. Em Campo Grande, em 2018, registrou o percentual de 98,0% de atendimento do Ensino Fundamental e Cuiabá, 95,8%. Já Goiânia alcançou 91,85% de atendimento (tabela 3).

Tabela 3 - Meta 2 – Percentual de atendimento ao Ensino Fundamental no ano de 2018 e 2020

Capital	Percentual	Ano
Campo Grande	98,0%*	2018
Cuiabá	95,8%*	2018
Goiânia	91,85%**	2020

Fonte: Dados extraídos do Observatório do PNE. Elaborado pelos autores (2023).

\*As informações foram retiradas no site: PNE - (<https://pne.mec.gov.br/>)

\*\* Dado extraído do 1º Relatório de Monitoramento do PME de Goiânia – 2021

O percentual de Campo Grande e Cuiabá estão superiores a 95% (meta 2 PNE), sendo que a primeira capital já cumpriu a sua meta estabelecida no PME, e a segunda está abaixo do percentual, mas ainda em prazo de vigência conforme expresso no seu plano. No PME de Goiânia consta percentual inferior aos demais, ou seja, está atrasada, tendo em conta que este dado é de 2020 quando se compara com os dados de 2018 das outras capitais.

Apesar disso, os dados do Censo Escolar (2021) apontam crescimento geral no número de matrículas no Ensino Fundamental. Contudo, o crescimento no número de matrículas é observado apenas nos anos iniciais do Ensino Fundamental (tabela 4 e 5).

Tabela 4 - Número de matrículas no Ensino Fundamental nas escolas municipais das cidades de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia, nos anos de 2015/2018/2021

Capital	2015	2018	2021
Campo Grande	77.671	73.225	79.266
Cuiabá	29.129	29.283	32.536
Goiânia	68.082	66.149	68.501

Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborado pelos autores (2023).

Tabela 5 - Número de matrículas no Ensino Fundamental, por anos iniciais e anos finais, nas escolas municipais das capitais da Região Centro-Oeste, nos anos 2015 e 2021

Capital	Matrícula Anos Iniciais 2015	Matrícula Anos Iniciais 2021	Matrícula Anos Finais 2015	Matrícula Anos Finais 2021
Campo Grande	46.601	50.329	31.070	28.937
Cuiabá	23.695	27.413	5.434	5.123
Goiânia	42.819	50.566	25.263	17.635

Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborado pelos autores (2023).

A universalização acontece quando toda a população daquela faixa etária está no processo de escolarização e o aumento das unidades escolares torna-se primordial para suportar o quantitativo de estudantes, bem como toda a organização escolar dos profissionais da educação. Nesse sentido, para complementar essa discussão, segue o quantitativo das unidades escolares nos anos finais do Ensino Fundamental (tabela 6):

Tabela 6 - Número de unidades escolares de Ensino Fundamental, anos iniciais e finais, nas capitais da Região Centro-Oeste brasileiras, nos anos 2015/2018/2021

Capital	Número de estabelecimentos ensino – anos iniciais		Número de estabelecimentos ensino – anos finais	
	2015	2021	2015	2021
Campo Grande	94	97	86	84
Cuiabá	81	82	47	46
Goiânia	168	168	156	83

Fonte: Censo Escolar - IBGE - 2021. Elaborados pelos autores (2023).

No período de 2015 a 2021, houve um pequeno incremento no número de estabelecimentos de Ensino Fundamental dos anos iniciais, enquanto que, para os anos finais, registrou-se redução em todas as capitais. Em Campo Grande e em Cuiabá houve

aumento de matrículas e unidades nos anos iniciais e queda nas matrículas e unidades nos anos finais. Já em Goiânia houve aumento de matrículas e estabilidade no quantitativo de unidades escolares nos anos iniciais, bem como a diminuição de matrículas e unidades escolares nos anos finais.

Ainda no que se refere ao princípio da universalidade, identificamos sua relação, nos PMEs de Campo Grande e de Goiânia, à universalização do Saeb no Ensino Fundamental, como pode ser observado no quadro 3.

Quadro 3 – Relação entre o princípio da universalidade e a avaliação no Ensino Fundamental

Capital	Estratégia	Conteúdo
Campo Grande	7.7	Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do Ensino Fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do Ensino Fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da Educação Básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas.
Goiânia	7.7	Aprimorar, continuamente, os instrumentos de avaliação da qualidade do Ensino Fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do Ensino Fundamental, assim como incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização ao sistema de avaliação da Educação Básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino visando a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

As duas estratégias apresentam textos iguais ao PNE (2014-2024). O Relatório de Monitoramento do PME de Campo Grande (2021), destaca que a estratégia 7.7 encontra-se em desenvolvimento, inexistindo informações detalhadas em relação ao seu cumprimento, e o Relatório de Goiânia não destacou nenhuma informação acerca desta estratégia. Contudo, o que se pode verificar são as informações que compõem a meta 7, dentre elas o alcance da pontuação de Campo Grande e de Goiânia no Ideb. O Relatório de Monitoramento apontou o Ideb de 6,2 e 5,9 para os anos iniciais do Ensino Fundamental nos anos de 2021 e 2019, respectivamente, tendo em vista que a meta era de 5,7. E para os anos finais do Ensino Fundamental, a meta do Ideb era de 4,9, sendo

obtida a nota 5,9 em 2021 e de 5,2 em 2019. E no Relatório de Monitoramento de Goiânia, o Ideb para os anos iniciais foi de 5,3 em 2015 para 6,1 em 2021; e para os anos finais saiu de 4,1 em 2015 para 4,9 em 2021.

Para Assis (2017), esse contexto precisa ser tensionado

Para compreender melhor o cerne desta contradição é preciso recuar um pouco no tempo quanto a política de acompanhamento e monitoramento da qualidade da Educação Básica no Brasil passou a ser pautada no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Freitas (2007) se disse surpreso, em matérias de avaliação no Ensino Fundamental, que no governo Lula tenha contribuído para o aprofundamento das políticas liberais da época de FHC, contrariando o que se esperava dele, e que, no campo das avaliações educacionais observou-se uma conversão plena das propostas de responsabilização e de privatização do público. A prova Brasil e o IDEB são a ponta do iceberg desta mesma concepção (ASSIS, 2017, p. 308).

Além disso, no Relatório de Monitoramento de Campo Grande esteve sinalizado que, no intervalo de dois anos, as escolas municipais tenham passado por períodos avaliativos e que foi estabelecido um programa denominado de Reflexões Pedagógicas: um diálogo entre a teoria e a prática<sup>6</sup>, cuja finalidade é construir um momento de estudo e reflexão sobre o processo de ensino e aprendizagem. Cabe destacar que essa capital apresenta dados que referenciam o contexto de qualidade social, mediante a inserção desses programas, mas também formas reguladoras de avaliação ao enfatizarem o alcance do Ideb.

Tomando como referência o princípio da gratuidade no Ensino Fundamental, foi destacado em três estratégias no sentido de garantir a oferta de certificação de exames gratuitos aos estudantes de Campo Grande e de Goiânia (quadro 4).

---

<sup>6</sup> Tem como objetivo assegurar ao grupo de professores e demais profissionais da educação, bibliotecários, equipe técnico pedagógica, gestores escolares, dentre outras, a formação continuada nas diferentes modalidades, presencial e virtual, bem como o acompanhamento pedagógico com momentos de estudo e reflexão sobre as demandas do trabalho docente. O programa preconiza por meios do estudo e da reflexão, que os profissionais repensem suas ações no ambiente escolar e possam melhorar a aprendizagem dos alunos da rede municipal (CAMPO GRANDE, 2021, p. 58).

Quadro 4 - O princípio da gratuidade e sua relação com a avaliação

Capital	Estratégia	Conteúdo
Goiânia	8.2	Garantir e incentivar o acesso e permanência, a escolarização pública de qualidade social e, excepcionalmente, exames gratuitos de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio, a partir da aprovação deste PME.
Campo Grande	8.3	Divulgar e incentivar, continuamente, por meio de campanhas publicitárias, a participação em exames gratuitos de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio.
Campo Grande	8.3.1	Divulgar, por meio das mídias, os exames gratuitos de certificação da conclusão do Ensino Fundamental, incentivando a participação de jovens, adultos e idosos que não concluíram essa etapa.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Todas as estratégias se conectam à tese da gratuidade vinculada ao sistema de exames no Ensino Fundamental, bem como à divulgação e à publicização desses instrumentos e seus resultados mediante a articulação entre a sociedade civil e política. O teor dessas estratégias contrapõe o que vem se observando no campo de estudo na dimensão da avaliação, como destaca Assis (2017):

Não é difícil encontrar relatos de gestores escolares criando estratégias para selecionar o público alvo dos exames de modo a evitar que os alunos com baixo desempenho compareçam nos dias dos exames. Também já há relatos de estudantes excluídos de suas escolas no ano de aplicação da prova do Saeb, para que não contribuam para baixar o Ideb. O que é isso senão uma forma explícita de segregação e exclusão? Este cenário de responsabilização dos sujeitos que estão na ponta do processo tem conduzido a toda sorte os desvios dos propósitos da avaliação em larga escala (ASSIS, 2017, p. 310).

O Relatório de Monitoramento de Campo Grande destaca o cumprimento das estratégias 8.3 e 8.3.1, já que “A SEMED e a SED têm divulgado os exames gratuitos de certificação dos ensinos fundamental e médio por meio postagens em redes sociais, tais como Facebook e Instagram” (CAMPO GRANDE, 2021, p. 83).

Nessa lógica, tais estratégias reafirmam as políticas neoliberais, à medida que tais exames são impostos aos estudantes de maneira obrigatória e impulsionando os estudantes a obterem os melhores resultados. Além disso, ao sinalizar o processo de publicização dos exames e os seus resultados, reafirma-se a lógica reprodutivista, concorrencial, competitiva, bem como a naturalização da comparação entre estudantes e instituições por meio de rankings. Para Assis (2017), esse mecanismo tem como finalidade:



Garantir maior eficácia à política de cunho meritocrático e gerencial, os resultados por escolas passaram a ser divulgados com grande repercussão nas diversas mídias, responsabilizando professores, gestores e famílias pelo ‘sucesso’ ou ‘fracasso’ dos alunos nas provas e no Ideb. Neste contexto, a “boa escola” passou a ser aquela que melhor prepara os alunos para os exames nacionais, que afinal de contas é o que irá indicar se houve ou não “melhoria da qualidade” do ensino, apresentado sob a forma de um índice e exposto em gráficos nas portas das escolas (ASSIS, 2017, p. 319).

Todo esse sistema reafirma a lógica sinalizada por Luckesi (2011) acerca da pedagogia do exame que se configura de maneira natural na Educação Básica.

Além do mais, esse contexto está paralelamente amparado por determinações do sistema privado de ensino nos processos pedagógicos, ao determinar a concepção e os conteúdos curriculares e, conseqüentemente, os efeitos no processo de ensino-aprendizagem. Adrião (2018) afirma que o campo da avaliação, sob os efeitos de políticas neoliberais, se confirma desde os materiais pedagógicos e didáticos, até a redução crescente da autonomia dos docentes na produção do trabalho escolar. Nesse sentido, observou-se aspectos na presença do *Center for Curriculum Redesign*<sup>7</sup> (CCR) e da tecnologia por meio de livros, conteúdos digitais, plataformas e sistemas de informação padronizados.

De forma geral, a gestão, a avaliação e o trabalho didático-pedagógico nas escolas, assim como as orientações gerenciais, em geral, estão amparadas nos resultados de exames de larga escala, bem como nos processos de privatização, de meritocracia e de responsabilização dos professores, coordenadores e gestores escolares. Percebe-se, ainda, a influência dos organismos multilaterais na definição dos fins da educação, nos currículos, na avaliação, na gestão, na formação docente e na produção dos materiais pedagógicos. A lógica empresarial, as diretrizes neoliberais e os valores neoconservadores estão cada vez mais a orientar as políticas e gestão da educação (ADRIÃO; PERONI, 2009).

### Considerações finais

Com a aprovação do PNE (2014-2024) e dos PMEs, sobretudo a partir de 2015, tornou-se imprescindível o monitoramento dos planos de educação, tendo em conta que a existência legal deles não se materializa de forma automática, pois configuram períodos diferentes entre

---

<sup>7</sup> Entidade constituída por organizações internacionais, esferas governamentais, instituições acadêmicas, corporações e organizações sem fins lucrativos. Dentre as instituições membros do CCR, várias comercializam produtos e serviços educacionais para os governos brasileiros como Google, IBM, Intel, Microsoft e Pearson, além do Banco Mundial (ADRIÃO, 2018, p. 21)

a proposição e sua materialização, em contextos econômico, políticos e sociais diversos. Além disso, o monitoramento e a avaliação contínua de todos os planos educacionais tornam-se necessários para que possam haver o cumprimento da universalidade, da gratuidade e da obrigatoriedade nas metas e estratégias na direção da efetivação do direito à educação de qualidade para todos.

O propósito deste estudo foi analisar como os princípios da universalidade, da gratuidade e da obrigatoriedade se efetivam nos PMEs, no sentido de dar materialidade ao direito à educação nas capitais do Centro Oeste brasileiro (Campo Grande, Cuiabá e Goiânia), sobretudo na expansão e qualidade da Pré-escola (4 – 5 anos) e Ensino Fundamental (6 – 14 anos)

Cabe destacar que os três princípios educacionais estão destacados nos planos municipais de Campo Grande, Cuiabá e Goiânia e, assim, confirmam o direito à educação nessas políticas. Entretanto, quando houve a inclusão da competência municipal, enquanto filtro categórico na pré-escola e no Ensino Fundamental, somente a universalidade e a gratuidade estavam presentes em sete e quatro dispositivos respectivamente.

No tocante ao princípio da universalidade, foi identificado em todos os planos por meio das metas 01 e 02 em universalizar a Pré-escola e o Ensino Fundamental. Contudo, a meta 1 não foi concretizada por nenhuma das capitais e a meta 2 foi alcançada até o momento apenas por Campo Grande. Além disso, foi possível observar que o princípio da universalização esteve relacionado com a dimensão da avaliação, especialmente na expansão do Ensino Fundamental.

Outrossim, o princípio da gratuidade foi identificado ao buscar a diminuição dos convênios empresariais na esfera educacional pública mediante a confirmação do ensino gratuito para a Pré-escola no PME de Campo Grande e a reiteração de estratégias acerca da gratuidade de certificação dos sistemas avaliativos.

Cabe destacar que o direito à Educação Infantil (Pré-escola) e ao Ensino Fundamental encontra-se presente nos PMEs analisados e no PNE (2014-2024), conforme se confirmou nas respectivas leis e nas metas e estratégias, ainda que com maior ou menor intensidade. Observou-se que políticas se diferenciam nas leis dos PMEs, pois preveem prazos e estratégias distintas, o que deveria ser efetivamente monitorado em cada município e também nacionalmente. O monitoramento e a avaliação são fundamentais para a materialização das políticas e para que a sociedade possa efetivamente participar das discussões e deliberações acerca dos avanços e recuos no tocante a efetivação do direito à educação de qualidade para todos, luta histórica e necessária no Brasil.

## Referências

- ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Currículo sem Fronteiras*, v. 18, n. 1, p. 8-28, 2018.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116, 2009. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/105/294>. Acesso em: 16 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v3i4.105>.
- APPLE, M. W. *Educando à direita: Mercados, Padrões, Deus e Desigualdade*. São Paulo: Cortes. 2003.
- ASSIS, L. M. A Avaliação e o Plano Nacional de Educação: concepções e práticas em disputa. In: DOURADO, L.F. (Org.). *PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas*. 2017.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições, 1977.
- BRASIL, Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Diário oficial da União.
- BRASIL, Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm#%3A%7E%3Atext%3DEmenda](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm#%3A%7E%3Atext%3DEmenda).
- CAMPO GRANDE. *Lei n. 5.565, de 23 de junho de 2015*. Plano Municipal de Educação de Campo Grande. Diário oficial do município de Campo Grande.
- CAMPO GRANDE. Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Campo Grande/MS. 2020.
- CARA, D. *Contra a barbárie, o direito à educação*. In: CÁSSIO, F. Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. São Paulo: Boitempo, 2019.
- CUIABÁ. *Lei nº 5.949, de 24 de junho de 2015*. Plano municipal de educação do município de Cuiabá para o período de 2015/2024. Diário oficial do município de Cuiabá.
- CURY, C. R. J. *Intelectual e Educador*. Belo Horizonte: Autêntica. 2010.
- CURY, C. R. J. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. *RBPAAE* - v. 33, n. 1, p. 015 - 034, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/72829/41182>. Acesso em: 16 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol33n12017.72829>.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na Administração pública*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DOURADO, L. F. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 40, e0224639, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vsCq3LjxSXYrmZDgFWwk7tG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019224639>.

DOURADO, L. F. *Plan nacional de educación: el epicentro de las políticas de Estado para la educación brasileña* [livro eletrônico] / Luiz Fernandes Dourado; tradução CNTE. - Goiânia: Editora de la Imprensa Universitária / ANPAE, 2017. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/688/o/ebook\\_livro\\_luiz\\_dourado.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/688/o/ebook_livro_luiz_dourado.pdf). Acesso em: 16 out. 2023.

DOURADO, L. F. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica. *Educação e Sociedade.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300007>.

FREITAS, L. C. *A reforma empresarial da educação: Nova direita, velhas ideias*. São Paulo: Popular. 2018.

GOIÂNIA. *Lei nº 9.606, de 24 de junho de 2015*. Plano Municipal de Educação de Goiânia. Diário oficial do município de Goiânia.

HOFLING, E. S. Estado e política (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censo Escolar*, 2020. Brasília: MEC, 2021

LIMA, I. G. de; HYPOLITO, Á. M. A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira. *Educação Pesquisa.*, São Paulo, v. 45, e190901, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/DYxJyKYs6XjMBSrD6fwbJx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-463420194519091>.

LUCKESI, C. C. *Avaliação de aprendizagem: componente do ato pedagógico*. São Paulo: Cortez, 2011.

SIQUEIRA, R. M. A política educacional e o discurso neoconservador: o que há de novo na velha agenda do mercado? In: DOURADO, L. F. (org). *PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização*. (Meio Eletrônico), Brasília: Anpae, 2020. p. 52-67. Disponível em: <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/PNE-politicas-e-gestao-novas-formas-de-organizacao-e-privatizacao.pdf>. Acesso em: 16 out. 2023.