

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DO RIO GRANDE DO NORTE

YOSSONALE VIANA ALVES

**DIREITO À EDUCAÇÃO NO ENSINO MÉDIO E NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL:
DA DISCIPLINA LEGAL À AVALIAÇÃO POLÍTICA**

NATAL
2022

YOSSONALE VIANA ALVES

**DIREITO À EDUCAÇÃO NO ENSINO MÉDIO E NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL:
DA DISCIPLINA LEGAL À AVALIAÇÃO POLÍTICA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, em cumprimento às exigências legais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Márcio Adriano de Azevedo.

NATAL
2022

Alves, Yossonale Viana.
A474d Direito à educação no Ensino Médio e na educação profissional : da
disciplina legal à avaliação política / Yossonale Viana Alves. – 2022.
300 f. : il. color.

Tese (doutorado) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do
Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Márcio Adriano de Azevedo.

1. Direito à educação. 2. Ensino Médio. 3. Educação profissional. 7.
Legislação de ensino. 5. Políticas educacionais - Avaliação. I. Título.

CDU 37.014.1:378

YOSSONALE VIANA ALVES

**DIREITO À EDUCAÇÃO NO ENSINO MÉDIO E NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL:
DA DISCIPLINA LEGAL À AVALIAÇÃO POLÍTICA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, em cumprimento às exigências legais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

Tese apresentada e aprovada em 10/10/2022, pela seguinte Banca Examinadora:

Márcio Adriano de Azevedo, Dr. - Presidente
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)

Maria Aparecida Santos Ferreira, Dra. - Titular Examinador Interno
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte(IFRN)

Antônio Cabral Neto, Dr. - Titular Examinador Interno
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte(IFRN)

Daniela Cunha Terto, Dra. - Suplente Examinador Interno
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte(IFRN)

Francisco das Chagas Silva Souza, Dr. - Suplente Examinador Interno
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)

Raquel Maria da Costa Silveira, Dra. - Titular Examinador Externo
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Marcelo Lima, Dr. - Titular Examinador Externo
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Anderson Cristopher dos Santos, Dr. - Suplente Examinador Externo
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Sônia Cristina Ferreira Maia, Dra. - Suplente Examinador Externo
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)

Dedico este trabalho à minha família, em especial ao meu filho Theo.

AGRADECIMENTOS

A princípio, agradeço a Deus!

À minha família, que sempre contribuiu para o meu sucesso.

Aos meus pais, pelo amor incondicional.

Ao meu marido, meu grande amor.

Ao meu filho, razão da minha felicidade.

Ao meu anjo da guarda, presente no coração e nas minhas orações.

À minha sogra, por inúmeras contribuições ao estudo.

Ao meu orientador, pelos grandiosos ensinamentos.

Aos meus professores, pelos conhecimentos compartilhados.

Aos meus amigos da primeira turma de Doutorado em Educação do PPGEP/IFRN, com os quais muito aprendi.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, *Campus* Natal Central (IFRN/CNAT), por oportunizar um aperfeiçoamento gratuito e de excelência.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (PPGEP/IFRN), por: contribuir para a elevação da qualidade social da Educação Profissional, considerando as suas inter-relações com a educação básica, por meio da produção do conhecimento do campo de estudo das políticas, da formação docente e das práticas pedagógicas em Educação Profissional; e realizar esse trabalho com comprometimento e total excelência naquilo que se propõe.

Às professoras leitoras das seções da tese (Maria Aparecida de Queiroz, Raquel Maria da Costa Silveira e Maria Aparecida Santos Ferreira), meu mais profundo agradecimento, pelo tempo dedicado à leitura minuciosa e às análises do texto.

Aos membros da Banca Examinadora de Qualificação (Maria Aparecida Santos Ferreira e Raquel Maria da Costa Silveira), pelo parecer favorável.

À Banca de Defesa da Tese de Doutorado, pela aprovação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro, mediante concessão da bolsa de estudos do Curso de Doutorado.

Por fim, o meu profundo agradecimento a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a concretização desta tese, estimulando-me intelectual e emocionalmente.

RESUMO

A educação é direito social inalienável, como preceitua a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Desenvolve-se um estudo sobre esse direito fundamental, com ênfase no Ensino Médio em suas articulações com a Educação Profissional. Reafirma-se, mediante uma abordagem histórico-crítica, a educação como um direito constitucional. Contraditoriamente, no Brasil, regulamentações foram criadas em meio a ações de Estado para negá-lo à população, de modo que tal direito não possa ser efetivado pelas vias legais e políticas. Para isso, problematiza-se o papel do Estado e suas responsabilidades frente à oferta de ensino público, discutindo-se, inicialmente, as concepções de Estado e a formação do Brasil, até chegar ao conceito de Estado Democrático de Direito. Objetiva-se analisar o aparato legal que regulamenta o Ensino Médio e a Educação Profissional, a partir da CF/1988, visando a desvelar aspectos legais antagônicos que implicam a não efetividade do direito à educação, realizando-se uma avaliação política das políticas direcionadas àquela etapa e modalidade de ensino, respectivamente. Especificamente: examina-se o Plano Nacional de Educação (PNE), evidenciando-se o quadro atual de implementação dessa política, confrontando-se suas metas e estratégias com a compilação de dados e indicadores estatísticos oficiais; discute-se as Emendas Constitucionais e as Reformas Educacionais para o Ensino Médio e a Educação Profissional, argumentando-se, criticamente, sobre os interesses políticos e econômicos contemplados, as disputas ideológicas presentes e os objetivos oficiais apresentados, ainda que não explícitos, para a estruturação dessas etapas da educação brasileira; aborda-se o Processo de Copenhaga e as possíveis conexões dessa política da União Europeia (UE) com o ensino brasileiro; e avaliam-se dados estatísticos oriundos de órgãos oficiais brasileiros, de maneira a verificar a efetividade do direito à educação. Trata-se de uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental, com enfoque metodológico em uma avaliação política de políticas públicas, cujos resultados permitiram identificar que a garantia do direito à educação - a partir de mecanismos para a sua proteção ou defesa - não é suficiente para que se efetive com qualidade para todos, esperando-se que, concretamente, a implementação de políticas públicas efetivas supere a existência formal de direitos constitucionalmente declarados.

Palavras-chave: direito à educação; estado; ensino médio; educação profissional; legislação de ensino; avaliação política.

ABSTRACT

Education is an inalienable social right, as stipulated in the Federal Constitution of 1988 (CF/1988). A study is developed on this fundamental right, with emphasis on High School in its articulations with Professional Education. Through a historical-critical approach, education is reaffirmed as a constitutional right. Contradictorily, in Brazil, regulations were created in the midst of State actions to deny it to the population, so that this right cannot be implemented through legal and political means. For this, the role of the State and its responsibilities in relation to the provision of public education are problematized, initially discussing the conceptions of State and the formation of Brazil, until reaching the concept of a Democratic State of Law. The objective is to analyze the legal apparatus that regulates High School and Vocational Education, from the CF/1988, aiming to reveal antagonistic legal aspects that imply the ineffectiveness of the right to education, carrying out a political evaluation of the policies directed to that stage and teaching modality, respectively. Specifically: the National Education Plan (PNE) is examined, highlighting the current implementation framework for this policy, comparing its goals and strategies with the compilation of official statistical data and indicators; Constitutional Amendments and Educational Reforms for Secondary Education and Professional Education are discussed, critically arguing about the political and economic interests contemplated, the present ideological disputes and the official objectives presented, although not explicit, for the structuring these stages of Brazilian education; the Copenhagen Process and the possible connections of this European Union (EU) policy with the Brazilian education system are discussed; and statistical data from official Brazilian bodies are evaluated, in order to verify the effectiveness of the right to education. This is a bibliographic and documentary research, with a methodological focus on a political evaluation of public policies, whose results allowed us to identify that guaranteeing the right to education - based on mechanisms for its protection or defense - is not enough to that it is carried out with quality for all, with the expectation that, concretely, the implementation of effective public policies will overcome the formal existence of constitutionally declared rights.

Keywords: right to education; state; high school; professional education; teaching legislation; political assessment.

RESUMEN

La educación es un derecho social inalienable, tal como lo establece la Constitución Federal de 1988 (CF/1988). Se desarrolla un estudio sobre este derecho fundamental, con énfasis en la Educación Secundaria en sus articulaciones con la Educación Profesional. A través de un enfoque histórico-crítico, se reafirma la educación como un derecho constitucional. Contradictoriamente, en Brasil, las normas fueron creadas en medio de acciones del Estado para negarlo a la población, por lo que este derecho no puede ser implementado por medios legales y políticos. Para ello, se problematiza el papel del Estado y sus responsabilidades en relación a la provisión de la educación pública, discutiendo inicialmente las concepciones de Estado y la formación de Brasil, hasta llegar al concepto de Estado Democrático de Derecho. El objetivo es analizar el aparato legal que regula la Educación Media y Profesional, a partir de la CF/1988, con el objetivo de revelar aspectos jurídicos antagónicos que implican la ineficacia del derecho a la educación, realizando una evaluación política de las políticas dirigidas a esa etapa y modalidad de enseñanza, respectivamente. Específicamente: se examina el Plan Nacional de Educación (PNE), destacando el marco actual de implementación de esta política, comparando sus objetivos y estrategias con la recopilación de datos e indicadores estadísticos oficiales; Se discuten las Reformas Constitucionales y las Reformas Educativas para la Enseñanza Media y la Educación Profesional, argumentando críticamente sobre los intereses políticos y económicos contemplados, las actuales disputas ideológicas y los objetivos oficiales presentados, aunque no explícitos, para la estructuración de esas etapas de la educación brasileña; se discute el Proceso de Copenhague y las posibles conexiones de esta política de la Unión Europea (UE) con el sistema educativo brasileño; y se evalúan datos estadísticos de organismos oficiales brasileños, con el fin de verificar la efectividad del derecho a la educación. Se trata de una investigación bibliográfica y documental, con un enfoque metodológico de evaluación política de las políticas públicas, cuyos resultados permitieron identificar que garantizar el derecho a la educación -basado en mecanismos para su protección o defensa no basta para que se lleve a cabo. fuera con calidad para todos, con la expectativa de que, concretamente, la implementación de políticas públicas efectivas supere la existencia formal de los derechos constitucionalmente declarados.

Palabras clave: derecho a la educación; estado; escuela secundaria; educación profesional; legislación docente; evaluación política.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Percurso da Pesquisa (Tese).....	29
Figura 2: Estrutura administrativa da Educação no Brasil (2019).....	63
Figura 3: Financiamento da Educação no Brasil (2020)	166
Figura 4: Regras de financiamento do Novo FUNDEB (2020)	167

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Percentual da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos que frequenta a escola ou já concluiu a Educação Básica (2022).....	187
Gráfico 2: Número de matrículas (em milhares) na Educação Profissional: Ensino Médio Integrado e EJA Integrada	210
Gráfico 3: Orçamento do Ministério da Educação de 2012-2020 (em R\$ bi).....	217
Gráfico 4: Orçamento da Educação Básica de 2012-2020 (em R\$ bi).....	217
Gráfico 5: Gastos com Educação, despesas efetivadas, incluindo restos a pagar, corrigidas pela inflação (em R\$ bilhões).....	218
Gráfico 6: Percentual de crianças de 6 (seis) e 7 (sete) anos que não sabem ler nem escrever (2012-2021)	219
Gráfico 7: Evolução do IDEB - Ensino Médio (2019).....	256
Gráfico 8: Número de matrículas no Ensino Médio (total, integrado e não integrado à Educação Profissional) - Brasil (2016-2020).....	262
Gráfico 9: Percentual de matrículas no Ensino Médio, segundo a dependência (rede privada conveniada/não conveniada com a rede pública) - Brasil (2016-2020)	262
Gráfico 10: Número de matrículas no Ensino Médio, segundo a dependência administrativa e a localização da escola - Brasil (2020).....	263
Gráfico 11: Taxa de distorção idade-série do Ensino Médio, por rede de ensino, segundo o sexo - Brasil (2020).....	263
Gráfico 12: Número de matrículas na Educação Profissional - Brasil (2016-2020).....	264
Gráfico 13: Número de matrículas na Educação Profissional, segundo a dependência administrativa e a localização da escola - Brasil (2020)	264
Gráfico 14: Número de matrículas na Educação Profissional, segundo a faixa etária e o sexo - Brasil (2020).....	265
Gráfico 15: Número de matrículas na Educação Profissional, segundo cor/raça - Brasil (2020)	265
Gráfico 16: Evolução do número de escolas de Ensino Médio, por rede (pública ou privada) - Brasil (2016-2020).....	266
Gráfico 17: Percentual de escolas de Ensino Médio, por dependência administrativa - Brasil (2020)	266
Gráfico 18: Número de docentes no Ensino Médio, segundo a faixa etária e sexo - Brasil (2020)	267
Gráfico 19: Escolaridade dos docentes no Ensino Médio - Brasil (2016-2020).....	267
Gráfico 20: Indicador de adequação da formação docente para o Ensino Médio, segundo a disciplina - Brasil (2020).....	268
Gráfico 21: Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de Ensino Médio - Brasil (2020)	270
Gráfico 22: Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de Ensino Médio, segundo regiões - Brasil (2020).....	270

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Total da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos que não possui Ensino Médio completo, por Unidade da Federação	Erro! Indicador não definido.
Mapa 2: Brasileiros privados de pelo menos um destes cinco direitos: educação, proteção social, moradia adequada, serviços de saneamento básico e Internet.....	235
Mapa 3: Índice de qualidade da Educação Básica mostra desafio nos anos finais de estudo	256
Mapa 4: Percentual de disciplinas ministradas por professores com formação adequada (grupo 1 do indicador de adequação da formação da formação docente) no Ensino Médio, por município - Brasil (2020)	269

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estrutura dos Poderes no Brasil (2019).....	62
Quadro 2: O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras (1824-1988)	100
Quadro 3: Marcos Legislativos da Educação Brasileira (1990-2020).....	170
Quadro 4: Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2020) Erro! Indicador não definido.	
Quadro 5: Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2022).....	190
Quadro 6: Políticas para desenvolvimento da Educação Profissional (2005-2011).....	210
Quadro 7: Redução dos investimentos em Educação no Brasil (2014-2018)	216
Quadro 8: Resultados do PISA (2018)	255
Quadro 9: <i>Ranking</i> do IDEB de Estados - Ensino Médio (2019).....	257
Quadro 10: Porcentagem de municípios com IDEB (2019) muito baixo (escolas estaduais/ensino médio).....	258

LISTA DE SIGLAS

ABC	Academia Brasileira de Ciências
ACG	Avaliação dos Cursos de Graduação
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AI	Avaliação Institucional
ALADIS	Associação Latino-Americana para o Desenvolvimento Industrial e Social
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNI	Banco Nacional de Itens
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Controle Social do FUNDEB
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CAE	Conselho de Acompanhamento e Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNCT	Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CME	Conselho Municipal de Educação
COEJUV	Comitê Estadual de Políticas Públicas voltadas para a Juventude
CONAE	Conferência Nacional de Educação

CONAES	Conselho Nacional da Avaliação da Educação Superior
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais
DEAES	Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior
DOU	Diário Oficial da União
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EaD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECIM	Escola Cívico-Militar
EDH	Educação em Direitos Humanos
EFP	Educação e Formação de Profissionais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMTI	Ensino Médio em Tempo Integral
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
EUA	Estados Unidos da América
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNE	Fórum Nacional de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	Fundo de Manutenção do Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
FPE	Fórum Permanente de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

INAF	Indicador de Analfabetismo Funcional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
MAC	Método Aberto de Coordenação
MEC	Ministério da Educação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MST	Movimento dos Sem Terra
MP	Medida Provisória
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Instituições Federais de Ensino e Organizações Sociais
OSPB	Organização Social e Política Brasileira
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDDE	Plataforma Programa Dinheiro Direto na Escola Interativo
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PECIM	Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIRLS	Estudo Internacional de Progresso em Leitura
PIS	Programa de Integração Social
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNA	Política Nacional de Alfabetização
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPE	Plano Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República
PROEJA	Programa de Integração de Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROMED	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio e o Projeto Escola Jovem
PRONEM	Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio
PRORURAL	Programa de Assistência Rural
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSNP	Piso Salarial Nacional Profissional
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	Sistema de Avaliação do Ensino Básico
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Apoio ao Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SNA	Sistemas Nacionais de Aprendizagem

SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TBM	Taxa Bruta de Matrículas
TGD	Transtornos Globais do Desenvolvimento
TIMSS	Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências
TLE	Taxa Líquida de Escolarização
TGD	Transtornos Globais do Desenvolvimento
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UE	União Europeia
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	20
2	ESTADO, ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS	33
2.1	ESTADO (ORIGEM, CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES E ORGANIZAÇÃO) E FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	33
2.1.1	A formação do Estado brasileiro	45
2.2	ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL E POLÍTICAS EDUCACIONAIS	64
2.3	A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA INCORPORAÇÃO DE UM ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	83
3	DIREITO À EDUCAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO..	96
3.1	EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL	96
3.2	DIREITO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM ARTICULAÇÃO COM O ENSINO MÉDIO	111
3.3	DIREITO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.....	135
3.4	DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988) À LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (1996): PRIMEIROS PASSOS E DESDOBRAMENTOS	142
4	AÇÕES LEGAIS DO ESTADO BRASILEIRO NO DIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS PARA O ENSINO MÉDIO E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL .	176
4.1	OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E SUAS METAS	180
4.2	O PROCESSO DE COPENHAGA E AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: POSSÍVEIS CONEXÕES?.....	197
4.3	A REFORMA DO ENSINO MÉDIO: LEI N. 13.415/2017.....	221
4.4	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	229
5	AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA O ENSINO MÉDIO E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: EM BUSCA DA EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	238
5.1	DA EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO ENSINO MÉDIO E NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.....	240
5.2	DOS DADOS OFICIAIS DA EDUCAÇÃO: PISA, IDEB, CENSO ESCOLAR	247
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	279
	REFERÊNCIAS	283

1 INTRODUÇÃO

Na sociedade capitalista, a relação antagônica entre Capital e Trabalho gera não apenas contradições existentes na sociedade, como determina a luta de classes sobre diferentes aspectos da vida social, inclusive no campo da educação. Daí a necessidade, no debate sobre as políticas educacionais, de apreender o papel do Estado e suas transformações históricas, assim como sua condição numa determinada particularidade histórica e social (aquela em que se situa o fenômeno em foco) (FERRETTI, 2018, p.39).

Aborda-se o direito à educação e suas perspectivas de efetividade no Ensino Médio e na Educação Profissional. Estuda-se, especificamente, questões legais e ações políticas do Estado inerentes à educação, no sentido de defender que, apesar de o direito à educação estar regulamentado/positivado, ações do próprio Estado acabam por comprometer a sua concretização aos cidadãos/estudantes brasileiros.

Em uma sociedade delineada por grandes desigualdades econômicas e sociais, a condição juvenil deve ser estudada sob vários ângulos. Além dos aspectos de cor, raça, gênero, idade, renda e orientação sexual, que afetam a juventude como reflexo do quadro de disparidades, destacam-se, ainda, o impacto na redução das oportunidades de desenvolvimento dos jovens, como a falta de efetividade de direitos e a carência de acesso a bens e serviços básicos (educação, saúde, cultura, emprego e trabalho), sem contar com a nefasta exposição à violência e a outras situações de vulnerabilidade.

O contexto histórico brasileiro demonstra que as políticas públicas educacionais para a juventude têm como característica fundamental a descontinuidade de programas e poucas condições para que esses grupos tenham assegurado o prosseguimento de seus estudos (SPOSITO e CARRANO, 2003). A descontinuidade de políticas públicas contribui para a manutenção do *status quo*, isto é, sua essência é um eterno recomeçar, como se o passado pudesse ser anulado e a repetição constante do “novo” favorecesse relações de poder preestabelecidas. (COLLARES, MOYSÉS e GERALDI, 1999).

Nesta tese, percorre-se brevemente a história da educação, do Ensino Médio e da Educação Profissional no Brasil, analisando-se as iniciativas legislativas e políticas públicas educacionais mais significativas de cada período histórico, bem como relacionando-as ao momento político-histórico-econômico-cultural no qual ocorreram e que são, em última instância e, ao mesmo tempo, a causa e a consequência de sua implementação atrelada a determinado modelo educacional.

A pesquisa não busca ater-se a uma linha cronológica, mas, sob a perspectiva histórico-dialética, sopesar marcos de referência que justificaram as ações políticas estatais, bem como

suas interlocuções com a realidade social na qual se inseriram, a fim de subsidiar a tese, ora defendida, de que o direito à educação não possui efetividade legal, social e política, ainda que regulamentado/positivado no ordenamento jurídico.

A proteção do direito à educação é medida que se impõe ao Estado, à família e à sociedade. Para além da sua declaração em textos legais específicos, a educação deve ser entendida: como cumprimento e proteção ao princípio normativo da dignidade da pessoa humana, conceito premente; como norma e valor universal; e como direito e dever de todos, que deve ser reconhecido, a fim de que se realize para além da sua existência formal.

Adota-se, na tese, as proposições de Ferretti (2018), das quais se depreende que “o Estado e suas transformações históricas, assim como sua condição numa determinada particularidade histórica e social” (FERRETTI, 2018, p.39), estão presentes na educação.

Salienta-se que educação, no Brasil, adquire *status* fundamental com a CF/1988, que a elencou como direito social em seu art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A CF/1988 reserva, no Capítulo III - “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, uma seção para a educação. No art. 205, consta que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]”. No inciso IV, art. 206, especifica a “gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais”, e, no art. 208, define o dever do Estado para a efetivação da educação e prevê o direito à educação. Entre o rol de deveres do Estado, destaca-se o inciso VII: “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988).

A obrigatoriedade escolar foi ampliada por meio da Emenda Constitucional (EC) n. 59, de 11 de novembro de 2009, para a faixa dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, e teve até 2016 para a sua integral implementação.

A CF/1988 e a LDB/1996, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei Darcy Ribeiro, em seus textos originais, já previam a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do Ensino Médio. Textos originais porque a EC n. 14, de 12 de setembro de 1996, entre outras alterações, modificou a redação do inciso II, art. 2º, da CF/1988, para “progressiva universalização do Ensino Médio gratuito” (BRASIL, 1988; 1996). Diga-se que tal mudança impacta na relação de compromisso do Estado para com o Ensino Médio. No

ordenamento jurídico, o termo “universalização” não recebe o mesmo tratamento que “obrigatoriedade”. Para Marchand (2007): “[...] Se instituída a obrigatoriedade, o Estado teria que dar mais condições financeiras, físicas, estruturais para que o acesso ao ensino médio fosse realmente democratizado” (MARCHAND, 2007, p. 98).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, corrobora esse entendimento e reforça o direito público subjetivo previsto na CF/1988, ao estabelecer, no art. 208, §§ 1º e 2º, que: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; [...] O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, 1988; 1990).

A EC n. 59, de 11 de novembro de 2009, gerou mudanças na própria CF/1988 e na LDB/1996, entre as quais, no inciso VII do art. 208, ampliou o dever do Estado de implantar programas suplementares para toda a Educação Básica. Ao lado da CF/1988, a LDB/1996 constitui dispositivo legal importante, que define a educação em dois níveis: a Educação Básica (formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e a Educação Superior (formada pela graduação: bacharelados, licenciaturas e cursos tecnológicos; e pela pós-graduação *lato e stricto sensu*). Transitando entre os dois níveis, temos a Educação a Distância (EaD), o Educação Especial, a Educação Profissional e Tecnológica e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). (BRASIL, 1988; 1996; 2009).

O Ensino Médio, como última etapa da Educação Básica, traduz a sua importância para a construção da cidadania, sendo indispensável para a formação do estudante. Logo, ao deixar de efetivar o direito à educação em qualquer etapa da Educação Básica, o Estado não incorre em mera omissão, transparecendo a intenção de negá-lo.

Quando se observa a norma legal, verifica-se que o direito à educação ainda é um projeto em construção no que se refere à última etapa da Educação Básica no Brasil, considerando-se que os programas suplementares previstos no art. 208 da CF/1988 passaram a contemplar o Ensino Médio apenas em 2009. (BRASIL, 1988).

Previsto na CF/1988, o acesso ao Ensino Médio foi ampliado nas últimas décadas a setores populares, pondo em questão o caráter historicamente elitista dessa etapa da Educação Básica: a ideia de um Ensino Médio para poucos. Apesar desse avanço, cerca de um 1,5 mi (um milhão e meio) de adolescentes e de jovens brasileiros de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos continuam fora da escola. A maioria deles não conseguiu concluir o Ensino Fundamental. (INEP, 2018).

Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), as estatísticas do Censo Escolar (2018) identificaram uma queda de 1,3 mi (um vírgula três milhão) nas matrículas da Educação Básica. (INEP, 2018).

Em 2018, o Ensino Médio registrou 7,7 mi (sete vírgula sete milhões) de matrículas, uma queda de 7,1% (sete vírgula um por cento) em relação aos últimos 5 (cinco) anos analisados. Significa que, considerando-se o disposto na CF/1988, a um contingente populacional enorme não está sendo assegurado o direito social e fundamental à educação, a se confirmar a ausência de matrículas daqueles que se encontram na faixa etária da obrigatoriedade, dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos. (INEP, 2018).

O PNE, Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, estabelece, na sua Meta 3: “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, e elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%”. Para alcançar a pretendida meta e aumentar a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento), até 2024, é imprescindível o empreendimento do Estado em articular melhores condições de oferta do Ensino Médio. (BRASIL, 2014).

As finalidades do Ensino Médio previstas na LDB, em seu art. 35, são: consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; garantir a preparação básica para o trabalho e para a cidadania; aprimorar o estudante como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; e possibilitar a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos da produção moderna, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (BRASIL, 1996). Tais finalidades trazem em seu bojo a ideia de que é possível articular o Ensino Médio à Educação Profissional.

O art. 36, § 2º, da LDB, apregoa que “o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas”. Nesse caso, a articulação pode chegar ao máximo, promovendo uma verdadeira “integração”, de modo que Educação Profissional e Ensino regular se complementem. A lei assegura que os cursos do Ensino Médio terão equivalência legal e habilitarão ao prosseguimento de estudos (art. 36, § 3º). A preparação do estudante para o exercício de profissões técnicas configura uma habilitação técnica que poderá ser desenvolvida nos próprios estabelecimentos de Ensino Médio ou em cooperação com instituições especializadas em Educação Profissional.

Portanto, o desenvolvimento da habilitação profissional no Ensino Médio é uma possibilidade legal e necessária aos jovens brasileiros, devendo-se ter assegurada a formação

geral, de acordo com as finalidades dispostas no art. 35 e com os princípios curriculares a que se referem o art. 36 da LDB.

Entretanto, o Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997, ao regulamentar a Educação Profissional, incluindo o § 2º ao art. 36 da LDB, impossibilitou qualquer aspecto profissionalizante no Ensino Médio.

A medida carecia de respaldo legal, uma vez que estabelecia uma restrição a algo que a lei maior da educação (LDB) permite. Com isso, a revogação de tal decreto era urgente e apenas veio com um novo decreto regulamentador dos arts. 35 e 36 e 39 a 41 da LDB, a fim de esclarecer e explicitar aos sistemas de ensino como a Educação Profissional pode ser integrada e articulada à educação escolar, definindo-se as possibilidades de oferta de cursos em cada uma das etapas e dos níveis da educação nacional.

Estava claro, contudo, que, mais importante do que a regulamentação formal, era imprescindível uma política indutora da integração entre Ensino Médio e Educação Profissional. Pretendia-se fazer desse decreto um instrumento transitório de regulamentação, para que a ampliação e o aprofundamento do debate permitissem desembocar em uma regulamentação democrática e coletivamente construída. Não obstante ao compromisso com esse propósito e considerando a necessidade de revogação do Decreto n. 2.208/1997, não seria possível aguardar a regulamentação definitiva sem que as bases organizacionais da Educação Profissional em articulação com o ensino regular fossem estabelecidas.

Por isso, a necessidade de um decreto que, além de revogar o anterior, regulamentasse transitoriamente os artigos da LDB que dispõem sobre o Ensino Médio e a Educação Profissional, expressando a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) para com a sua incumbência de “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (LDB, art. 8º, § 1º)” (BRASIL, 1996).

Tendo como base as finalidades do Ensino Médio em articulação com a Educação Profissional, as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (2012) e o Estatuto da Juventude (2013) reconheceram que o currículo dessa etapa da educação deve ser estruturado segundo as especificidades, os interesses e as demandas educativas de adolescentes e jovens do país. Pondera-se que o Ensino Médio deve considerar as realidades, conhecimentos e desejos de adolescentes e jovens. Aliado a isso, devem ser consideradas as necessidades da sociedade e o desenvolvimento científico e tecnológico, que requerem sujeitos preparados para lidar com a diversidade, posto que “não há neutralidade na produção do conhecimento, dado que essa

envolve o intercâmbio material dos homens e que a atividade da consciência se define a partir da motivação do sujeito em relação à presença histórica do objeto” (FERRETTI, 2018, p. 39).

Em 2017, teve início a reforma do Ensino Médio (Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro), que alterou a LDB, provocando modificações curriculares na oferta do Ensino Médio e, conseqüentemente, em suas articulações com a Educação Profissional, agora denominada de Educação Profissional e Tecnológica. Para alguns pesquisadores, essa reforma prejudica sobremaneira a formação dos jovens filhos da classe trabalhadora, que terão seu direito à educação de qualidade subtraído, impedindo-os de ter um desenvolvimento integral que lhes permita uma real inserção na sociedade, no sentido de contribuírem efetivamente para sua transformação, do ponto de vista de emancipação humana. (FISCHER; FRANZOI, 2009).

Assim, diante das várias mudanças que ocorreram no Ensino Médio e na Educação Profissional no Brasil, bem como em face da não universalização do atendimento educacional de jovens de 15 (quinze) a 17 (dezessete) de idade, em 2016, prevista no PNE (2014-2024), questiona-se, nesta tese: no Brasil, em que pese a existência formal de normas jurídicas garantidoras da educação, há efetivação desse direito no âmbito do Ensino Médio e da Educação Profissional?

O trabalho tem como objetivo geral analisar o aparato legal que regulamenta o Ensino Médio e a Educação Profissional, a partir da CF/1988, visando a desvelar aspectos legais antagônicos que implicam a não efetividade do direito à educação, mediante uma avaliação política das políticas públicas direcionadas àquela etapa e modalidade de ensino, nessa ordem.

Para responder à questão formulada e construir argumentações que permitissem desenvolver esse estudo sobre o direito à educação no Brasil, considerou-se imperioso elencar objetivos específicos, tais como: a) discutir as concepções de Estado e a formação do Estado brasileiro, buscando-se a compreensão dos fundamentos do Estado Democrático de Direito para a formulação de suas políticas educacionais; b) problematizar sobre o direito à educação no Brasil, enquanto direito fundamental inalienável, como preceitua a CF/1988, regulamentado pela LDB; c) analisar instrumentos legais que regulamentam e normatizam as políticas educacionais para o Ensino Médio e para a Educação Profissional, observando-se seus fundamentos, concepções e influências diretas e indiretas em seus planejamentos; d) avaliar as políticas educacionais direcionadas ao Ensino Médio e à Educação Profissional, considerando-se os aspectos legais regulamentadores, as influências internacionais e os indicadores oficiais, como forma de demonstrar a não efetividade do direito à educação na última etapa da Educação Básica.

Trata-se de uma pesquisa cuja abordagem metodológica é qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com enfoque exploratório amparado em procedimentos de avaliação política de políticas públicas implementadas como programas, projetos e ações educacionais no Brasil.

Compartilha-se o entendimento de Serafim e Dias (2012), quando afirmam que:

[...] políticas públicas não devem ser entendidas apenas como o que o Estado faz (sua dimensão mais facilmente percebida), mas também como aquilo que ele deixa de fazer. Suas ações - ou inações - refletiriam os comportamentos dos atores que nele atuam. (SERAFIM; DIAS, 2012, p. 124).

Para a avaliação política, partiu-se do entendimento de que a educação constitui um direito fundamental. Sendo assim, a avaliação política deve passar pela análise do ordenamento jurídico brasileiro sob a égide do modelo de autonomia federativa adotado. Deve-se considerar também a superprodução legislativa sobre a matéria e como essa prática dificulta a definição e assunção da educação como um direito, para só então promover o preenchimento de lacunas quanto ao seu sentido e alcance, devendo ser lastreado na dignidade da pessoa humana.

Bucci (2008) afirma que as “políticas públicas são arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins” (BUCCI, 2008, p. 251).

Por conseguinte, para proceder a avaliação política como uma forma de pesquisa que abarca em sua metodologia um posicionamento histórico-crítico, este estudo considerou: os fundamentos do Estado; as suas concepções políticas; as influências diretas e indiretas de organismos nacionais e internacionais; bem como os indicadores oficiais resultantes da implementação das políticas públicas. Para isso, tem-se como apoio teórico Figueiredo & Figueiredo (1986), quando ressaltam que a avaliação política da política tem “o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política, os valores e critérios políticos nela identificáveis” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 2).

O enfoque metodológico escolhido traz o componente político de uma avaliação, mas vai além. Apropria-se de métodos e técnicas específicas das ciências sociais aplicadas, com rigor analítico. Dessa maneira, como todo o processo de formulação de políticas públicas está eivado de intencionalidades, com dimensões técnica e política, dar evidência a esses aspectos pode instrumentalizar, quando da compreensão do quadro de condicionalidade e disputa de poderes, os sujeitos sociais e grupos de interesses na busca por demandas de justiça social. (SILVA, 2011).

A avaliação política pode ser, ainda, uma parte da pesquisa ou instância que aborda outras avaliações, como, por exemplo, eficácia, eficiência e efetividade. Além da economia de tempo e recursos, a avaliação política da política é um tipo de avaliação factível, podendo fornecer subsídios importantes para o aprimoramento da política e de seus processos formadores.

Tal forma de avaliação - que tem como aspectos essenciais: a análise das relações de poder estruturais e conjunturais vigentes; a identificação dos sujeitos envolvidos no processo de formulação, direta e indiretamente; os princípios e valores que fundamentam essa política; o mapeamento dos sujeitos envolvidos na implementação da política; a clareza de toda a produção teórica e metodológica que fundamenta a política; entre outros - constitui um importante instrumento no aprimoramento da política, para que se torne efetivamente pública.

A política é compreendida, aqui, em sentido específico, qual seja o da ação do Estado como expressão do poder político relacionado à esfera institucional que abriga um conjunto de ações, das funções legislativas às executivas, passando pelas competências do Poder Judiciário.

No formato metodológico adotado, faz-se uma avaliação política das políticas públicas, em busca da efetividade do direito à educação no Ensino Médio e na Educação Profissional, identificando, para tanto, a existência da garantia do direito à educação e seus mecanismos, além de buscar compreender, com clareza, se as normatizações são o bastante.

Diga-se, pois, que a avaliação política da política, como modalidade de pesquisa avaliativa, pode constituir-se em um importante instrumento de controle social, ao dar evidência aos determinantes sócio-históricos que inseriram a política na agenda governamental, além das possíveis incoerências de seus desenhos e engenharia. Como ação estatal, a política pode ser avaliada a partir de seus fundamentos legais, concepções, influências locais, nacionais e internacionais, notadamente quando se trata de garantia de direito preceituado. Ora, ao investigar os condicionantes, os sujeitos envolvidos e a análise do próprio desenho e concepção de um determinado programa ou política social, promove-se uma importante ferramenta de gestão e controle social, sobretudo para a população.

Ressalte-se que o direito à educação no Brasil, além da previsão constitucional específica, conta com desdobramentos, compondo uma complexa teia normativa nas Constituições (Federal e Estaduais), nas leis federais, nas leis estaduais e municipais e em diversas leis orgânicas, tais como: Código Civil Brasileiro (Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002), ECA (Lei n. 8.069/1990), LDB/1996, PNE (Lei n. 13.005/2014), Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), Decreto-

Lei n. 201/1967, que dispõe sobre a responsabilidade de prefeitos e vereadores, além de outras disposições constantes no Código de Processo Civil, do Mandado de Segurança e da Ação Popular. (RANIERI, 2013).

A extensa e complexa legislação que regulamenta a educação no Brasil caracteriza-se pela multiplicidade e provisoriedade de suas regras, bem como pela variabilidade das fontes normativas: o Congresso Nacional, o Presidente da República, o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação (CNE), as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, dificultando o seu entendimento e sua aplicação, produzindo impactos sobre a oferta e a qualidade da educação nos sistemas educacionais (RANIERI, 2013). Logo, a pesquisa documental se justifica por ter como propositura fundante desnudar as contradições existentes nos marcos legais, que ora preceituam o direito à educação, e ora criam meios para que esse direito não seja assegurado.

Para a coleta de dados documentais e legais, utilizou-se o Portal da Legislação do Planalto¹, instrumento que permite o acesso aos textos legais vigentes, como também às redações originais e aos dispositivos vetados, alterados, revogados ou considerados inconstitucionais.

Na pesquisa bibliográfica, empreendeu-se revisão da literatura sobre as principais teorias que norteiam o trabalho científico, sendo realizado levantamento em livros, periódicos, artigo de jornais, *sites* da Internet, entre outras fontes.

Para Andrade (2010), a pesquisa bibliográfica é habilidade fundamental nos cursos de graduação, uma vez que constitui o primeiro passo para todas as atividades acadêmicas. Uma pesquisa depende, necessariamente, de um levantamento preliminar. Seminários, painéis, debates, resumos críticos, monografias, dissertações e teses não dispensam a pesquisa bibliográfica. Ela é obrigatória nas pesquisas exploratórias, na delimitação do tema de um trabalho ou pesquisa, no desenvolvimento do assunto, nas citações, na apresentação das conclusões, pois é certo que, sem exceção, para elaborar os diversos trabalhos científicos, deverão empreender pesquisas bibliográficas. (ANDRADE, 2010).

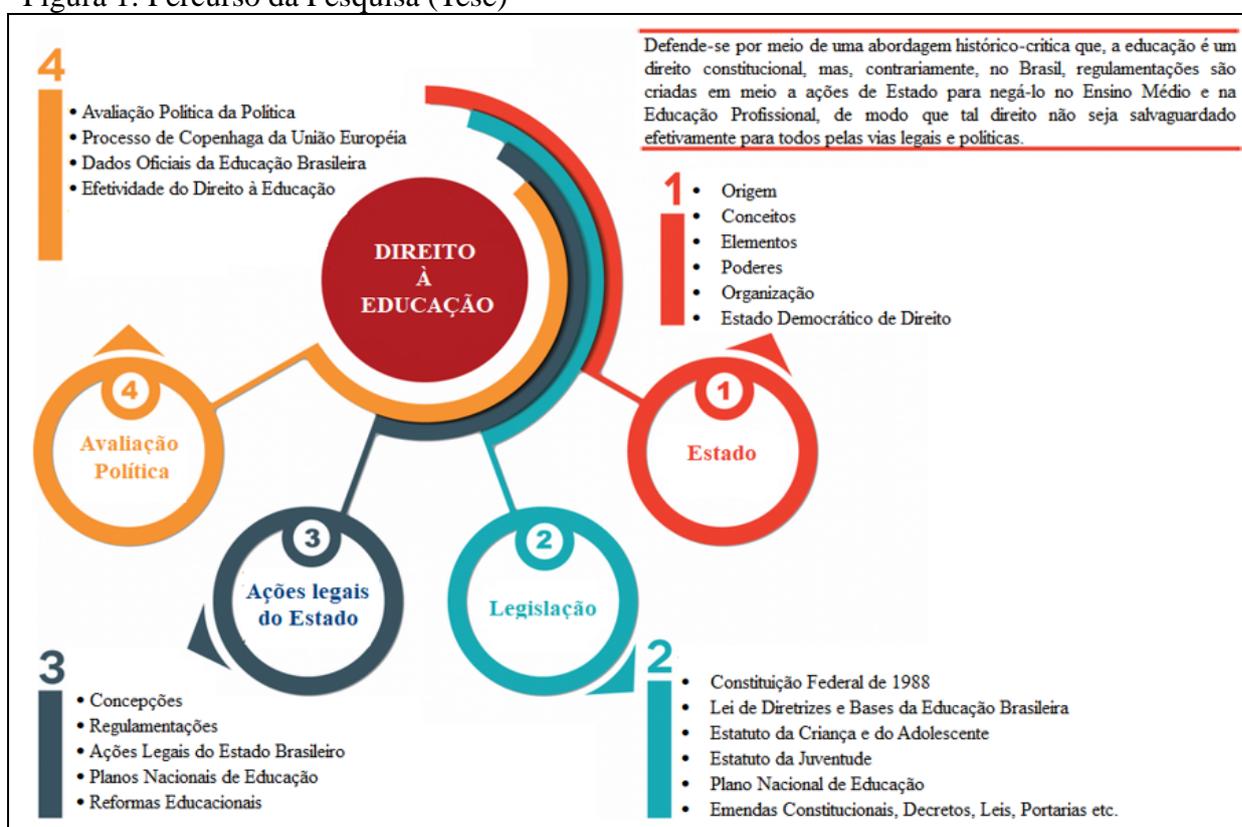
A pesquisa bibliográfica, para Fonseca (2002), deve estar embasada em referenciais teóricos já analisados e publicados por meios escritos ou eletrônicos, tais como livros, artigos científicos, páginas de *websites*. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa

¹ O Portal da Legislação é um serviço prestado pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República e gerido pelo Centro de Estudos Jurídicos da Presidência. O Portal da Legislação disponibiliza os atos publicado no Diário Oficial da União. Tem caráter informativo. Site que possui compilação de toda a legislação brasileira federal, histórica, estadual, internacional e judiciária.

bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. (FONSECA, 2002).

Desse modo, a pesquisa bibliográfica busca o levantamento e a análise crítica dos documentos publicados sobre o tema a ser pesquisado, com o intuito de atualizar, desenvolver o conhecimento e contribuir com a realização da pesquisa. A partir disso, foi possível trilhar caminhos para desenvolver a presente tese. Em síntese, os aspectos teórico-metodológicos e procedimentais que foram considerados no percurso da pesquisa estão expostos de forma ilustrativa na Figura 1:

Figura 1: Percurso da Pesquisa (Tese)



Fonte: Elaboração própria (2019)

Considerou-se como necessidade verificar o estado do conhecimento sobre a efetividade do direito à educação na produção científica do país, como forma de demonstração dos estudos antecedentes. A pesquisa foi realizada no Portal da Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - no Catálogo de Teses e Dissertações, no mês de julho de 2019. Para isso, utilizou-se o descritor entre aspas “Efetividade do direito à educação” para a seleção de trabalhos que estivessem mais próximos do objeto de estudo. Foram encontrados 21 (vinte e um) trabalhos, entre teses e dissertações. Anote-se: Souza Júnior (2006); Golin

(2006); Mateus (2008); Silva (2008); Vasconcelos (2009); Pires Júnior (2009); Bregunci (2009); Lima (2009); Lizana (2009); Piccina (2010); Arantes (2011); Araújo (2011); Vieira (2011); Silva (2013); Daros (2014); Dinarte (2016); Maserá (2016); Mattiello (2016); Carvalho (2017); Dante (2017); e Alves (2018). Dos vinte e um (21) apenas oito (8) estavam disponíveis no Portal, e entre estes, conferiu-se os títulos, resumos e palavras-chave, procurando-se identificar nos achados o embasamento teórico-conceitual; metodologias; técnicas utilizadas; e conclusões dos estudos, realizando-se uma análise crítica do direito fundamental à educação. De oito trabalhos, cinco foram descartados e três selecionados: Carvalho (2017); Dante (2017); e Alves (2018).

Para melhor compreensão acerca dos três trabalhos, informa-se que eles não analisam especificamente a efetividade do direito à educação, enquanto direito fundamental, e não abrangem o direito à educação conexo com o Ensino Médio e a Educação Profissional. O estudo de Carvalho (2017) traz o tema do federalismo cooperativo, do direito fundamental à educação e, por fim, a questão da efetividade do direito à educação e sua relação com o federalismo cooperativo. O trabalho de Dante (2017) enfatiza o fracasso escolar, que consiste em não ofertar a educação com qualidade, no caso da Educação Básica. Por fim, o de Alves (2018) tem como objeto de estudo os gastos e custos do processo de implementação do Ensino Médio em tempo integral no Estado do Pará (2012-2015). Percebe-se, assim, um silenciamento da produção acadêmica sobre a temática abordada, posto que, no período de 14 (quatorze) anos (2006 a 2019), não foram identificados trabalhos que abordassem o tema.

Desse modo, a pesquisa da qual esta tese deriva justifica-se por sua originalidade temática e metodológica, bem como por seu ineditismo e contribuição para o campo de pesquisa no qual se situa. Salienta-se também a relevância de estudar as responsabilidades do Estado no âmbito da educação, como forma de compreender as ações e as mudanças estatais ocorridas no Estado brasileiro, buscando-se nexos, suas complexidades e contradições.

Os resultados da pesquisa estão sistematizados e estruturados em 6 (seis) seções, iniciados por esta seção introdutório no qual se expõe a temática da pesquisa, a proposição básica, a justificativa da realização do estudo, os objetivos gerais e específicos e a estruturação do trabalho acadêmico.

Na segunda seção, realiza-se uma análise da concepção de Estado para fundamentar a abordagem das políticas de Educação na sociedade contemporânea. Estuda-se os fundamentos conceituais de Estado (origens, conceitos, elementos, poderes e organização) e a formação do Estado brasileiro. Define-se a natureza do Estado contemporâneo e suas relações com o

conjunto da sociedade, tornando possível decifrar a orientação embutida nas políticas educacionais. Realiza-se uma reflexão teórica sobre Estado e Estado Democrático de Direito para defender o direito à educação como um dos papéis do Estado, apresentando-se o conceito de direito constitucional, qual a sua origem e por que é direito fundamental, tendo em vista que é peculiar da noção de Estado como ente jurídico, existindo na ordem jurídica e procurando atuar segundo o Direito, que sejam estabelecidos limites jurídicos eficazes à ação do Estado, no seu relacionamento com os cidadãos.

Na terceira seção, inicialmente, debate-se sobre o direito à educação, ensejando a correlata obrigação do Estado em prestá-la, o que implica necessária observância dos princípios regentes da atividade estatal, quer sejam expressos, como os da impessoalidade e da eficiência, quer sejam implícitos, como o da continuidade dos serviços públicos. Em seguida, analisa-se o aparato legal existente no Brasil que regulamenta o Ensino Médio e a Educação Profissional, a partir da CF/1988, observando-se as questões sociais e econômicas envoltas em aspectos jurídicos contraditórios que permeiam as políticas públicas, como ações de Estado que são regulamentadas para a última etapa da Educação Básica, além de considerar a educação como direito fundamental inalienável em uma perspectiva histórico-crítica.

Sintetiza-se a relevância bem como o papel crucial representado pela CF/1988 e pela LDB/1996 junto à legislação educacional brasileira, em razão de notável abrangência e objetividade no que se refere à necessidade da garantia do direito público subjetivo à educação e ao aperfeiçoamento e melhoria da qualidade do ensino, das condições e pressupostos sociais mínimos para o efeito de proporcionar um ensino adequado aos estudantes brasileiros. Além disso, ambos os documentos legais obtiveram significativos avanços relativamente aos meios de garantia constitucionais que visam a proteger juridicamente o direito à educação e possibilitaram uma ampliação das diversas modalidades de educação existentes no Brasil.

Na terceira seção, produz-se uma análise das ações do Estado brasileiro em políticas para o Ensino Médio e para a Educação Profissional por meio de uma abordagem metodológica realizada como pesquisa bibliográfica e documental, empreendendo-se uma leitura sociológica e jurídica do caso, pois as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, possuem contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados em sua materialidade.

Verifica-se que o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.

Faz-se uma interlocução da Educação Profissional com a EJA, vislumbrando que a política de EJA integrada à Educação Profissional constituiu-se, ao longo da história da educação, em uma grande luta no Brasil. Discute-se, ainda, os PNEs, apresentando-os como política de Estado, com foco nas metas para o Ensino Médio e para a Educação Profissional.

Após, são debatidas as perspectivas de integração do Ensino Médio com a Educação Profissional no PNE (2014-2024). Por último, são apresentadas as considerações sobre a integração do Ensino Médio com a Educação Profissional, visando à formação humana integral para os alunos dessa etapa de ensino.

A seguir, verificam-se as conexões existentes entre o Processo de Copenhaga, adotado pelos órgãos da UE, e as políticas de Educação Profissional no Brasil contemporâneo, objetivando detectar influências e relações de poder econômico, político e ideológico existentes. Por último, debruça-se sobre dados estatísticos oficiais referentes ao Ensino Médio e à Educação Profissional (2016-2020), de maneira a verificar a efetividade do direito à educação no Ensino Médio e na Educação Profissional no Brasil.

Promove-se uma pesquisa sobre as Emendas Constitucionais e as Reformas Educacionais para o Ensino Médio e a Educação Profissional, avaliando-se, criticamente, os interesses políticos e econômicos contemplados, as disputas ideológicas presentes e os objetivos oficiais enunciados. O propósito é compreender as atuais reformas educacionais, a fim de delinear as suas ameaças, evidenciar as constatações e ressaltar a necessária resistência para o enfrentamento na construção das políticas educacionais.

Na quarta seção, avaliam-se as políticas de Educação Profissional no Brasil contemporâneo e a efetividade do direito à educação, tendo como referência os dados oficiais da educação brasileira, baseada na ótica da formação humana integral passando, necessariamente, pela compreensão da educação como direito social, fundamentada na superação da dicotomia histórica entre a formação para trabalho manual e o trabalho intelectual, a ser concretizada em uma escola de base unitária.

A sexta e última seção compreende as considerações finais da tese, seguidas do registro das referências da pesquisa.

2 ESTADO, ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Nesta seção, abordam-se as concepções de Estado para fundamentar a compreensão de políticas públicas para a educação, porquanto o conceito de Estado, sua origem, as razões de sua existência, seus elementos e poderes e sua organização político-administrativa constituem condição *sine qua non* para a análise dos fenômenos sociais, políticos e econômicos afetos à sociedade em geral.

Estado e Direito não podem ser dissociados, de modo que não há como compreender o conjunto de normas que regulam o comportamento humano em sociedade de forma apartada do Estado; não há como pensar uma Constituição e o porquê de seu conteúdo sem envolver o papel que o Estado tem em face da sociedade a ele vinculada; enfim, não há como encontrar as soluções para os problemas sociais e fenômenos que envolvem a educação, que se apresentam a cada dia, sem conhecer a experiência histórica dos modelos de Estado em funcionamento.

Realiza-se, por essas razões, nesta seção, uma reflexão teórica sobre Estado e Estado Democrático de Direito para poder defender o direito à educação como um dos papéis do Estado brasileiro, discutindo-se o que são os direitos constitucionais, de onde eles se originam e por que são direitos sociais e fundamentais. Objetiva-se, assim, trazer à lume as concepções de Estado e a formação do Estado brasileiro, buscando-se a compreensão dos fundamentos do Estado Democrático de Direito para a formulação de suas políticas educacionais.

Explora-se o modelo de bem-estar brasileiro a partir de elementos centrais à emergência e ao desenvolvimento dos sistemas de proteção social, averiguando-se em que medida a ausência ou a incompletude desses elementos fragilizam o modelo construído na CF/1988.

2.1 ESTADO (ORIGEM, CONCEITOS, ELEMENTOS, PODERES E ORGANIZAÇÃO) E FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Reflete-se sobre a origem do termo Estado, derivado do latim *status* (modo de estar, situação, condição),² que se refere a qualquer país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado, bem como designa o conjunto das instituições que controlam e

² Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Estado (do latim *status*, -us, posição de pé, postura, posição, estado, situação, condição, forma de governo, regimes). [...] 6. Nação considerada como entidade que tem governo e administração particulares. 7. Governo político do povo constituído em nação.

administram uma nação. A palavra Estado, empregada no sentido dado na atualidade, é relativamente nova em termos históricos. Na Grécia Antiga, cujos Estados não ultrapassavam os limites das cidades, utilizava-se o termo *polis* - cidade - surgindo *política*, a arte ou ciência de governar a cidade. Em Roma, no mesmo sentido, *civitas e respublica*, além da expressão *status rei publicae*, designando a ordem permanente da coisa pública e dos negócios do Estado. (SANTOS, 2013).

É a partir do século XVI que o termo Estado começa sua trajetória de estudos científicos, quanto à sua origem e forma de organização administrativa, principalmente na terminologia política dos povos ocidentais. Sendo certo que não há uma definição absoluta para o objeto, pois, na literatura, cada uma delas procura espelhar uma doutrina política.

A grande revolução nos estudos políticos que envolve o Estado, com o abandono dos fundamentos teológicos e a busca de generalizações da própria realidade, ocorreu em “O Príncipe”, de Maquiavel, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos para fazer referência ao nome de uma cidade independente. Sem ignorar os valores humanos, inclusive os morais e religiosos, Maquiavel faz uma observação de tudo quanto ocorria na sua época em termos de organização e atuação do Estado. Ao passo que observou e viveu, como Secretário da República de Florença, a intimidade dos fenômenos políticos, conjugou fatos de épocas diversas, alcançando generalizações universais, criando a possibilidade de uma ciência política.

Durante os séculos XVI e XVII, a expressão era admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de Estados às grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional.

De qualquer forma, é certo que o nome Estado, indicando uma sociedade política, só apareceu no século XVI, o que serviu de argumento para alguns autores não reconhecerem a existência do Estado antes do século XVII. Para eles, entretanto, sua tese não se reduz a uma questão de denominação, sendo mais importante o argumento de que o termo Estado só pode ser aplicado com propriedade à sociedade política dotada de certas características bem definidas. A maioria dos autores, apesar disso, admite que a sociedade ora denominada Estado é, em sua essência, igual à que existiu anteriormente. Embora com nomes diversos, dá-se essa designação a todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência para seus membros. (DALLARI, 2011).

À luz da época do aparecimento do Estado, das diversas teorias existentes pode-se reduzir a três fundamentais, conforme Dallari (2003):

a) Para muitos autores, o Estado, assim como a própria sociedade, existiu sempre, pois desde que o homem vive sobre a Terra acha-se integrado numa organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo. Entre os que adotam essa posição destacam-se Eduard Meyer, historiador das sociedades antigas, e Wilhelm Koppers, etnólogo, ambos afirmando que o Estado é um elemento universal na organização social humana. Meyer define mesmo o Estado como o princípio organizador e unificador em toda organização social da Humanidade, considerando-o, por isso, onipresente na sociedade humana.

b) Uma segunda ordem de autores admite que a sociedade humana existiu sem o Estado durante um certo período. Depois, por motivos diversos [...] este foi constituído para atender às necessidades ou às conveniências dos grupos sociais. Segundo esses autores, que, no seu conjunto, representam ampla maioria, não houve concomitância na formação do Estado em diferentes lugares, uma vez que este foi aparecendo de acordo com as condições concretas de cada lugar.

c) A terceira posição é a [...] dos autores que só admitem como Estado a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas. Justificando seu ponto de vista, um dos adeptos dessa tese, Karl Schmidt, diz que o conceito de Estado não é um conceito geral válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto, que surge quando nascem a idéia e a prática da soberania, o que só ocorreu no século XVII. Outro defensor desse ponto de vista, Balladore Pallieri, indica mesmo, com absoluta precisão, o ano do nascimento do Estado, escrevendo que “a data oficial em que o mundo ocidental se apresenta organizado em Estados é a de 1648, ano em que foi assinada a paz de Westfália.” (DALLARI, 2003, p. 52-53, grifos do autor).

Entre os autores brasileiros adeptos dessa última teoria, destaca-se Nogueira (1969), que mencionando a pluralidade de autonomias existentes no mundo medieval, sobretudo no feudalismo, as comunas e as corporações, ressalta que a luta entre elas foi um dos principais fatores da constituição do Estado, o qual, “com todas as suas características, já se apresenta por ocasião da paz de Westfália” (NOGUEIRA, 1969, p. 46-47).

Examinando-se as principais teorias que procuram explicar a formação originária do Estado, chega-se a uma primeira classificação das teorias, a saber: a) as que afirmam a formação natural ou espontânea do Estado; e b) as que sustentam a formação contratual dos Estados, apresentando a crença de que foi a vontade de alguns homens, ou então de todos os homens, que resultou na criação do Estado.

No tocante às causas determinantes do aparecimento do Estado, as teorias não contratualistas mais expressivas são: a) origem familiar ou patriarcal do Estado, que situa o núcleo social fundamental na família, segundo a qual cada família primitiva teria se ampliado para dar origem a um Estado; b) origem em atos de força, de violência ou de conquista do Estado, sustentando, em síntese, que a superioridade de força de um grupo social permitiu-lhe submeter um grupo mais fraco, nascendo o Estado dessa conjunção de dominantes e dominados, tendo essa dominação a finalidade da exploração econômica do grupo vencido pelo vencedor; e c) origem em causas econômicas ou patrimoniais, pela qual o Estado teria sido formado para

usufruir dos benefícios da divisão do trabalho, integrando-se as diferentes atividades profissionais, caracterizando-se, assim, o motivo econômico.

Entre a teoria que ampara a origem do Estado por motivos econômicos, a de maior repercussão é a de Marx e Engels. Engels (1984) nega que o Estado tenha nascido com a sociedade, aduzindo que ele “é antes um produto da sociedade” (ENGELS, 1984, p. 22). Na obra “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado” o autor assegura que:

Faltava apenas uma coisa: uma instituição que não só assegurasse as novas riquezas individuais contra as tradições comunistas da constituição gentílica; que não só consagrasse a propriedade privada, antes tão pouco estimada, e fizesse dessa consagração santificadora o objetivo mais elevado da comunidade humana, mas também imprimisse o selo geral do reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade, que se desenvolviam umas sobre as outras - a acumulação, portanto, cada vez mais acelerada das riquezas: uma instituição que, em uma palavra, não se perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o Estado. (ENGELS, 1984, p. 102).

Dallari (2011) alude à crença de que essa origem tem reflexo imediato da teoria marxista do Estado: a qualificação deste como um instrumento da burguesia para exploração do proletariado e a afirmação de que, não tendo existido nos primeiros tempos da sociedade humana, o Estado poderá ser extinto no futuro, uma vez que foi uma criação puramente artificial para satisfação dos interesses de uma minoria. (DALLARI, 2011).

De acordo com a teoria da origem no desenvolvimento interno da sociedade, cujo principal representante é Lowie, o Estado é uma potencialidade em todas as sociedades humanas, as quais prescindem dele enquanto se mantêm simples e pouco desenvolvidas. Porém, aquelas sociedades que atingem maior grau de desenvolvimento e alcançam uma forma complexa têm absoluta necessidade do Estado, e então ele se constitui. Não há, portanto, a influência de fatores externos à sociedade, pois é o desenvolvimento espontâneo que dá origem ao Estado. (DALLARI, 2011). Dessa forma, resumem-se as principais teorias que procuram explicar a formação originária dos Estados.

A criação de Estados por formação derivada, a partir de Estados preexistentes, é o método mais comum hoje. Há dois processos típicos opostos, ambos igualmente usados na atualidade, que dão origem a novos Estados: o fracionamento e a união. Tem-se o fracionamento quando uma parte do território de um Estado se desmembra e passa a constituir um novo Estado. Outro fenômeno, este menos comum, é a separação de uma parte do território de um Estado para constituir um novo Estado, o que ocorre quase sempre por meios violentos, quando um

movimento armado separatista é bem-sucedido, podendo ocorrer também, embora seja rara a hipótese, por via pacífica.

O outro processo típico de constituição de novos Estados por formação derivada é a união, quando implica a adoção de uma Constituição comum, desaparecendo os Estados preexistentes que aderiram à União. Neste caso, dois ou mais Estados resolvem unir-se, para compor um novo Estado, perdendo a condição de Estados a partir do momento em que se completar a união e integrando-se no Estado resultante. Todos os componentes desaparecem como Estados, surgindo uma nova entidade, que absorve todas as características de Estado que pertenciam àqueles que se uniram para formá-lo. (DALLARI, 2011).

Por último, além dos processos típicos aqui citados, é preciso lembrar que, por motivos excepcionais, pode-se dar a criação de novos Estados por formas atípicas, não usuais e absolutamente imprevisíveis. A exemplo, depois de guerras, as potências vencedoras, visando a assegurar o enfraquecimento permanente dos países vencidos, ou procurando ampliar o seu próprio território, procedem a uma alteração dos quadros políticos, não raro promovendo a criação de novos Estados, em partes de território de um ou mais dos vencidos.

No conceito de Estado ligado à força não está ausente a dimensão jurídica, senão o “Estado é visto, antes de mais nada, como força que se põe a si próprio e que, por suas próprias virtudes, busca a disciplina jurídica” (DALLARI, 2000, p. 116). Nessa linha, o Estado pode ser conceituado como: força material invisível; unidade de dominação; institucionalização do poder; e monopólio de poder e força.

Outras teorias, porém, abordam o tema a partir da natureza jurídica do Estado. Essa noção jurídica de Estado, sem ignorar a força, dá primazia ao elemento político. Tenta-se mostrar que todos os demais atores (elementos materiais) têm existência independente fora do Estado e só se compreendem como componentes do Estado após sua integração a certa ordem jurídica. O Estado é tido como uma organização. É possível analisar elementos fundamentais que configuram essa categoria estatal, destacando-se: território, população e soberania.

Ao examinar alguns dos autores clássicos no campo da teoria política, encontramos três conceitos principais de Estado. O primeiro conceito, baseado na Teoria do Contrato Social³ e na Teoria de Max Weber (1999), oferece duas variantes do Estado como uma associação. Em ambas, o Estado coincide com a sociedade e difere da instituição de governo. O Estado aparece como resultado de um acordo feito por indivíduos (contrato social) ou por um grupo que se

³ Contrato social indica uma classe de teorias que tentam explicar os caminhos que levam as pessoas a formarem Estados e/ou manterem a ordem social. Essa noção de contrato traz implícito que as pessoas renunciam a certos direitos para um governo ou outra autoridade a fim de obter as vantagens da ordem social.

impõe sobre outros grupos sociais. O segundo conceito foi apresentado por Hegel, que propôs o Estado como uma dimensão abstrata que abrange outras dimensões da sociedade. Por último, o Estado tem sido conceituado como um aparato separado da sociedade, operando por meio de suas instituições governamentais, administrativas e coercitivas.

Alguns teóricos consideram que a maioria dos estados ocidentais se encaixam na influente definição do Estado de Weber, representando-o como referência obrigatória. Segundo Weber, o Estado moderno monopoliza os meios de legítima “violência física”, ao longo de um território bem definido. (WEBER, 1999, p. 56).

Além disso, a legitimidade desse monopólio é de um tipo muito especial: a autoridade racional-legal, com base em regras impessoais, restringe o poder do Estado às elites. Assim sendo, o Estado moderno encerra em sua essência a existência de uma ordem legal, uma burocracia, uma jurisdição compulsória sobre determinado território e, principalmente, a detenção do monopólio do uso legítimo da força física. (BENDIX, 1986).

Desde o surgimento do conceito de Weber, uma extensa literatura que versa sobre os processos pelos quais o Estado moderno nasceu a partir do estado feudal foi gerada. Acadêmicos marxistas, por exemplo, afirmam que a formação dos Estados modernos pode ser explicada, mormente, em função dos interesses e lutas de classes sociais. (ANDERSON, 1979).

Teóricos que trabalham na ampla tradição weberiana, pelo contrário, muitas vezes, enfatizam a construção de instituições em efeitos da guerra. Tilly (1992) defendeu que as receitas de coleta de imperativos, forçada sobre estados nascentes pela concorrência geopolítica e as constantes guerras, foram as principais responsáveis pelo desenvolvimento do poder territorial centralizado, assim como as burocracias que caracterizam os Estados modernos na Europa. Estados que foram capazes de desenvolver burocracia de recolha fiscal centralizada e exércitos camponeses de massa sobreviveram na era moderna. (TILLY, 1992).

O Estado moderno é tanto distinto quanto ligado à sociedade civil. A natureza dessa ligação tem sido objeto de uma atenção considerável de todas as Teorias do Estado. Pensadores clássicos, tais como Hobbes, Rousseau e Kant enfatizaram a identidade entre o Estado e a sociedade; enquanto pensadores modernos, pelo contrário, começando por Hegel e Tocqueville, evidenciaram as relações entre eles como entidades independentes. Após Marx, Habermas argumentou que a sociedade civil pode formar uma base econômica para uma esfera pública, como uma posição política no domínio da superestrutura extra institucional de envolvimento com os assuntos públicos, a fim de tentar influenciar o Estado. (ZALESKI, 2008).

Na visão de Hegel, segundo Carnoy, o Estado ideal, eterno e não histórico, deveria proporcionar “uma relação justa e ética de harmonia entre os elementos da sociedade”, posto “acima dos interesses particulares e das classes”, garantindo as condições necessárias à “competição entre os indivíduos e os grupos”, ao passo que “os interesses coletivos do ‘todo’ social seriam preservados nas ações do próprio Estado” (CARNOY, 1986, p. 66- 67).

De forma geral, alguns autores defendem que o Estado representa o bem comum e os interesses gerais da sociedade. Contudo, essa ideia foi amplamente criticada pela Teoria Marxista, segundo a qual, “o Estado é um instrumento de domínio de uma classe social sobre a outra” (SELL, 2006, p. 111). Para Marx, o Estado surge como uma forma de apropriação da classe dominante, que, primeiramente, conquista o poder político através do Estado, para, em seguida, apresentar seu interesse como sendo o interesse geral da sociedade.

A corrente marxista concebe o Estado como instrumento de dominação a serviço da classe capitalista, atuando como mediador, não acima, mas envolvido nos conflitos de classes. O Estado, sob esse prisma, seria “uma expressão ou condensação de relações sociais de classe, e essas relações implicam na dominação de um grupo por outro” (CARNOY, 1986, p. 316).

Na publicação de “As classes sociais no capitalismo de hoje”, Poulantzas (1985) apresenta o conceito de Estado capitalista como uma “relação”. Por conseguinte, em “O Estado, o poder, o socialismo”, Poulantzas, ao discutir o Estado como expressão das relações de classe, não só rompe com o “determinismo estruturalista althusseriano” como também contribui com a atualização da Teoria Marxista sobre o Estado.

Ao conceitua-lo como a condensação de uma relação, Poulantzas (1985) ajuda-nos a evitar os impasses do dilema da discussão sobre o Estado, no qual acentua duas interpretações básicas: o Estado concebido como coisa-instrumento e o Estado concebido como sujeito. Nesse sentido, Poulantzas nitidamente vai rechaçar a ideia de que o Estado seria uma entidade de direito exclusivo, ou seja, um instrumento a serviço da arbitrariedade de uma única classe e passa a evidenciar as contradições constitutivas que perpassam as relações de forças ou, mais precisamente, “a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes” (POULANTZAS, 1985, p.148).

Diante disso, a abordagem relacional do Estado no capitalismo monopolista permitiu a Poulantzas atualizar a forma de analisar o Estado, o que, em parte, demonstra a influência de Gramsci no seu processo de amadurecimento intelectual.

Alguns teóricos marxistas, tais como Gramsci, têm questionado a distinção entre o Estado e a sociedade civil em conjunto, argumentando que o primeiro é integrado em muitas

partes do último. Outros, como Althusser, sustentam que as organizações civis, como a Igreja, as escolas e até mesmo os sindicatos são parte de um aparato estatal ideológico. Nesse sentido, o Estado pode financiar uma série de grupos dentro da sociedade que, embora autônomos, em princípio, estão dependentes do apoio estatal.

Engels (1982) define o Estado não como:

[...] um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é a ‘realidade da ideia moral’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’ como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 1982, p. 191).

O Estado assume, desse modo, em Engels, um papel específico de dominação e acumulação, envolvendo as três esferas políticas. Como funções específicas, materializam-se diretamente na manutenção das condições para a reprodução da força de trabalho e, de forma subsidiária, na garantia à reprodução do capital, quais sejam: educação; saúde; saneamento; sistema viário; e transporte coletivo.

A definição de Estado pode ser expressa segundo visões distintas. Para Bastos (1995), “o Estado é a organização política sob a qual vive o homem moderno”. Constitui-se na “resultante de um povo vivendo sobre um território delimitado e governado por leis que se fundam em um poder não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente” (BASTOS, 1995, p. 10).

Pereira (1995) sintetiza:

[...] O Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura jurídica e organizacional que se sobrepõe a ela, dela fazendo parte. Quando determinado sistema social passa a produzir um excedente econômico, a sociedade divide-se em classes. Para que a classe dominante que então surge tenha condições políticas de exercer seu domínio e apropriar-se do excedente econômico ela institucionaliza o Estado. A partir desse momento a sociedade, além de ser dividida em classes, passa a se compor de uma sociedade civil e do Estado. (PEREIRA, 1995, p. 91).

Sublinhe-se que os fundamentos das relações de poder entre Estado e sociedade vêm ao longo da história passando por transformações significativas. Além disso, a globalização trouxe consigo mudanças no perfil dos Estados, que passaram, progressivamente, a delegar atribuições para as organizações privadas do mercado e do terceiro setor. (MATIAS, 2005).

Há ainda a teoria de que apenas o Estado paternalista e assistencialista responderia pelo Bem-Estar Social (*Welfare State*). Tal concepção de Estado teve sua ordem socioadministrativa profundamente modificada, abrindo caminho para a era da *Welfare Society*, em que a sociedade civil toma para si a discussão e a deliberação sobre as causas coletivas. (D'AMBROSI; GIARDINA, 2006).

Em síntese, cada teoria do estado tem sido empregada para alcançar seu conhecimento, embora reconhecendo a sua complexidade. Várias questões são subjacentes a esta complexidade, pois os limites do setor estatal não estão claramente definidos, mas mudam constantemente. Assim, o Estado não é apenas o local de conflito entre as diferentes organizações, mas também de conflitos internos.

O Estado Moderno possui três elementos que são fundamentais para entender o seu próprio conceito: o povo (humano); o território (físico); e a soberania (político). Entender esses elementos é muito importante para apreender uma série de aspectos relacionados ao Estado, como nacionalidade, imigração, defesa de fronteiras, relações diplomáticas etc., temas que são estudados pelo direito constitucional, pelo direito internacional e pelo direito de integração.

Começa-se pelo elemento humano do Estado, o povo, que é o conjunto de indivíduos ligados por um vínculo jurídico permanente a um (ou, excepcionalmente, a mais de um) Estado, participando da vontade desse ente e do exercício do seu poder soberano, sendo comumente reconhecidos pelo nome de cidadãos, razão pela qual é possível, para sintetizar, definir o povo como o conjunto de cidadãos do país.

Jellinek (1954) faz uma distinção entre os aspectos objetivo e subjetivo do povo. Pelo aspecto objetivo, o povo é objeto da atividade estatal, enquanto pelo aspecto subjetivo o povo é sujeito do poder público, segundo a abstração da qual ele é elemento, o Estado. A consequência é que, pelo aspecto objetivo, a relação entre o Estado e o povo é de subordinação; por exclusão, a relação entre os indivíduos é de coordenação. No primeiro caso, em razão da sujeição, os indivíduos estariam sujeitos a deveres; e, no segundo, sujeito de direitos. Evidentemente, essa é uma questão enfatizada pelo teórico alemão, na medida em que tanto o indivíduo possui direitos em relação ao Estado quanto deveres em relação aos outros indivíduos. (JELLINEK, 1954).

Dallari (1995) traça três consequências do vínculo jurídico entre o Estado e o povo:

- (i) exigência de atitudes *negativas*, pois a subordinação de indivíduos é disciplinada pelo direito, impedindo o Estado de ir além de certos limites, como ocorre com a separação dos poderes ou com o estabelecimento de garantias individuais;

- (ii) exigência de atitudes *positivas*, uma vez que o Estado é obrigado a agir para proteger e favorecer o indivíduo, como ocorre com a segurança pública ou com a prestação de serviços de saúde ou educação; e
- (iii) exigência de atitudes de *reconhecimento*, pois em certas circunstâncias há indivíduos que agem no interesse do Estado e este é obrigado a reconhecê-los como órgãos seus, como ocorre com servidores públicos efetivos (p. ex., juízes e auditores) ou com os cidadãos (na condição de eleitores ou jurados). (DALLARI, 1995, p. 85).

Deve-se compreender como povo o conjunto dos indivíduos que, em um dado momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano. Essa participação e esse exercício podem ser subordinados, por motivos de ordem prática, ao atendimento de certas condições objetivas que assegurem a plena aptidão do indivíduo. Todos os que se integram no Estado, através da vinculação jurídica permanente, fixada no momento jurídico da unificação e da constituição do Estado, adquirem a condição de cidadãos, podendo-se, assim, conceituar o povo como o conjunto dos cidadãos do Estado.

Agora, passa-se ao elemento físico do Estado, o território. É a base espacial onde o Estado exerce o seu poder coercitivo sobre pessoas e coisas. Materialmente, é constituído pela terra firme (que envolve o solo, o subsolo e as águas internas), pelo espaço marítimo (que envolve o mar territorial, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental) e o espaço aéreo. Para tanto, merecem visibilidade as formas pelas quais o Estado adquire território: ocupação; acessão; cessão; e prescrição.

A ocupação ocorre quando o Estado se apropria de uma *res nullius*⁴, isto é, um território que não pertence a nenhum outro Estado e, a partir daí, passa a exercer soberania sobre ele. A acessão é um acréscimo de território ocasionado por um fato natural, como a ação de rios e mares. O mais comum é que ela seja de ordem natural, como aquela ocasionada por aluvião, avulsão, formação de ilhas etc. Também é possível que seja artificial, após a construção de diques ou quebra-mares pelo ser humano. A cessão ocorre com a transferência de território mediante acordo entre Estados. Por último, a prescrição ocorre com o domínio efetivo, ininterrupto e sem contestação do território por um longo prazo de duração, que indique uma renúncia tácita do seu antigo soberano.

Advirta-se, ainda, que existe a extraterritorialidade. A jurisdição estatal alcança espaços localizados fora do seu território, mas que são considerados como se fossem extensão do território estatal, ainda que, de fato, não o sejam. São exemplos as aeronaves e embarcações militares onde quer que estejam, as aeronaves e embarcação privadas situadas em águas ou no

⁴ Expressão latina, composta de *res* + *nullius*, significando literalmente “coisa sem dono” ou “coisa de ninguém”.

espaço aéreo internacionais, as missões diplomáticas e consulares, bem como os artefatos espaciais e bases militares. (PORTELA, 2018).

O conceito de soberania é uma das bases do Estado Moderno, tendo sido de excepcional importância para a sua definição, exercendo grande influência nos últimos séculos, sendo ainda uma característica fundamental do Estado.

Foi teorizado por Bodin, no primeiro livro de sua obra “Os seis livros da República” (1576), o conceito de soberania, no qual sustentava a seguinte tese: a monarquia francesa é de origem hereditária; o rei não está sujeito a condições postas pelo povo; todo o poder do Estado pertence ao Rei e não pode ser partilhado com mais ninguém (clero, nobreza ou povo). É um poder, uma faculdade de impor aos outros um comando a que lhes fiquem a dever obediência, que se caracteriza por ser perpétuo (não pode ser limitado no tempo) e absoluto (não está sujeito a condições ou encargos postos por outrem, não recebe ordens ou instruções de ninguém e não é responsável perante nenhum outro poder). (BONDIN, 2011).

Porém, na Monarquia Constitucional Parlamentarista, tanto o monarca quanto a nação são os soberanos, sendo o monarca a identidade e representação da nação por não estar vinculado a partidos, facções ou ideologias como os presidentes e políticos da República, apenas à nação como um todo. Como dizia a Constituição Imperial de 1824: “Art. 1º O Império do Brasil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Eles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outro laço algum de união, ou federação, que se oponha à sua Independência” (BRASIL, 1824).

A partir do século XIX, foi elaborado um conceito jurídico de soberania, segundo o qual não pertence a nenhuma autoridade particular, mas ao Estado enquanto pessoa jurídica. A noção jurídica de soberania orienta as relações entre Estados, exacerbando-se a necessidade de legitimação do poder político pela lei. (REIS, 2011).

A soberania pode ser dividida em interna e externa. Internamente, a soberania se refere a um poder de supremacia sobre pessoas, bens e relações jurídicas dentro de um determinado território, com respeito aos direitos fundamentais. Por outro lado, externamente, a soberania consiste na igualdade jurídica entre os Estados, bem como na independência de um Estado em relação a outro. Não deve existir ofensa à soberania dos Estados. (REIS, 2011).

Frise-se que o poder político do Estado é absoluto dentro de seus limites, sendo impossível um Estado arbitrário ou sem limites. O rol de limitações da soberania divide-se em: necessárias (decorrem da própria natureza da soberania, logo não podem transpor o direito, a moral, a família, a religião, os direitos difusos e a soberania externa); e, contingentes

(originaram-se de circunstâncias variáveis como a época ou o tipo de sociedade). Verifica-se que a noção de soberania está sempre ligada a uma concepção de poder.

Em resumo, observa-se que, ao longo da história, diversos autores falaram sobre a corrente *Tripartite* (separação do governo em três), sendo Aristóteles o pioneiro em sua obra “A Política”, que contempla a existência de três órgãos separados a quem cabiam as decisões estatais. Eram eles o Poder Deliberativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário.

Em seguida, Locke, em sua obra “Segundo Tratado Sobre o Governo Civil”, defende a existência de quatro funções fundamentais, exercidas por dois órgãos de poder. A função legislativa caberia ao Parlamento. A função executiva, exercida pelo rei, comportava um desdobramento, chamando-se de função federativa quando se tratasse do poder de guerra e de paz, de ligas e alianças, e de todas as questões que devessem ser tratadas fora do Estado. A quarta função, também exercida pelo rei, era a prerrogativa dita como o poder de fazer o bem público sem se subordinar a regras.

Posteriormente, Montesquieu cria a tripartição clássica, na qual os poderes de Estado seriam o legislativo, o executivo e o judiciário, todos independentes e harmônicos entre si, tornando-se, praticamente, a configuração que iria aparecer na maioria das Constituições. Na visão do filósofo, o natural seria a existência de um órgão próprio para cada função, considerando-se indispensável que o Estado se organizasse com três poderes, pois tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes. (PIÇARRA, 1989).

O sistema de separação dos poderes foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria, os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, consistem na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento em que são emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar uma pessoa ou um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E, se houver exorbitância de qualquer dos poderes, nasce a ação

fiscalizadora do poder judiciário, exigindo de cada um que permaneça nos limites de sua respectiva esfera de competências.

Em verdade, não é uma tarefa fácil investigar com precisão o aparecimento do Estado, mas a análise da conjuntura social, histórica e política contribui para entender a sua formação e ajuda a estabelecer paradigmas.

Passe-se a examinar, a partir de agora, as vicissitudes que culminaram na formação do Estado brasileiro.

2.1.1 A formação do Estado brasileiro

A partir do século XVI, na Europa, intelectuais teorizam e elaboram concepções sobre o Estado com papéis díspares, entre os quais Maquiavel (1513), Hobbes (1651), Locke (1681) e Rousseau (1762), que defenderam: a necessidade da instituição Estado para coibir os instintos individualistas e destrutivos; um instrumento de manipulação visando a atender determinados fins; e uma instituição capaz de assegurar a propriedade privada, condição de liberdade, ou como meio de assegurar as condições da natureza, rompidas com a vida em sociedade.

A formação da sociedade brasileira começa a ocorrer de modo bastante distinto das incipientes formações sociopolíticas europeias. Enquanto em várias regiões da Europa ocorreram importantes discussões teóricas sobre o papel do Estado como agregador territorial, agente sociopolítico, econômico e organizador de estados nacionais, o Brasil permaneceu por séculos subordinado politicamente, fato que implica, necessariamente, a organização de um Estado capaz de defender os interesses públicos. (DALLARI, 2011).

Ao passo que esse debate teórico-prático era feito na Europa, desde o século XVI, o Brasil na condição política de colônia não era parte dos debates. As discussões mais consistentes sobre o papel do Estado chegaram aqui tardiamente, sob a influência de teóricos da Revolução Francesa e, mais ao final do século XIX, sob a influência positivista. Essa realidade começou a mudar um pouco com a vinda da Família Real para o Brasil, em 1808, e com os avanços na luta pela independência. Dada essa configuração histórica, tem-se na gênese do Estado brasileiro uma tensão entre os que aderiam a uma concepção pública de Estado e, de outro, os que defendiam a sua instrumentalização ante interesses corporativos e privados.

O Estado brasileiro nasceu em 1815, quando a colônia foi equiparada juridicamente à metrópole, passando à categoria de Reino, unido aos de Portugal e Algarves. O Príncipe

Regente Dom João elevou esse Estado à categoria e graduação de Reino, conforme Carta de Lei, de 16 de dezembro de 1815.

Entretanto, para que se compreenda a formação e a evolução do Estado brasileiro é imperioso ter em conta as experiências de colonização e governo, antes efetuadas. É necessário, ainda, considerar que o ato de 1815 (Carta de Lei) foi apenas um momento, embora importante, de um longo processo que deveria ainda superar várias etapas, até que o Brasil se definisse completamente e se consolidasse como um legítimo Estado.

Esclarecendo a relação colonialista existente no Brasil, Bomfim (2008), em sua obra escrita no ano de 1903 “América Latina: males de origem”, analisa a condição do Brasil como “colônia vassala” falsamente emancipada. Além disso, traduz a verdadeira condição do Brasil, sua história econômica, as raízes mais profundas dos seus impasses, e, com significativa clareza, sua condição de Nação subalterna e sob “tutela financeira” do imperialismo inglês. Para Bomfim (2008), o Brasil

[...] Era uma colônia vassala; é, hoje, uma colônia independente. Há oitenta anos que a nação se emancipou - que tem feito o Estado para levá-la a esta independência econômica? Nada; pelo contrário, atua como um elemento conservador, orientado como tem sido, geralmente, por essas classes refratárias, rotineiras. Além disto, as suas inspirações, quanto à política econômica, ele as tira nas opiniões dos financeiros britânicos, os quais, certamente, não têm nenhum interesse em ver o Brasil (principalmente o Brasil) ou qualquer outra nação colonial, encaminhar-se para a emancipação econômica. O seu interesse, a sua política, as suas doutrinas sócio-econômicas propendem todas para induzir as nações novas, a persistirem nesse regime, que as conserva numa situação de manifesta inferioridade, mercê da qual serão facilmente exploradas, quando não reduzidas a essa tutela financeira, qual a que a Inglaterra exerce sobre o Brasil. (BOMFIM, 2008, p. 130-131).

Bomfim (2008) comenta que a sociedade da metrópole representa o parasitismo em seu grau perfeito sobre a colônia, com seu regime de exploração de terras e do trabalho escravo, em um contexto no qual Estado e Igreja amparam um ao outro e o parasitismo torna-se a coisa mais natural da vida. Para o autor, a escravidão é absoluta, intelectual e moral. Portugal e Europa degradaram-se tanto que desagregaram, não tinham mais forças para se conservarem apegados às suas vítimas. Assim, “caíram como os carrapatos maduros” (BOMFIM, 2008, p. 80).

A rigor, pode-se dizer que desde a época do descobrimento até o ano de 1548, o Brasil foi tratado como simples reserva patrimonial. Por essa razão, o governo português entregou a particulares a tarefa de promover a ocupação e a exploração do território, sendo oportuno lembrar que vários desses particulares sequer procuraram tomar posse das terras brasileiras que haviam recebido em doação. De fato, até as primeiras décadas do século XVII, a estrutura jurídico-administrativa do Brasil sofreu inúmeras modificações, que podem ser interpretadas

como demonstrações de interesse do governo português, mas que revelam, ao mesmo tempo, as dificuldades encontradas para tratar o Brasil como uma unidade.

Nesse momento, a Companhia de Jesus, criada em 1534, e reconhecida em 1540 através de bula papal, possuía característica militante, missionária e instrutiva. Enquanto a atuação da Ordem na Europa estava voltada para o combate à expansão do protestantismo; no Brasil, voltou-se para a educação dos povos silvícolas por intermédio da catequese e no estabelecimento de aldeamentos para ocupação do território. (CASIMIRO, 2007).

Na Europa, a função religiosa da Companhia de Jesus foi, sobretudo, o combate aos hereges. A função educação manteve-se voltada para a formação dos seus próprios quadros e para a educação dos filhos da elite. Nos territórios colonizados, a ação evangelizadora dos jesuítas tomou outro rumo, por causa dos interesses da política econômica sobre as colônias e da existência da escravidão. (CASIMIRO, 2007, p. 90).

Em 1548, D. João III instituiu o Governo Geral do Brasil, o que esteve bem longe de significar a efetiva presença do Governador Geral e de seus auxiliares imediatos em todos os lugares do território brasileiro que exigissem a tomada de decisões importantes. A grande extensão do território e as dificuldades de comunicação não permitiam que isso acontecesse. À vista disso, foi modificada a orientação, estabelecendo-se, no ano de 1572, duas sedes administrativas, uma na Bahia e outra no Rio de Janeiro.

Isso também não gerou bons resultados e já no ano de 1577 ocorreu a reunificação da administração brasileira. Mais tarde, em 1607, houve novo desdobramento, com a criação da “jurisdição do Sul”, o que durou até 1616, quando se dá, novamente, a unificação. Outra modificação, todavia, foi introduzida em 1621, quando se estabeleceu um Governo Geral para todo o Brasil, exceto para o então chamado Estado do Maranhão, que manteve a relativa autonomia até a instituição do vice-reinado do Brasil. (MESGRAVIS, 2015).

Em linhas gerais, verifica-se que, durante o século XVIII, o Brasil teve dois polos de desenvolvimento, quase que independentes entre si e, além disso, pouco dependentes de Portugal, de onde, praticamente, nada recebiam. Nas regiões Norte e Nordeste, de hoje (2022), desenvolveram-se vários núcleos econômicos, que serviriam de base a lideranças políticas, tendo a posse da terra como fundamento da autoridade. Na região Centro-Sul, a grande quantidade de ouro e diamantes atraiu mais as atenções de Portugal, além de propiciar o desenvolvimento de núcleos culturais completamente diversos, atraindo aventureiros, criando condições para uma vida social intensa e favorecendo a formação de centros urbanos muito ricos, que rivalizavam entre si na ostentação da riqueza. Embora nessa região tenha sido mais intensa a presença de autoridades portuguesas, não impediu que se afirmassem lideranças

políticas locais, uma vez que às autoridades portuguesas só interessava arrecadar o máximo possível e impedir manifestações de insubordinação. (FAUSTO, 2006).

Essas circunstâncias exigiram o desenvolvimento de uma ampla autonomia municipal em torno de lideranças regionais, pois inexistia uma autoridade central forte e constantemente presente, que participasse da solução dos problemas diários. Em linhas gerais, esses foram os componentes básicos que se definiram na primeira fase da formação da ordem política e social brasileira.

A mudança da Corte Portuguesa para o Brasil, em 1808, em busca da segurança que Portugal não lhe podia oferecer, nem mesmo com o apoio da Inglaterra, impotente para conter as ofensivas napoleônicas, acelerou intensamente o processo de instituição do Estado brasileiro. (CAVALCANTI, 2007).

A simples presença da Corte no Rio de Janeiro já era um fator de prestígio, além de permitir que a autoridade central participasse efetivamente da solução dos problemas brasileiros. Por outro lado, não havendo a perspectiva de um retorno imediato a Portugal, tornou-se necessário aparelhar a colônia para que daqui pudessem ser dirigidos todos os negócios do Reino. Cria-se, então, uma situação contraditória: a sede do Reino achava-se instalada em território colonial e daqui partiam as ordens para o povo que vivia no território metropolitano. Embora, formalmente, Portugal fosse a metrópole e o Brasil uma de suas colônias, na prática tudo se passava como se fosse o oposto. (FAUSTO, 2006).

Com efeito, o desastre de Waterloo⁵ e a imagem fracassada de Napoleão fez reunir o Congresso de Viena, em 1815, para que as grandes potências definissem o novo equilíbrio político do mundo ocidental. Nessa conjuntura, Portugal, militarmente fraco, tinha a seu favor a multiplicidade de territórios, precisava mostrar que o Brasil era mais que uma colônia selvagem e sem recursos. A França, por sua vez, precisava reintegrar-se em um sistema comercial poderoso e para atingir seu objetivo convinha-lhe apoiar as aspirações portuguesas, não sendo desprezível a hipótese de que vislumbrasse a possibilidade de negociações diretas com o Brasil, cujas potencialidades já conhecia. Isso tudo, somado à atitude dos representantes portugueses, que por simpatia ou conveniência também desejavam a valorização do Brasil, levou à emancipação jurídica almejada por muitos brasileiros e que seria um passo importante no sentido da emancipação política. (DALLARI, 2011).

⁵ Confronto militar perto de Waterloo (atual Bélgica). O confronto marcou o fim dos Cem Dias e foi a última batalha de Napoleão. A derrota terminou com o seu governo como Imperador.

Por ato constituído em 16 de dezembro de 1815, o Brasil deixou, de modo formal e solene, de ser colônia portuguesa, e passou à categoria de Reino, unido aos de Portugal e do Algarves. Nessa data, nasceu o Estado brasileiro, muito embora continuasse governado por um rei português. Portugal, por sua vez, passou a figurar entre as grandes potências, em grande parte pela União de Reinos, não obstante estivesse criando as condições que tornariam inevitável, em breve tempo, a separação política do Brasil. (CAVALCANTI, 2007).

A par disso, Portugal também recebia as ideias liberais oriundas sobretudo da França, dando origem a um poderoso movimento anti-absolutista, tendo por principal bandeira a ideia de Constituição e favorecido pelo descontentamento generalizado em relação ao monarca, que resistia aos apelos para que voltasse. (CAVALCANTI, 2007).

Foram essas as principais circunstâncias que determinaram a eclosão da Revolução Liberal de 1820⁶, que teve início na cidade do Porto e, posteriormente, atingiu Lisboa. Em suma, os liberais portugueses tinham duas aspirações: o juramento de uma Constituição pelo monarca e a restauração da hegemonia de Portugal, inclusive com o declarado objetivo de retorno do Brasil à condição de colônia. Num curto prazo, há uma sucessão de acontecimentos importantes, que levaram à consolidação do Estado brasileiro. Na iminência de perder a Coroa Portuguesa, D. João VI retornou a Portugal, deixando como Regente o Príncipe D. Pedro.

D. Pedro, em 1822, cortou as amarras jurídicas e políticas que ligavam o Brasil a Portugal, desfazendo-se a União de Reinos e confirmando-se o Brasil como Estado soberano e independente. Deu-se, em seguida, o ingresso do Brasil na vida constitucional.

A fracassada Constituição Luso-Brasileira de 1822 foi uma continuação da Constituição Portuguesa de 1822 e resultado das Cortes Extraordinárias Constituintes eleitas em Portugal, no Brasil e na África, por pressão da Revolução Liberal do Porto. Participaram dela dois delegados brasileiros. Devido à complexidade do processo de independência do Brasil, que não se concluiu com os episódios de 7 de setembro, a Constituição continuou sendo discutida até o dia 23 daquele mês, embora, desde maio, delegados baianos e sulistas tenham demonstrado divergência particular em relação aos critérios estabelecidos de cidadania e autonomia provincial. Duas semanas após a ruptura formal de 7 (sete) integrantes das bancadas paulista e baiana, seria lançado o Manifesto de *Falmouth*⁷, onde se explicita os motivos de divergência com as Cortes portuguesas. Cumpre observar, contudo, que as províncias do Piauí, do Maranhão e do Pará se mantiveram leais à Constituição promulgada em Portugal, tendo

⁶ Movimento de cunho liberal que ocorreu em 1820 e teve repercussões na História de Portugal e do Brasil.

⁷ Onde se explicita os motivos de divergência com as Cortes portuguesas.

enfrentado os artífices da independência brasileira na famosa Guerra Brasileira da Independência. (MIRANDA, 2001).

Na teoria, a Constituição Luso-Brasileira de 1822, assinada por representantes de Porto Alegre, do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro, de Alagoas, do Ceará e de Santa Catarina, contemplaria, conforme seu art. 20, “os Portugueses de ambos os hemisférios” (ênfase para a ausência de uma consciência de nacionalidade “brasileira”), considerando ser seu território “o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves”, incluindo as colônias portuguesas da África Ocidental e da Ásia.

Em 24 de março de 1824, foi outorgada a Constituição Política do Império do Brasil, tendo sido considerada a primeira Constituição brasileira. Ademais, sua principal fonte foi a doutrina do liberal-conservador francês Benjamin Constant. Previa, além dos três poderes da doutrina clássica de Montesquieu, o Poder Moderador, atribuindo ao Imperador o posto de chefe supremo do Estado brasileiro. Essa foi marcada pelo desequilíbrio entre os poderes constituintes, sendo que o Poder Moderador do Imperador subjugava os outros poderes (legislativo, executivo e judiciário). Ainda instituiu o regime de padroado, subjugando o poder da Igreja Católica ao poder do imperador. Abriu caminho para a instituição do governo parlamentar no Brasil. (MIRANDA, 2001).

O Poder Legislativo era bicameral: a dos deputados, eletiva e temporária; e a dos senadores, vitalícia, cujos membros eram nomeados pelo Imperador a partir de uma lista tríplice indicada pela Província. As eleições eram indiretas e censitárias, isto é, somente era eleitor quem tivesse certo rendimento, que servia de base para o exercício do voto. Estimativas apontavam para cerca de apenas 1% (um por cento) da população. (BRASIL, 1824).

O Poder Executivo era exercido pelos ministros de Estado, tendo como Chefe o Imperador. Interessante notar que, nas constituições republicanas, a ordem é inversa. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente, auxiliado pelos seus ministros de Estado. O Poder Judiciário era independente, mas o Imperador, como Chefe do Poder Moderador, podia suspender os juízes. O Poder Moderador podia destituir e nomear os ministros de Estado. Podia além disso, no âmbito do Poder Legislativo, dissolver a Câmara dos Deputados e adiar a escolha e a convocação dos senadores indicados pelas listas tríplices provinciais. As Províncias (hoje denominadas estados-membros) eram subordinadas ao Poder Central, na pessoa de seu presidente (atual Governador), e do Chefe de Polícia. Não havia eleições para esses cargos, já que ambos eram escolhidos pelo Imperador. (BRASIL, 1824).

Marcado pelo intenso centralismo político e administrativo, pois o Estado Brasileiro monárquico era unitário, vale dizer, em que havia um único centro irradiador de decisões políticas, tendo como agente principal o Poder Moderador e adotando oficialmente a religião católica, foi o Texto Constitucional mais longo da nossa história, tendo durado 65 (sessenta e cinco anos) e, paradoxalmente, uma das constituições mais liberais para a época. (BRASIL, 1824).

Contudo, é preciso lembrar que as antigas autonomias políticas regionais e locais não se enquadraram pacificamente na estrutura do Estado Unitário consagrada na Constituição de 1824⁸. O Imperador teve que enfrentar inúmeras manifestações de rebeldia, que o levaram à abdicação do trono e à instauração de Regências, para governar o Brasil até que o herdeiro da Coroa atingisse a maioria. E, durante o Período Regencial, por meio do Ato Adicional de 1834⁹, foi devolvida uma parte da autonomia às Províncias, sobretudo com a criação das Assembleias Provinciais, embora estas devessem conviver com um Governador de livre escolha do governo central. Todavia, as aspirações autonomistas continuaram vivas e, a partir de 1870, quando se desencadeou o Movimento Republicano, falou-se constantemente em federalismo e autonomia municipal. Tais aspirações vão ter acolhida na primeira Constituição republicana de 1891, iniciando-se então o Brasil como Estado Federal. (FAUSTO, 2006).

Uma nova constituição se impôs, porquanto o Estado brasileiro não era mais monárquico, e sim republicano. Em 24 de fevereiro de 1891, outorgou-se uma nova Constituição, basicamente escrita por Rui Barbosa, que o fez inspirado na Constituição norte-americana de 1787, chamando este país por um novo nome: Estados Unidos do Brasil.

As Províncias foram transformadas em Estados-Membros e o Município Neutro, em Distrito Federal. Adotou-se o Federalismo com a consagração da união indissolúvel, o que revelava o temor que houvesse secessão. Os Estados-Membros passaram a gozar de autonomia com competências governamentais próprias de um Estado Federalista. (BRASIL, 1891).

Saliente-se, como dito, que a Constituição Brasileira de 1891 foi inspirada na norte-americana, criando o Presidencialismo como forma de governo, cujo mandato era de quatro anos, extinguindo-se o Poder Moderador da constituição monárquica e adotando-se a tripartição de Poderes. O Poder Legislativo continuou bicameral, extinguindo-se o voto censitário e adotando-se o sufrágio direto, um grande avanço democrático. O Poder Judiciário fortaleceu-

⁸ O texto original da pioneira constituição brasileira permanece quase que inteiramente esquecida no Arquivo Nacional no Rio de Janeiro, ignorada e desconhecida da maioria dos brasileiros.

⁹ Ato Adicional de 1834 promoveu algumas alterações e adições à Constituição de 1824, conforme autorizado pela Lei de 12 de outubro de 1832. Na prática, foi uma revisão da Constituição.

se, conferindo-se aos seus membros a vitaliciedade e a irredutibilidade de vencimentos. Assumiu o controle dos atos legislativos e administrativos. (BRASIL, 1891).

A Constituição Brasileira de 1891 foi considerada reveladora da inadequação entre as exigências da realidade social e a organização formal declarada na Constituição. Em grande parte, essa inadequação deveu-se ao fato de que o federalismo foi visto e buscado, quase que exclusivamente, como forma de promover a descentralização política, para que se fortalecessem as lideranças estaduais, à custa do esvaziamento das competências do governo central. Não foi devidamente estimada a circunstância de que a atribuição de maiores competências aos governos estaduais representava também a atribuição de mais encargos, o que, por sua vez, exigia maiores rendas. A falta de cuidado para essa importante correlação fez com que, desde o início da vida republicana, os Estados se revelassem incapazes de cumprir seus encargos.

Entenda-se que essa deficiência, aliada a outros fatores, como a supervalorização das chefias políticas de alguns Estados, determinou que, em 1926, por via de uma grande emenda constitucional, fosse disciplinado o exercício das autonomias estaduais. No entanto, a tentativa foi tardia e tímida, encerrando-se pouco depois, com a deposição do Presidente Washington Luiz, deixando uma imagem desfavorável do federalismo. (MIRANDA, 2001).

Entre 1889 e 1930, o governo foi oficialmente uma democracia constitucional. A partir de 1894, a Presidência alternou entre os estados dominantes da época, São Paulo e Minas Gerais. Como os paulistas eram grandes produtores de café e os mineiros estavam voltados à produção leiteira, a situação política do período ficou conhecida como Política do Café-com-Leite. Esse equilíbrio de poder entre os estados, foi uma política criada pelo presidente Campos Sales, chamada de Política dos Estados ou Política dos Governadores. A República Velha terminou com a Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, instituindo-se “Governo Provisório”, até que novas eleições fossem convocadas. (CAMPOS SALLES, 1983).

É no contexto da década de 1930 que ocorrem avanços importantes na perspectiva de organização política de um Estado articulador de políticas sociais, econômicas, educacionais e trabalhistas para o país.

Em 1934, uma nova Constituição, elaborada e aprovada por uma Assembleia Constituinte, fruto da Revolução Constitucionalista de 1932, inseriu a democracia social com inspiração na Constituição alemã de Weimar. A Constituição de 1934 manteve os princípios fundamentais formais, como a República, a Federação, a Divisão de Poderes, o Presidencialismo e o Regime Representativo, e criou a Justiça Eleitoral, admitindo o voto feminino. A principal característica residiu na declaração de direitos e garantias individuais,

dedicando-se um título à ordem econômica e social, à família, à educação e à cultura. Contudo, incorreu em inadequações, principalmente por não terem sido devidamente integradas na organização político-constitucional, as novas forças sociais resultantes do ingresso do Brasil na era industrial. (BRASIL, 1934).

O período que vai de 1930 a 1945, a partir da derrubada do presidente Washington Luís, em 1930, até a volta do país à democracia em 1945, é chamado de Era Vargas, em razão do forte controle na pessoa do caudilho Getúlio Dorneles Vargas, que assumiu o controle do país, no período, compreendendo o Estado Novo (1937-1945). Estado Novo ou Terceira República Brasileira foi o regime político brasileiro instaurado por Getúlio Vargas, em 1937, caracterizado pela centralização do poder, nacionalismo, anticomunismo e por seu autoritarismo, vigorou até 29 de outubro de 1945.

Em 10 de novembro de 1937, através de um golpe de estado, Vargas instituiu o Estado Novo em um pronunciamento em rede de rádio, no qual lançou um manifesto à nação dizendo que o regime tinha como objetivo reajustar o organismo político às necessidades econômicas do país.

Após a Constituição de 1937, Vargas consolidou seu poder. O governo implementou a censura à imprensa e a propaganda era coordenada pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Também houve forte repressão ao Comunismo, amparada pela “Lei de Segurança Nacional”, que impediu movimentos revolucionários, como a Intentona Comunista de 1935, durante todo o período. A centralização do poder estatal e da política econômica, juntamente com uma política de substituição de importações, possibilitou a captação de recursos para o avanço da industrialização no Brasil e para a criação de instituições que possibilitassem esse processo, como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce.

No campo educacional, acirraram-se os enfrentamentos entre duas tradições que se mantiveram até os dias atuais: uma defendendo a educação pública sob a égide do Estado; e outra defendendo uma educação sob a responsabilidade da iniciativa privada. No campo do trabalho, sob a hegemonia do Estado, instaurou-se, definitivamente, a legislação que regulava as relações entre operários e trabalhadores urbanos de um lado; e, de outro, os patrões.

A par disso, foram totalmente preservadas as estruturas obsoletas do Norte e do Nordeste, ampliando-se o desnível entre as diferentes regiões brasileiras. Isso tudo concorreu para a implantação da contraditória “ditadura constitucional” de 1937, com Getúlio Vargas outorgando uma Carta Constitucional, prometendo que ela seria submetida ao *referendum*

popular, o que jamais ocorreu. Curiosamente, embora o ditador tivesse poderes absolutos, aplicava-se à Constituição para alguns efeitos, tendo havido até mesmo algumas reformas constitucionais, também outorgadas por decreto do ditador. Outro aspecto curioso era que a Carta Outorgada de 1937, embora produto de uma centralização absoluta do poder, afirmava que o Brasil continuava sendo um Estado Federal.

A Constituição Brasileira de 1937 é a quarta Constituição do Brasil e a terceira da República, de conteúdo pretensamente democrático. Foi, no entanto, uma Carta Política eminentemente outorgada, mantenedora das condições de poder do Presidente Vargas. A Constituição de 1937, que recebeu o apelido de “Polaca”, por ter sido inspirada no modelo semifascista polonês, foi extremamente autoritária e concedeu ao governo poderes praticamente ilimitados. (BRASIL, 1937).

A Constituição de 1937 foi a primeira republicana autoritária que o Brasil teve, atendendo a interesses de grupos políticos desejosos de um governo forte, que beneficiasse os dominantes e mais alguns, que consolidasse o domínio daqueles que se punham ao lado de Vargas. A principal característica dessa Constituição era a enorme concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo. Seu conteúdo era fortemente centralizador, ficando a cargo do presidente da República a nomeação das autoridades estaduais, os interventores. A esses, por sua vez, cabia nomear as autoridades municipais. (BRASIL, 1937).

Formalmente, a tripartição de Poder foi mantida, porém suas funções foram altamente enfraquecidas. Sendo certo que o Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República, chamado de Chefe Supremo do Estado, concentrava a maior parte dos poderes. No tocante ao Poder Legislativo, o Presidente da República podia colocá-lo em recesso, quando bem desejasse, acumulando suas funções. O Judiciário tornou-se vassalo do Executivo e o Congresso Nacional, igualmente controlado por Vargas, podia anular as decisões judiciais. O direito de manifestação livre do pensamento foi censurado assim como as artes e a imprensa em geral. Enfim, essa Lei Maior legitimou o Estado Novo Getulista autoritário e ditatorial, revogando todos os avanços democráticos e sociais da Carta anterior. (BRASIL, 1937).

Em 1945, dá-se a queda do Presidente Vargas e, no ano seguinte, uma Assembleia Nacional Constituinte aprova nova Constituição, reafirmando a organização federativa do Estado Brasileiro. A mesa da Assembleia Constituinte promulgou a Constituição da República Federativa do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no dia 18 de setembro de 1946, consagrando as liberdades expressas na Constituição de 1934, que haviam sido retiradas em 1937. (BRASIL, 1946).

Na prática, o Brasil voltou a funcionar como um Estado Federal, embora com um Governo Federal dotado de maiores competências e de muito mais recursos financeiros do que os governos estaduais. Mais uma vez, ocorreram inúmeros desequilíbrios, pois as regiões Norte e Nordeste, menos desenvolvidas economicamente e, em consequência, apresentando desníveis sociais muito acentuados, continuaram desassistidas. Por outro lado, não obstante afirmar enfaticamente a prevalência da livre iniciativa, a própria Constituição criou vários instrumentos para intervenção do Estado na ordem econômica, visando, sobretudo, a promover a redistribuição dos recursos financeiros por meio do planejamento da economia e da concessão de incentivos aos investimentos que fossem feitos nas regiões menos desenvolvidas. (BRASIL, 1946).

No entanto, os desníveis sociais e regionais continuaram fomentando desgostos e estimulando movimentos favoráveis a profundas reformas estruturais. Isso levou ao acirramento das lutas políticas, culminando com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, em 1961, após alguns meses de governo.

A primeira LDB foi publicada em 20 de dezembro de 1961 pelo Presidente João Goulart, seguida por outra versão, em 1971 (Lei n. 5692), em pleno Regime Militar, que vigorou até a promulgação da LDB/1996. Basicamente, dois grupos disputavam qual seria a filosofia que serviria de base para a elaboração da LDB. De um lado, estavam os estatistas, ligados principalmente aos partidos de esquerda; e, do outro, os liberalistas. Partindo do princípio que o Estado precede o indivíduo na ordem de valores e que a finalidade da educação é preparar o indivíduo para o bem da sociedade, os estatistas defendiam que só o Estado deveria educar. Escolas particulares podiam existir, mas tão somente como uma concessão do poder público. O outro grupo, denominado de liberalistas, e ligado aos partidos de centro e direita, sustentava que a pessoa possuía direitos naturais e que não cabia ao Estado garanti-los ou negá-los, mas simplesmente respeitá-los. A educação deveria ser um dever da família que teria de escolher dentre uma variedade de opções de escolas particulares. Ao Estado caberia a função de traçar as diretrizes do sistema educacional e garantir às pessoas provenientes de famílias pobres o acesso às escolas particulares por meio de bolsas. Na disputa que durou 16 (dezesesseis) anos, as ideias dos liberalistas se impuseram sobre as dos estatistas, na maior parte do texto aprovado.

Em seguida, o Vice-Presidente João Goulart aceita a substituição do Presidencialismo pelo Parlamentarismo, para que lhe fosse dada posse na Presidência da República. Em pouco tempo, a EC n. 4, de 6 de janeiro de 1963, restaurou o Presidencialismo, o que, afinal, precipitou

sua derrubada por um movimento militar, em 1964. Em seguida, foi revogada a Constituição de 1946, de forma indireta.

Com efeito, implantado um Governo Militar, publicou-se um conjunto de ordens a que denominou Ato Institucional, prevendo, entre outras disposições, que continuava em vigor a Constituição, mas, ao mesmo tempo, deu ampla margem a ações arbitrárias.

Em 1967, foi aprovada uma nova Constituição, pelo Congresso Nacional. O projeto de lei da nova Carta Magna fora elaborado pelo Governo Militar e o Congresso Nacional chamado a atuar como Assembleia Constituinte, conseguindo apenas que fossem aceitas algumas emendas propostas por seus membros. Mais uma vez, afirmava-se que o Brasil continuava sendo um Estado Federal, embora com um governo fortemente centralizado e dotado de poderes absolutos. Finalmente, em 1969, nasceu nova Carta Outorgada, assinada por chefes militares que assumiram o governo em substituição ao Marechal Costa e Silva.

A Junta Governativa Provisória de 1969, também conhecida como Segunda Junta Militar, governou o Brasil de agosto a outubro de 1969. Foi composta pelos três ministros militares: o General Aurélio de Lira Tavares, ministro do Exército; Almirante Augusto Rademaker, ministro da Marinha; e Brigadeiro Márcio de Sousa Melo, ministro da Aeronáutica.

Essa nova Carta recebeu a denominação oficial de EC n. 1, com evidente inadequação, pois uma Constituição só pode ser emendada por formato nela mesma prevista e na outorga da Carta de 1969 não se levou em conta o processo de emenda previsto na Constituição de 1967, o que demonstra que esta foi simplesmente posta de lado, não obstante o novo texto tenha repetido muitos de seus dispositivos.

O próprio Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece-a, exceto no aspecto formal, como uma nova Constituição: “A Emenda n.º 1, de 1969, equivale a uma nova Constituição pela sua estrutura e pela determinação de quais dispositivos anteriores continuariam em vigor”¹⁰ (BRASIL, 2017).

A referida EC desfigurou de tal forma a Constituição de 1967, que por muitos constitucionalistas é considerada uma nova constituição do ponto de vista prático e até jurídico, pois alterou o sistema como um todo sem qualquer observação ou respeito pela própria constituição. Inclusive, no documento de 1969 persiste a afirmação de que o Brasil é um Estado

¹⁰ STF. Guia de Direito Constitucional. Apresenta a Constituição de 1967, reformulada pela Emenda 1, de 1969, outorgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica. A Emenda 1, de 1969, equivale a uma nova Constituição pela sua estrutura e pela determinação de quais dispositivos anteriores continuariam em vigor. Formalmente, porém, continuava em vigor a Constituição de 1967, com as manutenções e alterações da Emenda 1. Vigoraram no período os atos institucionais. Primeiro como comandos autônomos de subversão e corrupção e depois como normas incorporadas à Constituição, no seu art. 182.

Federal, embora sob muitos aspectos fundamentais não funcionasse como federação, havendo no próprio texto constitucional inúmeros dispositivos claramente incompatíveis com uma organização federativa. Apesar disso, formalmente o Brasil é uma República Federativa, estando expressamente proibida até mesmo a discussão de emendas constitucionais tendentes à abolição da Federação ou da República. (BRASIL, 1967).

Em 1971, o Governo Militar instituiu a Reforma do Ensino de 1.º e 2.º graus, depois de tramitação sumária no Congresso. A Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, mudou a organização do ensino no Brasil. Numa alteração radical, o 2.º grau passou a ter como principal objetivo a profissionalização. Em curto e médio prazos, todas as escolas públicas e privadas desse nível deveriam tornar-se profissionalizantes. Elas teriam que escolher os cursos que ofereceriam, entre mais de 100 (cem) habilitações, que incluíam formações variadas, como auxiliar de escritório ou de enfermagem e técnico em edificações, contabilidade ou agropecuária. O aluno receberia, ao fim do 2.º grau, um certificado de habilitação profissional. Os governos estaduais teriam que implementar as medidas. A formação geral, antes oferecida por meio do secundário (que podia ser clássico ou científico), perdia espaço.

Em meio às críticas à profissionalização compulsória, a ditadura permitiu flexibilizações na Lei n. 5.692/1971 ao longo dos anos. Por fim, em 1982, o Congresso Nacional recebeu do governo militar o projeto que extinguiria a exigência de habilitação profissional.

Em outubro de 1982, o último presidente do regime militar, João Baptista Figueiredo, sancionou a Lei n. 7.044, de 18 de outubro de 1982, que extinguiu o caráter obrigatório da profissionalização. A “qualificação para o trabalho” determinada pela reforma foi substituída pela expressão “preparação para o trabalho”, retirando a exigência de habilitação profissional, que passaria a ser opcional para as escolas. A ideia do ensino profissionalizante obrigatório acabaria sepultada pela própria ditadura que a concebeu.

Em 1985, por meio da EC n. 26, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte com a finalidade de elaborar novo texto constitucional para expressar a realidade social pela qual passava o país, que vivia um processo de redemocratização, após o término do regime militar. Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, tendo como base diversas garantias constitucionais, dando maior efetividade aos direitos fundamentais, havendo a participação do Poder Judiciário sempre que houver lesão ou ameaça a direitos. (BRASIL, 1985; 1988).

Em 1993, o povo foi chamado a definir, por meio de plebiscito, alguns pontos sobre os quais os constituintes não haviam chegado a um acordo: forma e sistema de governo. O

resultado foi à manutenção da República presidencialista. Obteve êxito democrático instituindo um Estado de Direito pautado pelos seguintes valores: direitos sociais e individuais; liberdade; segurança; bem-estar; desenvolvimento; igualdade e justiça.

Como se verifica, o descompasso entre as afirmações formais da Constituição e o que ocorre na prática ainda é uma das características do sistema jurídico-social brasileiro. Tal desencontro, que vem ocorrendo desde a primeira Constituição de 1824, e que não foi superado pelas várias Constituições posteriores, é, sem dúvida, um dos fatores responsáveis pela instabilidade política, que tem sido uma constante na vida brasileira. Isso alimenta a crença de que haverá maior possibilidade de uma ordem política e social estável se houver uma Constituição autêntica, que leve em conta as características globais da realidade social, fixando meios adequados para a redução substancial dos desníveis sociais e regionais.

Em relação à atual CF/1988, não há como negar que os princípios democráticos nortearam sua elaboração. Ela proclama a liberdade de associação, proíbe a intervenção do Estado na concessão de autorizações para a fundação de sindicatos, garante a autonomia das entidades de classe e concede aos sindicatos amplo poder de representação. (BRASIL, 1998).

Barroso (2005) enfatiza que uma série de conjuntos e medidas afetaram o modelo de administração pública, a partir da década de 1980, incluindo a educação, tais como a descentralização de recursos, o desenvolvimento dos procedimentos de avaliação e controle, a opção de escolha da escola pela família e a polarização de alunos de melhor rendimento em determinadas escolas. O conceito de regulação trabalhado pelo autor é relacionado a esse contexto, na medida em que problematiza a constante referência da aliança do termo do “novo” papel regulador do Estado às “propostas de ‘modernização’ da administração pública das práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram apanágio da intervenção estatal” (BARROSO, 2005, p. 727).

Nesse papel regulador, o Estado brasileiro passa a ser uma instituição avaliativa. A busca por resultados, a eficiência dos gastos públicos e a competitividade com o setor privado levaram o Estado a tomar para si um papel de avaliador. No caso brasileiro, o complexo sistema de monitoramento que se instalou nos serviços oferecidos pela União, em especial na educação, permitiu avaliar e verificar se as metas foram ou não atingidas, no sentido de manter ou aumentar os investimentos em educação, mas sem fazer parte cotidianamente do processo de formação dos alunos, passando esse encargo aos Estados e Municípios. (MORAES, 2002; BARROSO, 2005).

Nesse contexto, o Brasil passou por transformações significativas na educação a partir do final dos anos de 1980, com maior ênfase na década de 1990. Instaurou-se um movimento reformista tardio em relação a boa parte de outros países, fruto da conjuntura política instável que o país vivia.

Afonso (2001) descreve a reforma do Estado brasileiro como uma ação muito maior do que uma simples mudança na forma de gerenciar e modernizar a administração do aparelho estatal. O autor sustenta que o processo de globalização e transnacionalização do capitalismo, com a presença de organismos internacionais definindo as regras, em particular para países periféricos como o Brasil, influencia diretamente a tomada de posição do Estado como regulador e avaliador. (AFONSO, 2001).

Chirinéa e Brandão (2015) apresentam tal reforma como uma administração gerencial, com redução de custos e um Estado mais eficiente. Um Estado fortalecido, porém, menos provedor de serviços e, conseqüentemente, mais regulador e avaliador de resultados. As autoras ainda ressaltam que as reformas propostas pelo Estado na época referida delinearão as políticas educacionais brasileiras, na medida em que a proposição e consolidação das avaliações de larga escala, assim como a ideia inicial de indicadores educacionais, se deram nesse período. (CHIRINÉA; BRANDÃO, 2015).

A função de Estado avaliador na educação ganhou vulto com a implantação das avaliações de larga escala. Afonso (2001) defende que o tratamento delas, com a promoção de um “*ethos* competitivo” com base em pressões por resultados, ranqueamento de melhores indicadores, predominando a racionalidade mercantil e instrumental com a valorização de índices de resultados quantificáveis, sem a consideração de contextos educacionais, é a principal herança que a reforma estatal disponibilizou para a educação, particularizando o caso brasileiro. Portanto, um problema que permeia o debate das avaliações externas em educação não é a sua existência, e sim como se utilizam seus resultados, assunto tratado nas próximas seções da tese. (AFONSO, 2001).

A CF/1988 consagrou o ideário da universalização das políticas sociais no Brasil, numa fase em que as condições econômicas para chegar ao universalismo de fato se tornavam cada vez mais difíceis; o Brasil passou toda a década de 1990 inserido em empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e sujeito às regras do Consenso de Washington¹¹, que

¹¹ Conjugação de grandes medidas formulada em 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

privilegia os interesses do capital financeiro internacional e os ideais neoliberais são avessos a quaisquer políticas sociais. Sendo assim, crise econômica, nas finanças públicas e direitos constitucionais adquiridos passam a ser, desde meados dos anos 1990, um dos conflitos a serem enfrentados numa eventual reforma do Estado. A crise do Estado do Bem-Estar Social no Brasil chegou antes que ele pudesse ser, de fato, implantado em sua plenitude.

Nader (2013) apresenta um conceito contemporâneo de Estado significativo de sua composição, qual seja, “um complexo político, social e jurídico, que envolve a administração de uma sociedade estabelecida em caráter permanente em um território e dotado de poder autônomo” (NADER, 2013, p. 130). A doutrina moderna sobre o Estado pauta-se por três caminhos. Visão sociológica que processa a análise social, econômica, religiosa, jurídico, bem como a sua formação étnica. Analisando o Estado na esfera política, tem-se o estudo de modo geral, do bem-estar social do coletivo. Por fim, não menos importante, o caminho jurídico, que estuda as normas que estruturaram o Estado, desde as constituições até suas leis ordinárias.

Dallari (2011) faz uma crítica acintosa à tripartição dos poderes:

A primeira crítica feita ao sistema de separação de poderes é no sentido de que ele é meramente formalista, jamais tendo sido praticado. A análise do comportamento dos órgãos do Estado, mesmo onde a Constituição consagra enfaticamente a separação dos poderes, demonstra que sempre houve uma intensa interpenetração. Ou o órgão de um dos poderes pratica atos que, a rigor, seriam de outro, ou se verifica a influência de fatores extralegais, fazendo com que algum dos poderes predomine sobre os demais, guardando-se apenas a aparência de separação.

Outro argumento importante contra o sistema é que ele jamais conseguiu assegurar a liberdade dos indivíduos ou o caráter democrático do Estado. A sociedade plena de injustiças criada pelo liberalismo, com acentuadas desigualdades e a efetiva garantia de liberdade apenas para um pequeno número de privilegiados, foi construída à sombra da separação de poderes. Apesar desta, houve e tem havido executivos antidemocráticos e que transacionam *de fato* com o poder legislativo, sem quebra das normas constitucionais. [...]

Não raro, também o legislativo, dentro do sistema de separação de poderes, não tem a mínima representatividade, não sendo, portanto, democrático. E seu comportamento, muitas vezes, tem revelado que a emissão de atos gerais obedece às determinações ou conveniências do executivo. Assim, pois, a separação dos poderes não assegurou a liberdade individual nem o caráter democrático do Estado. (DALLARI, 2011, p. 218-219).

A composição dos poderes do Estado brasileiro, que adotou a teoria de Montesquieu em sua Constituição, funciona da maneira tripartite: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. (BRASIL, 1988). Cada um desses Poderes tem sua atividade principal e outras secundárias. Veja-se:

a) Poder Legislativo: possui a função precípua de elaborar leis (função normativa). Em outras palavras, exerce função de controle político-administrativo e o financeiro-orçamentário.

Pelo primeiro controle, cabe a análise do gerenciamento do Estado, podendo, inclusive, questionar atos do Poder Executivo. Pelo segundo controle, pode aprovar ou reprovar contas públicas. Esse poder é exercido pelos Deputados Federais e Senadores, no âmbito federal, pelos Deputados Estaduais, no âmbito estadual, e pelos Vereadores, no âmbito municipal;

b) Poder Executivo: a função preponderante desse Poder é a conversão da lei em ato individual e concreto (função Administrativa). É exercido, no âmbito federal, pelo Presidente da República, juntamente com os Ministros de Estado que são por ele indicados, os Secretários, os Conselhos de Políticas Públicas e os órgãos da Administração Pública. É a ele que competem os atos de chefia de Estado, quando exerce a titularidade das relações internacionais e de governo e quando assume as relações políticas e econômicas. Além disso, o Presidente dialoga diretamente com o Legislativo, tendo o poder de sancionar ou rejeitar uma lei aprovada pelo Congresso Nacional. Na esfera estadual, o poder executivo se concentra no Governador e nos seus secretários estaduais. E, na esfera municipal, no Prefeito e nos seus secretários municipais;

c) Poder Judiciário: tem como função precípua a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial). É exercido por ministros, desembargadores e magistrados. O Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública constituem funções essenciais à justiça.

É importante notar, que, apesar de inexistir hierarquia, a independência dos Poderes é relativa. De fato, verifica-se entre os poderes a busca de um equilíbrio de forças, um sistema de freios e contrapesos em que ocorre a limitação dos excessos de um poder por parte dos demais.

Organização do Estado na Constituição do Brasil é o termo referente a um conjunto de dispositivos contidos na CF/1988 destinados a determinar a organização político-administrativa (ou seja, das atribuições de cada ente da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Além disso, tratam das situações excepcionais de intervenção nos entes federativos, versam sobre administração pública e servidores públicos militares e civis, e também das regiões do país e sua integração geográfica, econômica e social.

A divisão político-administrativa brasileira é apresentada na CF/1988, no art. 18. Nasceu no período colonial, quando o Brasil se dividia em capitanias hereditárias. Depois, foram aparecendo outras configurações que proporcionaram maior controle administrativo do país. Hoje (2022), o Brasil é formado por 26 (vinte e seis) Estados, a União, o Distrito Federal e os Municípios, sendo ele uma República Federativa. Cada ente federativo possui sua autonomia financeira, política e administrativa, em que cada Estado deve respeitar a Constituição Federal e seus princípios constitucionais, além de ter sua Constituição própria.

Cada município (por meio de sua lei orgânica) poderá ter sua própria legislação, no limite das suas competências.

Essa organização é formada pelos três poderes (Poder Executivo, Poder Judiciário e Poder Legislativo), adotando-se, como dito anteriormente, a teoria da tripartição dos poderes. A administração pública federal é composta por três níveis, cada qual com sua função geral e específica: a) Nível Federal: a União realiza a administração pública, ela é um representante do Governo Federal, composta por um conjunto de pessoas jurídicas de direito público; b) Nível Estadual: os Estados e o Distrito Federal realizam a administração pública; e c) Nível Municipal: os Poderes Executivo e Legislativo realizam a administração pública nos municípios.

Visualize-se o Quadro 1 sobre a estrutura dos poderes no Brasil:

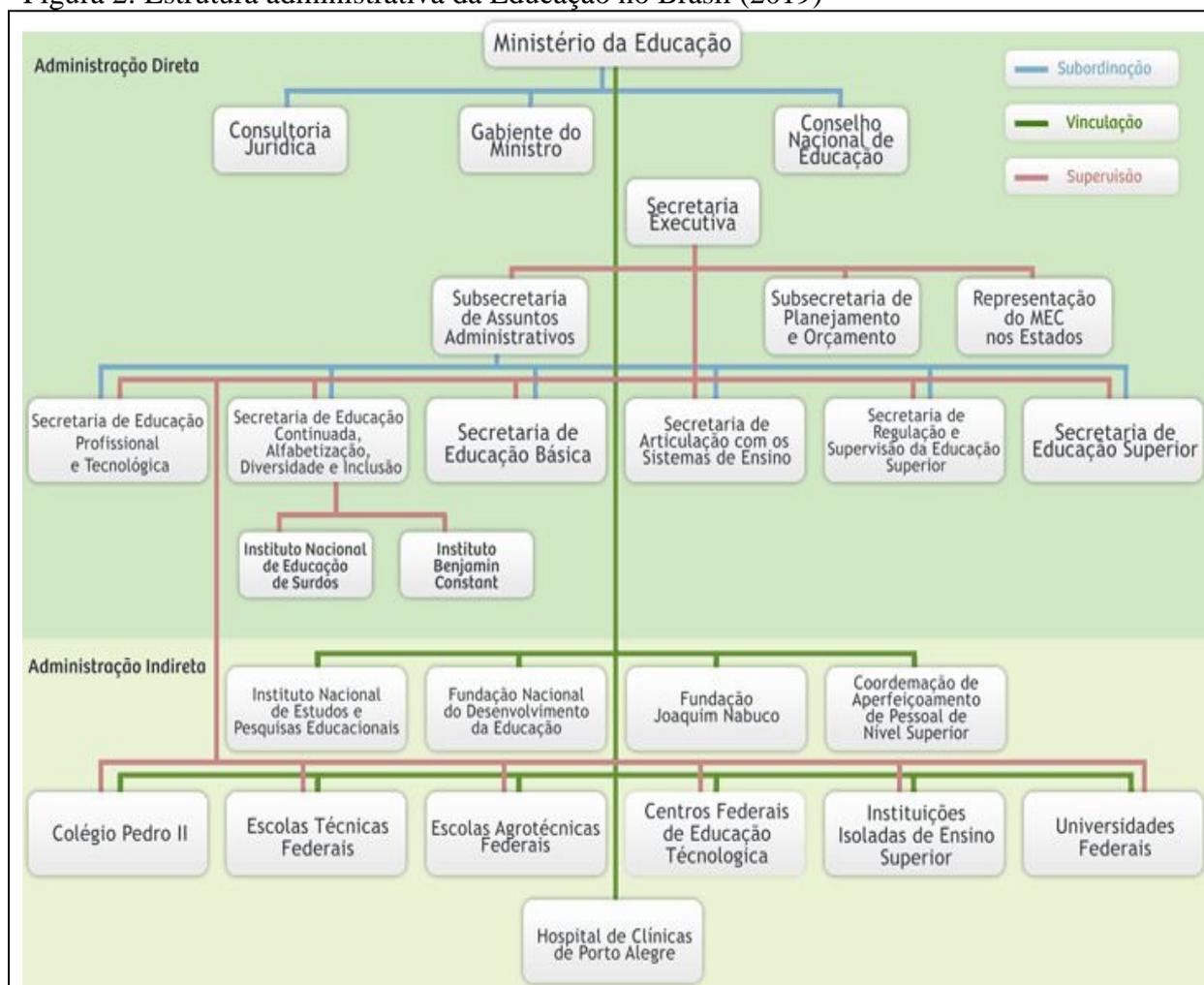
Quadro 1: Estrutura dos Poderes no Brasil (2019)

Poderes/Nível	Federal	Estadual	Municipal
Executivo	Presidente da República, Vice-presidente e Ministros	Governador, Vice-governador e Secretários	Prefeito, Vice-prefeito e secretariado
Legislativo	Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal)	Assembleia Legislativa (Deputados Estaduais)	Câmara Municipal (Vereadores)
Judiciário	Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça Tribunais e Juízes federais	Tribunais e Juízes	Não existe

Fonte: Elaboração própria adaptado de Brasil (2019).

Além dessas divisões, dentro dos órgãos existem outras subdivisões (como conselho, coordenação, diretoria etc.), correspondentes à Organização ou Estrutura do Poder. A título de exemplo, tem-se na educação a seguinte estrutura administrativa, consoante Figura 2:

Figura 2: Estrutura administrativa da Educação no Brasil (2019)



Fonte: Brasil (2019).

Nos diversos arranjos que definem as estruturas políticas e econômicas de uma sociedade, o Estado desempenha funções que determinarão, segundo o contexto histórico vivido, o grau de eficácia desses sistemas. Assim, a atuação de cada elemento do Estado e da sociedade deve estar sempre em sintonia com o momento histórico.

A expressão “Estado Democrático de Direito” ganha relevância, e, mais ainda, pelo fato de esse termo ter sido incluído em nosso atual texto constitucional, torna obrigatória a sua compreensão, com todas as consequências que dela podem e devem advir.

Destarte, sem embargo das vicissitudes que se apresentam, a apreciação da evolução do Estado de Direito para o Estado Democrático de Direito é de suma importância para entender o sentido que se deve empregar, bem como compreender a defesa do direito à educação como inalienável, motivo pelo qual será estudado a seguir.

2.2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O Estado Democrático de Direito concilia Estado Democrático e Estado de Direito, mas não consiste apenas na reunião formal dos elementos desses tipos de Estado. Revela, em verdade, um conceito que incorpora os princípios daqueles conceitos, mas os supera na medida em que agrega um componente revolucionário de transformação do *status quo*. Para compreendê-lo, no entanto, tem-se que passar em revista a evolução e as características de seus componentes, para, ao final, alcançar o conceito-síntese e seu real significado. (SILVA, 1988).

É importante trazer à tona o conceito de Estado Democrático de Direito, uma vez que é nele que o direito à educação e ao trabalho devem ocorrer e ser concretizados. É um conceito de Estado que busca superar o simples estado de direito concebido pelo liberalismo. Garante não somente a proteção aos direitos de propriedade: mais do que isso, defende, por meio das leis, uma variedade de garantias fundamentais baseadas no “Princípio da Dignidade Humana”¹².

A expressão “Estado Democrático de Direito” conjuga dois conceitos distintos (democracia e direito), que, juntos, definem a forma de funcionamento tipicamente assumida pelo Estado, de inspiração ocidental. Cada um desses termos possui sua própria definição técnica, mas, nesse contexto, referem-se especificamente aos parâmetros de funcionamento do Estado ocidental moderno.

Para alcançar uma compreensão do Estado de Direito, não se pode prescindir da distinção entre direito natural e direito positivo, considerando que essa é uma dicotomia estabelecida pelo pensamento jurídico ocidental, e que influenciou e ainda influencia fortemente as relações sociedade-Estado e Estado-indivíduo, sendo que não se pode falar da instituição Estado sem falar no Direito. Dessa divisão teórica resultam questões quando se perquire da relação do Estado com o Direito. Uma delas diz respeito aos limites do poder estatal, no que toca ao direito natural.

Outra intrigante questão nasce quando se diz que o próprio Estado deve ser submetido ao Direito para o seu controle. Bobbio (1995) esclarece que a distinção entre direito natural e direito positivo já havia sido identificada até mesmo na Antiguidade, com Platão e Aristóteles. Este último utilizou-se de dois critérios para chegar a tal diferenciação: a) o direito natural é aquele que tem em toda parte a mesma eficácia, enquanto o direito positivo tem eficácia apenas

¹² É um valor moral e espiritual inerente à pessoa, ou seja, todo ser humano é dotado desse preceito, e tal constitui o princípio máximo do estado democrático de direito. Elencado no rol de Princípios Fundamentais da CF/1988.

nas comunidades políticas singulares em que é posto; b) o direito natural prescreve ações cujo valor não depende do juízo que sobre elas tenha o sujeito, mas existe independentemente do fato de parecerem boas ou más a outros. Prescreve ações cuja bondade é objetiva. O direito positivo, ao contrário, é aquele que estabelece ações que, antes de serem reguladas, podem ser cumpridas de um modo ou de outro, mas, uma vez reguladas pela lei, importa (isto é: é correto e necessário) que sejam desempenhadas como prescrito pela lei. (BOBBIO, 1995).

Os filósofos da Idade Média, a exemplo de Tomás de Aquino e Guilherme de Ockham, também discorreram sobre o assunto, deixando assente que existe uma clara distinção entre direito natural e direito positivo, tendo este a característica de ser posto pelos homens, em contraste com o primeiro que não é posto por esses, mas por algo (ou alguém) que está além desses, como a natureza ou o próprio Deus. (BOBBIO, 1995).

No pensamento dos jusnaturalistas¹³ modernos dos séculos XVII e XVIII, Bobbio (1995) registra a distinção entre direito natural e direito positivo, citando Gluck, que defende que a esfera direito natural se limita àquilo que se demonstra a priori; aquela do direito positivo começa, ao contrário, onde a decisão sobre se uma coisa constitui, ou não, direito depende da vontade de um legislador. (BOBBIO, 1995).

Essa distinção, que perdura até hoje, ganha importância no que tange à questão do exame do Estado de Direito e, em última análise, do Estado Democrático de Direito, quando se sabe que o positivismo jurídico reduziu todo o Direito a direito positivo, afastando o direito natural da categoria do Direito, pois essa corrente doutrinária não considera Direito outro que não seja aquele posto pelo Estado, sendo este o único detentor do poder de estabelecer as normas jurídicas que irão reger a sociedade.

A concepção do Estado moderno vem atrelada a esse entendimento de que o Estado é o único criador do Direito e ele mesmo solucionará os conflitos sociais por intermédio do Estado-juiz que aplicará as normas positivadas pelo próprio Estado-legislador. É a monopolização da produção jurídica e sua aplicação por parte do Estado. É paradoxal que tal sistema jurídico tenha sido preconizado e implementado pelo Estado Liberal, influenciado pelo Iluminismo, uma vez que o seu pressuposto filosófico é a doutrina dos direitos do homem elaborada pela escola do direito natural. No entanto, quando se exigiu do Estado o respeito a tais direitos, deu-se máxima ênfase ao aspecto da legalidade, concedendo o poder absoluto de produção jurídica ao legislador estatal.

¹³ Teoria que procura fundamentar o direito no bom senso, na racionalidade, na equidade e no pragmatismo.

Essa estatização do Direito, segundo Bobbio (1995) foi obra, em grande parte, das ideias liberais de Montesquieu e Beccaria. O primeiro defende, em sua famosa obra “O Espírito das Leis”, que “a liberdade é o direito de se fazer aquilo que as leis permitem”, sendo, conforme ele, o Poder Legislativo o único corpo capaz de criar as leis e o Poder Judiciário mero ventríloquo do legislador (os juízes seriam seres inanimados; a boca que pronuncia as palavras da lei). O segundo, fiel seguidor de Montesquieu, foi ferrenho defensor do princípio da estrita legalidade, afirmando que “só as leis podem fixar as penas de cada delito e que o direito de fazer leis penais não pode residir senão na pessoa do legislador, que representa toda a sociedade unida por um contrato social” (BOBBIO, 1995, p. 17).

Importante esclarecer, entretanto, que Montesquieu apontava a existência de um Direito superior à lei positiva, em sua obra “O Espírito das Leis”, defendendo que existiam relações de justiça possíveis e que o legislador, assim, não faz a lei: escolhe, entre as relações de justiça possíveis, a que melhor se coaduna com as condições próprias a cada Estado. No entanto, essa representação do justo, quando ela é expressa na obra do legislador, é racionalizada e acaba se reduzindo às leis positivas, à vontade daquele que criou a lei. Esse Direito superior ao dos homens fenece e passa a ser representado pela lei, elaborada pelo legislador, como “expressão da vontade geral”, fórmula cunhada por Rousseau e expressa no art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). O jusnaturalismo foi importante, reconhece-se, como impulso inicial às declarações escritas de direitos do homem.

Por outro lado, quando se fala de Estado de Direito no âmbito da doutrina liberal do Estado, deve-se acrescentar à definição tradicional uma determinação ulterior: a constitucionalização dos direitos naturais, ou seja, a transformação desses direitos em direitos juridicamente protegidos, isto é, em verdadeiros direitos positivos. (BOBBIO, 2000).

Essa ideologia ganhou ares científicos sofisticados, mais recentemente, pela pena de Hans Kelsen (2002), o precursor máximo do positivismo jurídico, embora em sua obra “Teoria Pura do Direito” revele o autor que a sua doutrina visava justamente combater a ideologia da ciência do direito tradicional e que a Teoria Pura do Direito teria uma tendência anti-ideológica, manifestando-se como verdadeira ciência do direito. A verdade é que Kelsen (2002) defende que o Direito é um sistema de normas jurídicas, postas pelo Estado, num escalonamento de autoridade legal hierárquica, em que a Constituição de um Estado se encontra na camada jurídico-positiva mais alta. Essa valorização do papel do legislador, com a conseqüente absolutização do direito positivo, na concepção liberal do Estado, como será visto mais adiante,

contribuiu decisivamente para a instituição de um Estado legalista, reduzindo o conceito do Estado de Direito a mero estado de legalidade.

O preâmbulo da CF/1988 aponta que da reunião do povo brasileiro em Assembleia Nacional Constituinte foi instituído um Estado Democrático de Direito visando a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, liberdade, segurança, desenvolvimento, bem-estar, igualdade e justiça como valores supremos. As disposições assentadas, somadas ao art. 2º da Carta Política, onde se afiança harmonia entre os poderes, são a base legal para se arquitetar o sistema de freios e contrapesos. Estado Democrático de Direito é, assim, um Estado que visa à garantia do exercício de direitos individuais e sociais, e os poderes instituídos são organizados de forma a que um não avance sobre a função precípua do outro. (BRASIL, 1988).

É justamente no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei, tem que estar em condições de realizar, mediante a lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. A lei não deve ficar em uma esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira clama, a lei se elevará de importância, na medida em que se caracteriza como desdobramento necessário do conteúdo da Carta Magna e exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos. (SILVA, 1988).

Tem-se como princípios do Estado Democrático de Direito: a) princípio da constitucionalidade, que exprime, em primeiro lugar, que o Estado Democrático de Direito se funda na legitimidade de uma Constituição rígida, emanada da vontade popular, que, dotada de supremacia, vincule todos os poderes e os atos deles provenientes, com as garantias de atuação livre da jurisdição constitucional; b) princípio democrático que, nos termos da Constituição, há de constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais (art. 1º); c) sistema de direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais e culturais (Títulos II, VII e VIII); d) princípio da justiça social, referido no art. 176, *caput*, e no art. 198, como princípio da ordem econômica e da ordem social; e) princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, e inciso I); f) princípio da divisão de poderes (art. 2º) e da independência do juiz (art. 100); g) princípio da legalidade (art. 5º, inciso II); e h) princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI a LXXIII, da CF/1988).

Desta feita, a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social. Para Carone (2004), um dos mecanismos de correção das desigualdades seria o de implantar a “igualdade de condições” para os segmentos excluídos (mulheres, minorias étnicas, deficientes físicos, populações carentes etc.) da hierarquia ocupacional e dos poderes institucionalizados. (CARONE, 2004, p. 47).

Relacionar a concepção de Estado Democrático com o estudo da tese significa fundamentar os princípios teóricos desse modelo de Estado com as políticas públicas, para analisar como o Estado Brasileiro trata o direito à educação no contexto do Ensino Médio e da Educação Profissional.

Abordar tal questão implica refletir sobre as dificuldades que os brasileiros têm enfrentado para fazerem valer seu direito à educação, pois os estudiosos da temática estão convictos de que não é uma tarefa fácil para um cidadão comum a efetivação do acesso aos direitos sociais escritos na legislação. Há uma enorme diferença entre o que está determinado teoricamente e a prática ou efetivação de direitos.

A busca incessante para ter acesso aos benefícios sociais encartados como direitos, é, muitas vezes, uma história de frustrações e conflitos. Se os estudantes e gestores da educação não têm essa consciência do quanto é árduo construir um Estado para muitos, poderão, muitas vezes, agir em direção contrária.

A fragilidade de uma cultura democrática é um dos grandes desafios para a implementação de políticas públicas. A cultura clientelista ainda se apresenta em contraposição à cultura republicana e democrática. Muitos setores da sociedade e do poder público, ainda enxergam o Ensino Médio e a Educação Profissional como concessões, e não como direitos. Não é difícil encontrar operadores do sistema público que argumentam em prol da concessão, como favor, negando direitos ao cidadão. No bojo da efetivação das políticas públicas, há um cenário político importante a ser observado. Dependendo de como os atores se comportam nessa correlação de forças, é possível averiguar ou não como se concretizam os direitos sociais.

A educação enquanto direito social é fruto de muitas lutas pela democratização do acesso à escolarização e à educação pública e de qualidade. Se a democracia é resultado de uma construção coletiva, ela requer persistência para que realmente os direitos sociais sejam conquistados e concebidos como direito de todos e não concedidos como benesses. Para Martinez (2002) “[...] ao direito de alcance propriamente social, global, geral, de relevância social, mas que também seja um direito composto de significados, exercício e usufruto social,

como direito público e subjetivo que tenha de ser assegurado pelo Estado, a exemplo da educação [...]” (MARTINEZ, 2002, p. 3).

Quando se coloca em debate ou em estudo a educação pública como “direito de todos e dever do Estado”, há confrontos com grandes barreiras e se constata o quanto é árdua a luta dos trabalhadores para ultrapassarem o clientelismo e garantirem escola e ensino de qualidade para os seus filhos. Os relatórios oficiais que tratam do direito à educação demonstram como o acesso à educação e a permanência na escola ainda são desafios a enfrentar e superar, para que de fato e de direito a educação seja protegida e efetivada para todos, e não para alguns segmentos sociais.

O direito social é gestado a partir da luta por melhores condições de vida. Nessa busca, o grupo social, vigilante e consciente de seus direitos, sente a necessidade de acompanhar a efetivação da ação do Estado e dos seus dirigentes.

Para que o direito à educação esteja ao alcance de todos e que os benefícios dela decorrentes sejam acessíveis é necessário que se tenha uma ampla compreensão da educação como um direito, e não como privilégio. Não se trata de qualquer educação, qualquer escolarização, trata-se de ensino de qualidade que de fato contribua para que os segmentos sociais possam se desenvolver em todos os níveis.

A atitude de oferecer condições diferenciadas para se conseguir alcançar maior patamar de igualdade nem sempre é compreendida pelos segmentos não contemplados por políticas públicas. Ao contrário, buscar equidade para os segmentos historicamente tratados com desigualdade é visto com receio e resistência. No país, indubitavelmente, ocorrem graves desigualdades, que, aliás, podem ser inferidas dos próprios dados oficiais. Entretanto, poucos admitem haver uma maior atenção, por parte do Estado, para a redução das desigualdades históricas, sobretudo no âmbito da educação.

Ressalte-se, ainda, que a educação no contexto do Estado Democrático de Direito é a base constitutiva do desenvolvimento humano e da cidadania, é um bem público. A equidade em relação à educação significa enfrentarem-se as desigualdades no tocante à faixa etária, ao gênero, à etnia e raça, aos grupos vulneráveis, às regiões e às classes sociais, garantindo-se oportunidades iguais e ao mesmo tempo respeitando-se as diferenças sociais.

A compreensão de Estado Democrático de Direito requer: a) fundamento na soberania popular; b) necessidade de providenciar mecanismos de apuração e de efetivação da vontade do povo nas decisões políticas fundamentais do Estado, conciliando uma democracia representativa, pluralista e livre com uma democracia participativa efetiva; c) ser também um

Estado Constitucional, ou seja, dotado de uma constituição material legítima, rígida, emanada da vontade do povo, dotada de supremacia e que vincule todos os poderes e os atos dela provenientes; d) existência de um órgão guardião da Constituição e dos valores fundamentais da sociedade, que tenha atuação livre e desimpedida, constitucionalmente garantida; e) existência de um sistema de garantia dos direitos humanos, em todas as suas expressões; f) realização da democracia social, econômica e cultural, com a conseqüente promoção da justiça social; g) observância do princípio da igualdade; h) existência de órgãos judiciais, livres e independentes, para a solução dos conflitos sociais, entre os próprios indivíduos e entre o Estado e os indivíduos; i) observância do princípio da legalidade, sendo a lei formada pela legítima vontade popular e informada pelos princípios da justiça; e j) observância do princípio da segurança jurídica, controlando-se os excessos de produção normativa, propiciando, assim, a previsibilidade jurídica.

Abordar a relação entre o Estado e a educação no Brasil se constitui um grande desafio, tendo em vista que o nosso liberalismo foi diverso, o nosso intervencionismo foi outro, pois se manifestou de forma singular no Brasil. Nos países europeus, os sistemas nacionais de educação começavam a se articular e a generalização da instrução elementar passava a ser entendida como uma tarefa precípua do Estado nacional. Ainda não se tem, no Brasil, um sistema de educação que possa ser denominado nacional, dadas as profundas disparidades entre redes, sistemas de ensino, entre Estados e Regiões. Por força das alterações no capitalismo mundial, no início do século XXI, houve a necessidade de reduzir um Estado já diminuto, não obstante a sua dívida histórica com parcela majoritária da população, distanciando-o da aclamação do fundamento da dignidade da pessoa humana.

As políticas públicas de educação geralmente estão associadas aos momentos históricos de um país e do mundo e à interpretação de poder de cada época. No Brasil, elas são estabelecidas por um processo pedagógico nacional, no qual são discutidas as temáticas necessárias para garantir uma educação de qualidade, e apoiadas pela legislação. Exigem, ainda, a participação da sociedade como um todo (educadores, alunos, pais e governo).

Normalmente, as políticas educacionais têm origem nas leis votadas pelo Poder Legislativo nas esferas Federal, Estadual e Municipal, embora membros do Poder Executivo também detenham iniciativa. Aos cidadãos cabe participar dos conselhos de políticas públicas, que são espaços de discussão de demandas.

Dessa forma, as políticas educacionais podem ser entendidas como um meio de construção de valores e conhecimentos que possibilitam o pleno desenvolvimento do educando,

incluindo sua capacidade de se comunicar, compreender o mundo ao seu redor, defender suas ideias e exercer a cidadania.

Ao estabelecer modelos educacionais concebidos pelos cidadãos e pelo governo, essas políticas públicas viabilizam a criação de uma sociedade apta a trabalhar, questionar e contribuir com o crescimento da nação. Por isso, são de extrema importância para o país. No entanto, construir uma política pública eficiente, principalmente na área educacional, não é nada fácil. Com o intuito de servir a todos os cidadãos, cada qual com suas necessidades e anseios, as políticas educacionais abrangem, obrigatoriamente, uma série de variáveis.

As políticas educacionais no país precisam levar em consideração, acima de tudo, os aspectos abordados pela CF/1988 e pela LDB/1996, especialmente a garantia do direito de acesso à educação a qualquer brasileiro. Em seu art. 3º, a LDB/1996 atesta que o ensino deverá considerar os princípios de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender [...]; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; respeito à liberdade e apreço à tolerância; valorização do profissional da educação escolar e garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988; 1996).

No fim dos anos 1990, começaram a circular no meio educacional palavras como: qualidade total; modernização do ensino; adequação ao mercado de trabalho; competitividade; eficiência; e produtividade. Todas são fruto da ideologia neoliberal. Atribuiu-se à educação a responsabilidade de dar sustentação à competitividade do país, pois, enquanto consenso mundial, disseminava-se a ideia de que para “sobreviver à concorrência do mercado, para conseguir ou manter um emprego, para ser um cidadão do século XXI, seria preciso dominar os códigos da modernidade” (SHIROMA *et al*, 2004, p. 54).

Documentos provenientes de organismos internacionais, tais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), Organização Mundial do Comércio (OMC), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e Associação Latino-Americana para o Desenvolvimento Industrial e Social (ALADIS), ditaram soluções consideradas cabíveis aos países em vias de desenvolvimento.

Essa história começa muito antes dos anos 1980, mais precisamente no ano de 1944. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, grupos vinculados ao governo norte-americano e ao Reino Unido articularam-se no sentido de construir um plano de estabilização pós-guerra, capaz de promover o desenvolvimento econômico mundial. Em 1944, os Estados Unidos da América

(EUA) sediaram um encontro que reuniu representantes de 44 (quarenta e quatro) governos, com o objetivo de formular propostas para a criação de um FMI que promovesse um reordenamento mundial dos mercados e das finanças.

Foi, então, firmado um acordo, em 1945, denominado Acordo de *Bretton Woods*, que tinha como principal objetivo “promover um crescimento econômico global, fortalecendo a cooperação internacional, por meio da criação de uma economia mundial aberta” (MELO, 2004, p. 62). Os organismos internacionais teriam a função de reequilibrar problemas da balança de pagamento, através de empréstimos levantados em cooperação com os diversos participantes do acordo, respeitando-se os objetivos de cada nação.

Porém, com o passar do tempo, e para continuar financiando a reprodução ampliada do capital, essas instituições foram modificando suas estratégias de ação. Segundo Melo:

Nos anos 60 e 70, estes empréstimos começam a extrapolar esta função de equilíbrio interno social e passam a fazer parte dos próprios investimentos nacionais públicos e privados dos países dependentes, incrementando sua industrialização e fazendo crescer descontroladamente sua dívida externa. O sistema de crédito criado pelo Acordo de Bretton Woods acaba por fortalecer, cada vez mais, os próprios credores. [...] as agências financiadoras começaram a impor condições de direcionamento econômico cada vez mais específicas para os empréstimos e, enquanto isso, os juros destas dívidas começam a aumentar a curto prazo. Estas novas condições provocam a necessidade de mudanças nos padrões de investimento e pagamento da dívida pelos países, exigindo a implementação de políticas de crescimento e desenvolvimento com características mais homogêneas, eficientes e contínuas, no sentido de possibilitar o envio de pagamento dos juros da dívida. (MELO, 2004, p. 72).

O crescimento industrial acelerado nos países da América Latina e do Caribe esteve vinculado a essa política desenvolvimentista estimulada pelos EUA e, como consequência disso, esses países acabaram se envolvendo num volume de dívidas cada vez maior. Isso acabou desencadeando um processo de submissão à interferência dessas agências e dos bancos credores, tanto na área política, quanto na econômica e social. Com relação à interferência na política educacional de nosso país, pode-se dizer que existiu uma estreita ligação entre o crescente processo de industrialização no Brasil (época do “milagre” brasileiro) e a necessidade de qualificação escolar suficiente para formar trabalhadores capazes de servir aos interesses desse novo modelo econômico industrial.

As propostas educacionais referendadas por esses organismos internacionais para os países da América Latina e do Caribe, nos anos 1970 e 1980, visaram, prioritariamente, à formação de capital humano no sentido de aquisição de novas competências e habilidades (taylorismo/fordismo), com a finalidade de atender, especificamente, às exigências do mercado industrializado.

Pode-se até dizer que esses projetos internacionais orientavam a diminuição da desigualdade social e estimulavam um desenvolvimento econômico equilibrado, porém sempre assumiam uma função compensatória, acompanhadas por políticas estatais de austeridade. Objetivavam sanar os problemas mais gritantes de exclusão (alfabetização de adultos, amplos projetos de educação não formal, acesso dos pobres à escola), pois entendiam que o empobrecimento da nação devedora poderia prejudicar o próprio desenvolvimento e, conseqüentemente, prejudicar o pagamento da dívida assumida com os credores.

No caso do Brasil, a implementação dessas políticas internacionais teve início no governo Itamar Franco, a partir da elaboração do “Plano Decenal de Educação para Todos”. Porém, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que a reforma ganhou concretude. Essas reformas educacionais se realizaram “como elemento do projeto neoliberal de sociedade, num processo histórico de mundialização do capital” (MELO, 2004, p. 163). Uma educação que objetivou, prioritariamente, a promoção da aquisição de novas competências e habilidades pelos indivíduos, no intuito de promover a uniformização da integração global do mercado.

Kuenzer (2002) preceitua que, a partir da LDB/1996, o conceito de “competências” (mesmo não sendo novo) assume papel central. Com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho (quando se passa de um modelo de produção baseado na fragmentação e particularização dos meios de produção para um padrão de acumulação que impõe uma complexificação dos processos produtivos), faz-se necessário que o trabalhador desenvolva capacidades cognitivas complexas, principalmente aquelas relacionadas às diferentes formas de comunicação e ao estabelecimento de relações. Desse modo, seria necessário considerar que “a prosperidade dos trabalhadores dependerá de sua habilidade para comercializar habilidades e seu conhecimento, e de sua sagacidade empreendedora num mercado global incontrolável” (BALL, 1998, p. 123).

Ainda segundo Kuenzer (2002), confundir os processos intencionais e sistematizados utilizados na escola, com as dimensões educativas que ocorrem nas relações sociais e produtivas, é, no mínimo, um processo confuso, para não dizer perverso. Isto é, delegar à escola a responsabilidade de desenvolver habilidades e competências no aluno, consiste numa forma sutil, porém nefasta, de exclusão social, uma vez que os filhos de pessoas que pertencem a uma classe social mais privilegiada desenvolvem sua capacidade cognitiva apesar da escola, enquanto que para as crianças pertencentes às classes populares a escola é o único espaço de construção do conhecimento e de desenvolvimento global.

No fim da década de 1980, quando o Brasil passou a viver novamente um momento de redemocratização, nasceu a possibilidade da elaboração de uma nova Constituição, com o intuito de garantir um Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, veio a CF/1988, que trouxe avanços à educação brasileira, sobretudo na garantia dos direitos fundamentais, incluindo dispositivos importantes relacionados à política educacional. Entre outras medidas, estabeleceu uma distribuição mais clara das responsabilidades entre as esferas públicas com relação aos diferentes níveis de ensino (art. 211); ampliou o percentual da receita resultante de impostos a ser aplicado em educação (art. 212); limitou a transferência de recursos públicos para as escolas privadas (art. 213); dispôs sobre a elaboração de uma nova LDB (art. 22, inciso XXIV) e sobre o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação (art. 214).

A democratização do país e a CF/1988, conhecida como Constituição Cidadã, “forneceram o arcabouço institucional necessário às mudanças na educação brasileira” (SHIROMA *et al*, 2004, p. 50). A proposta educacional incorporada pela nova Carta Magna conseguiu costurar um acordo político no país, que acolheu muitas contribuições da comunidade escolar. Em decorrência disso, iniciou-se, a discussão em torno da elaboração de uma nova LDB, que tinha como proposta inicial a reordenação de todos os níveis de ensino. “Ciente da importância do que estava por vir, a comunidade educacional permaneceu organizada por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB” (SHIROMA *et al*, 2004, p. 50).

Porém, o projeto da LDB, aprovado em 1996, não correspondeu às aspirações desse grupo educacional, prevalecendo as propostas oriundas dos acordos que o governo Fernando Henrique Cardoso vinha realizando com o Congresso Nacional, alicerçadas em uma política neoliberal. A LDB/1996 retomou alguns princípios da LDB n. 4.024/1961 (relacionados à humanização da educação), mas não apresentou uma mudança que tornasse claros os seus propósitos. Inclusive, se for analisada com mais afinco, percebe-se que essa lei é bastante contraditória em sua essência, pois defende, ao mesmo tempo, que a educação deva contribuir para o desenvolvimento pleno do ser humano e para a formação de mão de obra qualificada, visando a atender às exigências impostas pelo mercado de trabalho.

De acordo com Frigotto (1998), a LDB/1996 consiste num projeto alheio aos anseios históricos da sociedade brasileira, fundamentada nas diretrizes político-administrativas e pedagógicas dos organismos internacionais, principalmente, o Banco Mundial. E acrescenta:

O campo educativo, da escola básica à pós-graduação, no quadro do ajuste global, é, então, direcionado para uma concepção produtivista, cujo papel é o de desenvolver

habilidades de conhecimento, de valores e atitudes e de gestão da qualidade, definidas no mercado de trabalho, cujo objetivo é formar, em cada indivíduo, um banco ou reserva de competências que lhe assegurem empregabilidade. (FRIGOTTO, 1998, p. 34).

Segundo Demo (1997), a LDB/1996 possibilitou alguns avanços, mas também retrocessos à educação nacional. Com relação aos avanços, o autor ressalta: a integração da Educação Infantil como parte do sistema educacional; a obrigatoriedade da escolarização no Ensino Fundamental, ligada a padrões de qualidade (embora não sejam claramente explicitados); a ênfase na gestão democrática (pedagógica e administrativa); o avanço na concepção de educação básica (vista como sistema de educação e não de ensino); e a institucionalização da Década da Educação.

Com relação aos “ranços” da lei, Demo (1997) comenta que, apesar de introduzir alguns componentes atualizados e interessantes: a Lei não é inovadora, predominando no corpo dela uma visão tradicional que não reconhece o quanto as oportunidades de desenvolvimento dependem da qualidade educativa da população; referenda a aquisição, e não a construção do conhecimento, contrariando as mais modernas teorias de educação; apesar do avanço nos processos avaliativos do rendimento escolar, nem sempre a aprendizagem é o fim maior, passando a ideia de que o aluno tem de progredir a qualquer custo; a valorização do magistério não acontece no sentido de melhoria tanto do salário quanto da formação continuada dos professores; e a formação docente não é pautada pelo ensino, pela pesquisa e pela extensão, mas pela aplicação prática do conhecimento “saber fazer”.

Ainda segundo o autor, percebe-se na LDB/1996 um grande interesse pela flexibilização da organização dos sistemas educacionais, pois defende que:

[...] por conta do processo de aprendizagem, vale toda a forma de organização que lhe for necessária e útil. [...] o aluno precisa, definitivamente, aprender. Para tanto, cabe organizar por séries anuais, períodos semestrais, ciclos, etc, parecendo uma ladainha sem fim e essencialmente aberta. (DEMO, 1997, p. 20-21).

Para ele, “trata-se de um saber pensar que, de maneira alguma, basta-se com o pensar, pois sua razão de ser é a de intervir” (DEMO, 1997, p. 78), estabelecendo-se uma relação muito próxima entre educação e qualificação profissional, faltando-lhe a percepção da importância da educação como processo de humanização e reconstrução social. De acordo com Shiroma *et al* (2004), esses são alguns dos antagonismos referendados na LDB/1996:

Capacitação de professores foi traduzida como profissionalização; participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONGs; descentralização como

desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de captação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e, finalmente, o aluno foi transformado em consumidor. (SHIROMA, 2004, p. 52).

A educação, dessa forma, constitui-se em um espaço que visa à legitimação dos entendimentos entre capital e trabalho, percebendo-se claramente, nessa reforma do ensino, um caráter privatista, quando se impõe ao setor educativo a mesma lógica utilizada no mercado. “Por meio de entidades públicas não governamentais, o Estado convoca a iniciativa privada a compartilhar das responsabilidades pela educação, reafirmando a velha tese da social-democracia de que se a educação é uma questão pública não é necessariamente estatal” (SHIROMA, 2004, p. 116).

A presença de conceitos e práticas de gestão empresarial na gestão educacional fica mais evidente ainda nas diretrizes propostas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), um documento que traça metas e objetivos para toda a nação brasileira, no que se refere aos níveis de ensino e modalidades de educação. O PNE foi sancionado por intermédio da Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, com diretrizes e metas para 10 (dez) anos, visando atender aos dispositivos legais propostos no art. 87, § 1º, da LDB/1996.

Esse Plano representa uma importante e antiga demanda educacional, cuja primeira ideia fora lançada pelo “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” (1932). Porém, no ato de sua promulgação, não apresentou o caráter democrático e transformador pensado no momento inicial de sua produção. O documento consiste num “plano detalhista, pretensioso e, ao mesmo tempo, vago e incerto, enquanto transfere responsabilidade e não garante recursos, a não ser em cifras estimadas, sem garantia de execução” (REDIN; MORAES, 2001, p. 30).

A concepção desse plano teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a CF/1988, a LDB/1996, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e a EC n. 14 (1995) que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

O PNE (2001-2010) abrange questões relativas à Educação Infantil, ao Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Superior, EJA, Educação Especial, Educação Indígena, EaD, Educação Tecnológica, formação profissional, valorização do magistério, formação de professores e à distribuição de verbas, abordando inclusive aspectos relacionados à infraestrutura escolar.

Membros de organizações políticas, da educação e da sociedade civil brasileira tiveram participação nas discussões quanto à elaboração do Plano. No entanto, o foco privilegiado de

discussão foi o poder instituído (CNE, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação e Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Educação), sendo que o espaço decisório esteve sob o controle do MEC.

O PNE (2001-2010) teve a coordenação do INEP, por intermédio de convênio com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em sintonia com a Declaração Mundial de Educação para Todos (Declaração de Jomtien), prevalecendo as recomendações de órgãos internacionais, que referendaram uma política educacional cujo modelo segue a globalização da economia e as opções neoliberais e tecnicistas.

Quanto ao Ensino Médio regular, as metas do PNE (2001-2010) contemplavam o atendimento de 50% (cinquenta por cento) da demanda (população de 15 a 17 anos) em 5 (cinco) anos e de 100% (cem por cento) da demanda (população de 15 a 17 anos) em 10 (dez) anos. Visavam a assegurar a formação superior para todos os professores, em 5 (cinco) anos, e escolas com padrões mínimos de infraestrutura, também em 5 (cinco) anos. Pretendiam, ainda, assegurar programa emergencial para a formação de professores, especialmente nas áreas de Ciências e Matemática.

O PNE (2001-2010) previa, no que tange à EJA, erradicar o analfabetismo adulto, em 10 (dez) anos; assegurar a oferta de EJA de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental para 50% (cinquenta por cento) da população de 15 (quinze) anos ou mais que não a possui, em 5 (cinco) anos; assegurar a oferta de EJA de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental para 100% (cem por cento) da população de 15 (quinze) anos ou mais que concluiu a 4ª série, em 10 (dez) anos; dobrar a capacidade de atendimento de EJA do Ensino Médio, em 5 (cinco) anos; quadruplicar a capacidade de atendimento de EJA do Ensino Médio, em 10 (dez) anos; implantar em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendem jovens e adolescentes infratores programas de EJA de Ensinos Fundamental e Médio, assim como formação profissionalizante. (INEP, 2004).

O Ensino Médio, conforme estabelece a LDB/1996, é a etapa conclusiva da Educação Básica, está situado entre o Ensino Fundamental e a Educação Superior, com os quais mantém vínculos. Os dados revelam que, diferentemente do ritmo de crescimento de 1996 a 2001, as matrículas de 2001 a 2006 tiveram um crescimento de apenas 0,5% (zero vírgula cinco por cento). A expansão acelerada do final da década de 1990, portanto, sofreu redução significativa, o que resulta em um problema de grande repercussão que precisa ser enfrentado. (MEC, 2010).

Tradicionalmente, o Ensino Médio constituiu um desafio às políticas públicas de educação. Em 2007, a população brasileira na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos

totalizava, aproximadamente, 10,262 mi (dez vírgula duzentos e sessenta e dois milhões) de jovens, segundo o IBGE (2010). A matrícula do Ensino Médio computava, em 2007, 3.643.528 (três milhões, seiscentos e quarenta e três mil, quinhentos e vinte e oito) de estudantes com 18 (dezoito) anos ou mais. Todavia, pouco mais de 50% (cinquenta por cento) das matrículas contemplavam jovens na idade esperada. Isso acendeu a luz amarela para os governos, porque é urgente realizar investimentos, de curto, médio e longo prazos, para que possam ser revertidas as taxas de repetência e conclusão, de forma a corrigir a relação série-idade.

Muito embora a LDB/1996 defina o Ensino Médio como etapa conclusiva da Educação Básica, que deverá receber recursos para o atendimento à demanda de matrícula e à qualidade de ensino, a histórica falta de identidade do Ensino Médio (propedêutico, acadêmico, profissionalizante, integrado) ainda constitui um problema a ser equacionado. O Governo Federal tomou a iniciativa de coordenar as discussões sobre a formação profissional técnica de nível médio, o que resultou na revisão dos dispositivos estabelecidos no Decreto n. 2.208/1997, mediante a emissão do Decreto n. 5.154/2004, que visa a promover a formação técnica integrada ao Ensino Médio. Observa-se uma melhoria na oferta da Educação Profissional no Brasil: “o censo da educação básica demonstra que continuam crescendo as matrículas da educação profissional técnica articulada ao ensino médio, que passou para 780.162 mil estudantes, em 2007” (MEC, 2010, p. 171).

Em linhas gerais, o que se observa no texto do PNE (2001-2010) é o engrandecimento do papel do MEC quanto à definição dos rumos da educação, minimizando-se bastante a participação da sociedade nas decisões. Possibilita que cada governo (estadual ou municipal) tome rumos diferentes na educação, impedindo um processo mais coeso e uniforme quanto às políticas educacionais nacionais, o que ocasiona uma fragilização no sistema educativo brasileiro. Percebe-se uma transferência histórica de responsabilidades de manutenção do ensino para os Estados, Municípios, Organizações Privadas e Associações Filantrópicas, ficando a União somente com a responsabilidade de controlar, direcionar e avaliar essas ações.

Instituído pela Lei n. 13.005/2014, o novo PNE (2014-2024) apresenta diretrizes, objetivos e metas, seguidas das estratégias específicas para sua concretização. O texto também prevê formas de a sociedade monitorar e cobrar cada uma das conquistas previstas. As metas seguem o modelo de visão sistêmica da educação estabelecido em 2007 com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tanto as metas quanto as estratégias premiam iniciativas para todos os níveis, modalidades e etapas educacionais. Além disso, há estratégias

específicas para a inclusão das minorias, como alunos com deficiência, indígenas, quilombolas, estudantes do campo e alunos em regime de liberdade assistida.

A universalização e ampliação do acesso e atendimento em todos os níveis educacionais são metas mencionadas ao longo do projeto de lei, bem como o incentivo à formação inicial e continuada de professores e profissionais da educação em geral, avaliação e acompanhamento periódico e individualizado de todos os envolvidos na educação do país (estudantes, professores, profissionais, gestores e demais profissionais).

O PNE (2014-2024) estabelece ainda estratégias para alcançar a universalização do ensino de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, prevista na EC n. 59/2009. A expansão da oferta de matrículas gratuitas em entidades particulares de ensino e do financiamento estudantil também está contemplada, bem como o investimento na expansão e na reestruturação das redes físicas e em equipamentos educacionais (transporte, livros, laboratórios de informática, redes de Internet de alta velocidade e novas tecnologias). O novo plano dá relevo à elaboração de currículos básicos e avançados em todos os níveis de ensino e à diversificação de conteúdos curriculares, como também prevê a correção de fluxo e o combate à defasagem idade-série. São estabelecidas metas claras para o aumento da taxa de alfabetização e da escolaridade média da população. O documento também determina a ampliação progressiva do investimento público em educação até atingir o mínimo de 7% (sete por cento) do produto interno bruto (PIB) do país, com revisão desse percentual em 2015.

Ainda não se pode avaliar o impacto que esse novo PNE terá na educação e na sociedade brasileira. Sabe-se que houve um maior incentivo à participação da comunidade escolar na confecção do Plano, permitindo que outras propostas curriculares com espaço para pluralidade de saberes, de valores e de racionalidades surgissem. Também se percebe, nas atuais políticas educacionais, uma ampliação do acesso à educação e da permanência na escola em todos os níveis e para a maioria da população brasileira. Entretanto, muitas das diretrizes educativas nacionais que vigoram hoje em nosso país ainda são resultado da política neoliberal instaurada no governo de Fernando Henrique Cardoso.

O principal avanço do PNE (2014-2024) para o Ensino Médio refere-se à ampliação do acesso ao estabelecer que 85% (oitenta e cinco por cento) dos jovens entre 15 (quinze) e 17 (dezessete) anos devem estar matriculados na última etapa da Educação Básica até 2024. O desempenho da matrícula no Ensino Médio, no entanto, evidencia decréscimo entre 2008 e 2016. Em 2008, considerando todas as faixas etárias, a matrícula era de 8.369.369 (oito milhões, trezentas e sessenta e nove mil, trezentas e sessenta e nove); em 2010, era de 8.357.675 (oito

milhões, trezentas e cinquenta e sete mil, seiscentas e setenta e cinco); em 2014, era de 8.300.189 (oito milhões, trezentas mil, cento e oitenta e nove); em 2016, totalizava 8.131.988 (oito milhões, cento e trinta e uma mil, novecentas e oitenta e oito) matrículas. Em 2016, a matrícula exclusiva no Ensino Médio Integrado à Educação Profissional era de 428.974 (quatrocentas e vinte e oito mil, novecentos e setenta e quatro). Considerando a matrícula da faixa etária de 15 (quinze) e 17 (dezessete) anos no Ensino Médio, entre 2009 e 2016, observa-se um aumento de 7,8% (sete vírgula oito por cento). Há persistir esse ritmo, a taxa de matrícula prevista na meta não será alcançada. (INEP, 2020).

A integração da EJA com a Educação Profissional é uma estratégia importante para a efetivação do direito à educação, pois considera, em um único processo formativo, as necessidades específicas dos sujeitos que, por algum motivo social, tiveram que deixar a escola. Ao integrar elevação da escolaridade, formação geral (compreendida como aquela vinculada à construção de conhecimentos em suas diversas áreas) e formação profissional, esse itinerário se aproxima das demandas imediatas desses estudantes, que é a produção da vida por meio do trabalho, ao mesmo tempo em que amplia possibilidades e qualifica suas escolhas sociais enquanto sujeitos de direito. Contudo, apesar da relevância social dessa modalidade e articulação educativa, os dados indicam que são enormes os desafios para o cumprimento da Meta 10 (dez) do PNE (2014-2024).

Segundo dados do Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2014-2016), em 2015, as matrículas na EJA integrada à Educação Profissional correspondiam a 3% (três por cento), ou seja, 106.154 (cento e seis mil, cento e cinquenta e quatro) estudantes, das destinadas à EJA, e, ainda, tendo como referência o Brasil, o maior contingente de matrículas está na região Nordeste, no espaço urbano, nas redes Municipais e Estaduais de educação e na faixa etária de 18 (dezoito) a 30 (trinta) anos.

Em 2016, segundo Censo Escolar (2017), as matrículas na EJA totalizaram 3,4 mi (três vírgula quatro milhões) de estudantes. Nesse período, a EJA integrada à Educação Profissional apresentou uma queda no número de matrículas, passou de 106 (cento e seis), em 2015, para 96 (noventa e seis) mil.

De acordo com o Observatório do PNE (2017), em 2017, as matrículas da EJA integrada à Educação Profissional corresponderam a 2,9% (dois vírgula nove por cento), no Ensino Fundamental, e a 2,5% (dois vírgula cinco por cento) das matrículas, no Ensino Médio. Os dados exibem que há muito a fazer para atingir a meta de 25% (vinte e cinco por cento) de matrículas na EJA integrada à Educação Profissional.

Com relação ao Ensino Médio integrado, destinado aos adolescentes (EMI regular), registrou-se aumento de 16,9% (dezesseis vírgula nove por cento), entre 2014 e 2016, sendo 20,7% (vinte vírgula sete por cento) na esfera pública, mas negativo na privada (- 27,3%). A ampliação da matrícula pública é fruto, principalmente, da Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, ocorrida a partir de 2005.

Apesar desse aumento, verifica-se que, na vigência do PNE (2014-2024), diminuiu o ritmo do crescimento, posto que no período de 2011 a 2013 o acréscimo foi de 31% (trinta e um por cento).

No Ensino Médio Integrado na modalidade EJA, por sua vez, houve redução da matrícula, entre 2014 e 2016, tanto na esfera pública quanto na privada (-23,7%, menos vinte e três por cento). Nesse caso, a diminuição já vinha ocorrendo antes da vigência do atual PNE. O auge da matrícula desse tipo de curso ocorreu em 2011, sendo que, a partir de 2012, começou a diminuir, o que pode ser explicado pela criação, em 2011, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), cujas ações se iniciaram em 2012. A partir desse ano e até 2014, cresceu a matrícula concomitante pública e privada, sendo esse aumento de 127% (cento e vinte e sete por cento), entre 2011 e 2014. No período de 2014 a 2016, a oferta concomitante teve crescimento ínfimo (1%), tendo havido redução na esfera pública e pequeno crescimento, de 8,3% (oito vírgula três por cento) na oferta privada, período em que o PRONATEC começou a perder vigor. A oferta subsequente caiu, no período de 2014 a 2016 (-15,7%, menos quinze vírgula sete por cento). Na esfera pública, a matrícula aumentou nesse período (20%), enquanto na privada houve significativa redução (-32,3%, menos trinta e dois vírgula três por cento).

Quando analisados os dados gerais, ou seja, a evolução do conjunto das matrículas de toda a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, encontra-se uma redução de 6,1% (seis vírgula um por cento). Não obstante, os movimentos foram distintos nas esferas pública e privada. Na pública, houve aumento de 14,9% (quatorze vírgula nove por cento), ao passo que na privada, redução de 23,8% (vinte e três vírgula oito por cento). No balanço entre oferta pública e privada, entre 2014 e 2016, houve inversão nos percentuais. Em 2014, 45,6% (quarenta e cinco vírgula seis por cento) das matrículas eram públicas, e 54,4% (cinquenta e quatro vírgula quatro por cento) privadas. Em 2016, as matrículas públicas alcançaram 56% (cinquenta e seis por cento), enquanto 44% (quarenta e quatro por cento) ficaram na iniciativa privada.

Finalmente, pode-se afirmar que esses dados sinalizam no sentido de que a Meta 11 não será alcançada em 2024, caso se mantenha o movimento notado entre 2014 e 2016, já que em vez de aumentar, a matrícula total diminuiu.

Refletindo-se sobre tal meta e estratégia, questiona-se: o salto central para melhoria da educação profissional brasileira, no terreno das políticas educativas, está na expansão da oferta de educação profissional ou na possibilidade de reavaliar e reformular o tipo de formação destinada aos estudantes? Esse incremento no número de matrículas, tal como propõe esse PNE para a rede Estadual, significará de fato possibilidades ou impossibilidades de melhoria e valorização da Educação Profissional? Nesse sentido, é imprescindível pensar em arranjos educativos que prezem, de fato, pela qualidade na educação.

Ressalta-se que a integração entre a Educação Profissional e o Ensino Médio pode proporcionar a formação humana integral dos sujeitos. Para tanto, são imprescindíveis políticas públicas de educação que proponham um Ensino Médio com base curricular que integre ciência, trabalho, tecnologia e cultura, para a formação dos sujeitos em todas as dimensões da vida humana em sociedade, possíveis por meio de um currículo integrado.

Concluindo, pode-se dizer que as ações propostas para a educação, na qualidade de política pública, revelam um tipo de interesse a ser defendido. Um projeto educacional sempre traz em seu bojo a defesa de uma concepção de sujeito e, portanto, de construção de sociedade. Quando um projeto educativo é referendado pela lógica neoliberal, em que as práticas sociais estão alicerçadas em uma relação meramente econômica, muito provavelmente a concepção de sociedade que vem à tona é aquela que prima pela competição, pela ética utilitarista e pela exclusão. De acordo com Saviani (1998), “nas condições atuais, em que a estrutura econômica assume a forma do capitalismo financeiro, a racionalidade financeira passa a comandar as políticas de modo geral e, conseqüentemente, também as políticas sociais, dando origem à abordagem neoliberal das políticas públicas” (SAVIANI, 1998, p. 163).

Percebe-se que as diretrizes educacionais atuais para a nação brasileira são fruto de uma ideologia em que “a educação é condição necessária para a reprodução econômica e ideológica do capital” (CRUZ, 2003, p. 16). Ideais como igualdade de oportunidades, participação e autonomia passam a ser subordinados à lógica racional do mercado, e as reformas na área educacional ficam reduzidas ao cumprimento de objetivos que atendem, prioritariamente, ao imperativo econômico.

De acordo com Lopes (2007), não se deve submeter a educação aos critérios econômicos e ao mercado produtivo, considerando-a somente como produtora de recursos

humanos para o bom desempenho da economia, ou como uma redentora de todos os males da sociedade. Em qualquer uma dessas perspectivas, prevalece apenas o valor de troca da educação, ou seja, a educação e o conhecimento importam somente se puderem gerar vantagens econômicas.

Para termos um mundo com dignidade e justiça, é importante sopesar a educação pelo seu valor de uso, como produção cultural de pessoas, singularidades humanas capazes de se constituírem em sujeitos que lutam contra as desigualdades e as exclusões sociais.

Nesse aspecto, analisa-se, abaixo, a educação no contexto da incorporação de um Estado de Bem-Estar Social, posto que é uma concepção que abrange as áreas sociais, políticas e econômicas e que enxerga o Estado como a instituição que tem por obrigação organizar a economia de uma nação e prover aos cidadãos o acesso a bens e serviços básicos.

2.3 A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA INCORPORAÇÃO DE UM ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Entende-se Estado de Bem-Estar Social, ou Estado-providência, ou Estado social, como sendo um tipo de organização política, econômica e sociocultural que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Nessa perspectiva, o Estado é o agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e econômica do país, em parceria com empresas privadas e sindicatos, em níveis diferentes, de acordo com o país em questão. Cabe ao Estado de Bem-Estar Social garantir serviços públicos e proteção à população, provendo dignidade aos naturais da nação.

O Estado de Bem-Estar Social moderno nasceu na década de 1880, na Alemanha, com Otto von Bismarck, como alternativa ao liberalismo econômico e ao socialismo. É preciso dizer que as primeiras formulações do *Welfare State* tinham por escopo a preservação do próprio capitalismo, no contexto entre a I Guerra Mundial e a Crise de 1929. Conforme Bento (2003):

[...] mesmo antes da depressão dos anos de 1930, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial, começou-se a autorizar o Estado a intervir na ordem econômica e social, para salvar o capitalismo de si mesmo. [...] convém salientar que os objetivos desse novo perfil de Estado, ao se livrar ainda de forma branda das amarras liberais de não intervenção, consistiam na preservação do capital, vale dizer, garantir a sua acumulação sem solução de continuidade como condição de sobrevivência da própria economia de mercado. (BENTO, 2003, p. 4).

Na América Latina, todavia, o percurso do *Welfare State* não foi dos mais prósperos, ou tão próximo do tipo ideal previsto nas cartas constitucionais do período. Na esteira do que

observaram Streck e Morais, os países latino-americanos possuem certas peculiaridades (processo de colonização, séculos de governos autoritários, industrialização tardia e dependência periférica) que obstaram a criação e ascensão de um Estado de Bem-Estar Social. Em verdade, o “intervencionismo estatal confunde-se historicamente com a prática autoritária/ditatorial, construindo-se o acesso da ideia de Estado Providência, aumentando as distâncias sociais e o processo de empobrecimento das populações” (STRECK; MORAIS, 2006, p. 81).

No caso do Brasil, a construção de um Estado de Bem-Estar Social fora, primeiramente, vislumbrada com a Constituição de 1934, que, segundo Bonavides (2012), inaugurou a terceira grande época da história constitucional brasileira. As conquistas sociais dessa Carta Política foram fruto da Revolução de 1930, que, segundo Torres (2004), marca o fim do Estado brasileiro como “grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e parasita” (TORRES, 2004, p. 143).

A Constituição do Império, no seu art. 179, garante, pela primeira vez em nossa história, o direito à educação primária e gratuita aos cidadãos, por meio do ensino das ciências, das belas artes e das letras.

No entanto, de acordo com Azevedo (2004), a referida Constituição não tinha como objetivo tratar do direito à educação das massas ou da ampliação da cidadania, pois na época o mercado de trabalho não necessitava de mão de obra qualificada. A sociedade escravocrata tinha por objetivo cingir a cultura e o conhecimento às elites senhoriais, fato que ensejou um sistema dual de ensino, nos moldes europeus, forjado para atender às demandas dessa elite e outro encarregado da educação do povo. Obviamente, o direito à educação não era a matéria em pauta e, portanto, não existia ainda o pensamento da educação como uma questão nacional.

A partir do início do século XX, a sociedade, fundamentada em princípios liberais, sentiu a necessidade de utilizar o trabalho livre e, portanto, educar as massas, “tidas como improdutivas, sem moral, incapacitadas” (AZEVEDO, 2004, p. 22). O sistema dual ganhou força diante da utilização em larga escala da mão de obra livre, momento em que a sociedade se dá conta de que a educação é um instrumento poderoso de moralização e de adestramento das massas para o trabalho.

Nesse novo contexto social, o Estado Oligárquico conseguiu se consolidar sob a égide republicana. Mas as elites mantiveram-se no poder por meio de práticas clientelísticas, do apadrinhamento político e do controle dos empregos públicos. (QUEIROZ, 1976).

Nos centros urbanos mais desenvolvidos, a classe operária iniciava seu movimento de constituição de classe, fato que, de acordo com Azevedo (2004), deu origem aos movimentos de reivindicações e lutas em prol dos direitos trabalhistas. Nesse mesmo cenário, a classe média já se encontrava mais constituída, o que possibilitava mobilizações em busca de espaços de participação social e de poder. Embora houvesse movimentos incipientes, ainda não se poderia falar em um definido Estado de Bem-Estar Social.

No início do século XX, o analfabetismo atingia 80% (oitenta por cento) da população brasileira e essa situação permaneceu inalterada, pelo menos, até a década de 1920. Em decorrência do fortalecimento da classe média, começaram as lutas pela escolarização das massas e as campanhas de alfabetização, pautadas pelas cobranças de universalização do ensino primário e pelo estabelecimento de uma política nacional de educação. (AZEVEDO, 2004).

O início do processo de constituição da educação como setor deu-se a partir da década de 1930, inaugurando também a constituição do Estado de Bem-Estar Social. O pressuposto que deflagrou esse processo foi a necessidade de educar as massas, já que o analfabeto era visto como incapaz, que necessitava ser escolarizado, para entrar no mercado de trabalho e, assim, qualificar a força de trabalho e formar um mercado consumidor.

Assim, em 1930, criou-se o Ministério da Educação e Saúde e, na sequência desse fato, foi promulgada a Constituição Federal de 1934, que “estabeleceu a responsabilidade da União como instância responsável pelo planejamento nacional da educação em todos os níveis e definiu a sua competência na coordenação e fiscalização da execução desse planejamento” (AZEVEDO, 2004, p. 31).

De certo modo, atenta à questão social, a Revolução de 1930, que tinha à frente Getúlio Vargas, contribuiu para a promulgação da Constituição de 1934, que inovou no ordenamento jurídico brasileiro no tocante aos direitos sociais. Segundo Silva (1997), a Constituição de 1934, ao lado da clássica declaração de direitos e garantias individuais, inscreveu um título sobre a ordem econômica e social e outro sobre a família, a educação e a cultura, com normas quase todas programáticas, sob a influência da Constituição alemã de Weimar. Constituiu, enfim, um documento de compromisso entre o liberalismo e o intervencionismo. (SILVA, 1997).

O texto constitucional contemplava, em sua maioria, regras atinentes aos direitos trabalhistas, criando a Justiça do Trabalho e o instituto do salário mínimo, por exemplo. Sem olvidar a contribuição deste documento na realidade constitucional brasileira, mormente pela superação da concepção homem-indivíduo, a Constituição teve pouca aplicabilidade e curtíssima duração.

Nas palavras de Barroso (2000), a Constituição de 1934 “em uma fórmula de compromisso entre capital e trabalho, delineou o arcabouço formal de uma democracia social, que não se consumou” (BARROSO, 2000, p. 20).

Nesse contexto, o direito à educação foi reconhecido, pela primeira vez no país, enquanto questão nacional, a partir do texto legal da Constituição Federal de 1934. Portanto, a década de 1930 é considerada o ponto de partida à consolidação do Estado Social no Brasil, graças às profundas alterações vividas pelo Estado brasileiro, bem como porque as formas de regulação social se iniciaram nesse período.

Procurando resumir a periodização do processo de constituição do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, pode-se propor, de acordo com Draibe (1993), os seguintes períodos históricos:

a) Período de 1930-1964: até 1964, definiu-se o chamado “núcleo duro” da intervenção social do Estado. Nesse período, houve a criação dos institutos de aposentadorias e pensões e também a consolidação da legislação trabalhista. No campo da educação e da saúde, ocorreu um movimento de inovação legal e institucional forte, que acabou por expandir o sistema brasileiro de proteção social, dentro de parâmetros de centralização institucional, padrão seletivo de participação e fragmentação de ações.

b) Período de 1964-1985: período em que houve a consolidação institucional, a expansão massiva das políticas sociais. A expansão foi considerada massiva porque se referiu a um movimento com características de política de massa, e não necessariamente significa universalização de direitos. Ao final desse período, no entanto, uma reestruturação conservadora dessas políticas ocorreu, graças à crise desse Estado de Social no Brasil.

c) Período de 1985-1988 e daí em diante: período da reestruturação progressista da política de bem-estar social brasileira, graças à promulgação da CF/1988, que oportunizou uma retomada democrática da ideia de sociedade de bem-estar social.

O tipo brasileiro de Estado de Bem-Estar Social, pelas características históricas apresentadas, responde pelo que Titmus (1968) definiu como meritocrático particularista, ou seja, é o princípio do mérito, enquanto posição ocupacional e renda obtida a partir da inserção no mercado de trabalho, que oportuniza a base do sistema brasileiro de política social. Foi assim que toda a política de previdência social foi pensada, pautada pela relação renda (contribuição)/benefícios.

A inexistência de mínimos sociais (em natura, renda, serviços ou bens) extensivos a todos os cidadãos independentemente de sua posição no mercado de trabalho, faz com

que, na relação Estado/Mercado, sejam de fato muito frágeis, no Brasil, os mecanismos corretores que, em princípio, deveriam operar através das políticas sociais. (DRAIBE, 1993, p. 23/24).

Os mais importantes princípios da organização do sistema brasileiro de proteção social, apontados por Draibe (1993), são: centralização política e financeira extrema no nível federal das ações sociais de Governo; fragmentação institucional; exclusão da participação social e política da população nos processos realmente decisórios; princípio do autofinanciamento do investimento social; e uso clientelístico da máquina do Estado.

A educação é entendida, atualmente, como direito fundamental social. Para entender o que isso significa, é preciso compreender o que são esses direitos. Um direito fundamental é aquele inerente à pessoa humana. Tais direitos trazem consigo “os atributos da tendência à universalidade, da imprescritibilidade e da inalienabilidade” (VIANA; CESAR, 2010, p. 5). No entanto, é preciso destacar que a compreensão da educação como um direito é recente. Philipp (2010) destaca que o entendimento dos próprios direitos humanos estendidos a todos os seres humanos é recente na história humana. Para entender melhor a questão, a referida autoria cita as antigas civilizações grega e romana, nas quais os direitos estavam vinculados à concepção do cidadão como portador de direitos. No entanto, o *status* de cidadão era restrito aos homens das classes média e alta, que participavam da “Ágora”, estando excluídos dessa condição as mulheres, os escravos e as crianças.

A partir da filosofia cristã, ocorreu, pela primeira vez, de forma explícita, a ideia de dignidade humana e dos direitos dos indivíduos voltados a todos os seres humanos, pois todos são filhos de Deus. Na Idade Média, porém, impõe-se um princípio cada vez mais patriarcal à igreja católica, transformando-a a partir de pressupostos da lei romana, tornando-a despótica. (PHILIPP, 2010).

Mais recentemente, anos 2000, o pensamento iluminista, fundamentado em um modelo clássico de liberdade e de racionalidade do sujeito, também excluiu significativas parcelas da população do seu entendimento de direito. (PHILIPP, 2010). Nesse momento, autores, como Condorcet (2008), entendiam que a sociedade devia instrução pública ao povo de maneira geral, como forma de propiciar a igualdade de direitos. Portanto, “a instrução pública é um dever da sociedade para com os cidadãos” (CONDORCET, 2008, p. 17), pois todos têm o mesmo direito.

Nesse sentido, segundo Condorcet (2008), a desigualdade de instrução é uma das principais causas da ausência do exercício dos direitos, da dependência e da tirania, provocando um estado de dependência servil por parte dos menos instruídos aos mais instruídos. O

conhecimento, portanto, era a única forma de diminuir essa desigualdade e, ao mesmo tempo, proporcionar à sociedade saberes úteis ao progresso, seja da perspectiva da ciência, seja para aperfeiçoar a espécie humana.

De acordo com Ferraro e Lage (2014), será preciso recorrer a elementos teórico-conceituais importantes para apreender a questão. Entre esses elementos, a compreensão histórica, marcada por disputas políticas, da trajetória da educação como um direito social e fundamental.

Utilizando autores como Marshall (1967) e Sarlet (2009), o direito à educação pode ser contextualizado no rol dos direitos sociais, que integram gerações que compõem os direitos fundamentais da pessoa humana. Porém, de acordo com Fernandes e Paludeto (2010), o estudo clássico de Marshall (1967), que aborda a evolução dos direitos dos cidadãos, é o melhor caminho para se entender a educação como um direito social.

Segundo Marshall (1967), a desigualdade econômica pode ser aceita, desde que haja igualdade nos direitos dos cidadãos. A cidadania, então, é a chave da questão, podendo ser entendida como “um *status* concedido aos indivíduos que são membros integrais da sociedade” (p. 235). De tal modo, os direitos somente são assegurados diante de um Estado democrático, que aceita todos os cidadãos como livres e iguais em dignidade e direito. (PINSKY, 2003).

Conforme Horta (1998), foi somente no final do século XX, com a conexão dos direitos individuais e sociais, que os direitos fundamentais passaram a figurar amplamente nas constituições contemporâneas. Assim, exsurge a importância da escola como direito público subjetivo, que possui meios para sua efetivação, devido ao alcance que os direitos fundamentais possuem. Ou seja, a conquista de direitos sociais é recente e está contemplada na construção do Estado de Bem-Estar Social.

A educação é um direito fundamental de terceira geração, sendo, portanto, um direito social. Um direito social estabelece sua ampla e irrestrita efetividade, exigindo-se do Estado uma postura ativa, pois seu objetivo reside em proporcionar às pessoas bem-estar e qualidade de vida. Segundo Titmus (1968), o direito social responde pelo conjunto de necessidades vitais sociais e culturais de um povo, ou seja, alimentação, atenção à saúde, educação e habitação. Já para Marshall (1950), a compreensão do direito social passa pela compreensão de cidadania social, a qual compreende três elementos:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. (...) por elemento político se deve entender o direito de participar do exercício do poder político, como um membro de

um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos integrantes de tais membros. (...) O elemento social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHALL, 1950, p. 63-64).

Seguindo a perspectiva histórica, Ferraro (2008) resgata o direito à educação nas Constituições Brasileiras, afirmando que somente com a CF/1988 a educação passou a ser vista como um direito público subjetivo, já que foi a única que ofereceu meios de eficácia para se cobrar do Estado a prestação desse serviço chamado “educação”. As Constituições Brasileiras, assim trataram da educação, segundo Ferraro e Lage (2014):

a) Constituição Imperial de 1824: a educação aparece no art. 179, simbolicamente, por meio da afirmação da instrução primária gratuita para todos. Ou seja, nesse momento ela ainda não era pensada como um direito social e figurou na lista de 35 incisos referentes aos direitos civis e políticos;

b) Constituição Republicana de 1891: limitou-se a dizer que o ensino seria leigo nos estabelecimentos públicos;

c) Constituição de 1934: aparece pela primeira vez a expressão “direito à educação”, sendo o tema regulado em capítulo especial. Determina pela primeira vez a fixação de um plano nacional de educação e o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória;

d) Constituição Getulista de 1937: reafirma o princípio do ensino primário obrigatório e gratuito, mas sem menção ao direito à educação;

e) Constituição de 1946: reafirma o princípio do direito à educação no art. 166 e estabelece dois princípios ao ensino, tais sejam o ensino primário obrigatório e a sua gratuidade em estabelecimentos oficiais;

f) Constituição de 1967: manteve o direito à educação e o ensino primário obrigatório e gratuito, já estabelecidos nas Constituições de 1934 e 1946;

g) Constituição de 1988: reconhecimento explícito da educação como direito social de caráter público subjetivo. A EC n. 59/2009 estendeu a escolarização obrigatória e gratuita a toda educação básica (dos 4 aos 17 anos de idade), alterando o inciso I do art. 208.

Esse entendimento da educação como direito social público subjetivo já está consolidado nas legislações nacional e internacional. Exemplos disso são citados por meio da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), da Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960), do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e do Documento de Jontiem. Observe-se:

Não existe atualmente nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à instrução – crescente, de resto, de sociedade para sociedade – primeiro elementar, depois secundária, e pouco a pouco, até mesmo, universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do estado de natureza, esse direito fosse mencionado. A verdade é que esse direito não fora posto no estado de natureza porque não emergira na sociedade da época em que nasceram as doutrinas jusnaturalistas, quando as exigências fundamentais que partiam daquelas sociedades para chegarem aos poderosos da Terra eram principalmente exigências de liberdade em face das Igrejas e dos Estados, e não ainda de outros bens, como o da instrução, que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderiam expressar (BOBBIO, 1992, p. 75).

No Brasil, a educação, enquanto direito fundamental de natureza social, possui previsão constitucional, a partir do art. 6º da CF/1988. Outros documentos legais, infraconstitucionais, também reconhecem a educação como direito social. Entre eles, pode-se citar a LDB/1996, o PNE (2001-2010) e o PNE (2014-2024). (BRASIL, 1988; 1996; 2001; 2014).

Pela CF/1988, o Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, conforme consta já do seu art. 1º. Disso decorre uma imposição legal de respeito aos direitos individuais e sociais. Tal qual nos aponta Duarte (2007), o acolhimento dos princípios de um Estado Social e Democrático de Direito impõe a natureza jurídica dos direitos sociais enquanto verdadeiros direitos, tendo na elaboração e implementação de políticas públicas sua materialidade.

A educação, portanto, é direito de todos, visto que está ancorada no princípio da universalidade. “A fundamentalidade do direito à educação é inerente a seu caráter de elemento essencial ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e à concreção da cidadania”, conforme enuncia Garcia (2006).

Nesse cenário, pode-se afirmar que a CF/1988 apresentou muitos avanços em relação aos direitos fundamentais e também às suas garantias. Quanto as garantias dos direitos fundamentais, a Constituição avançou diante da previsão legal de remédios jurídicos próprios para sua proteção, tais como a ação civil pública, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo. (DUARTE, 2007). São os chamados “remédios constitucionais” ou instrumentos jurídicos. Assim, foram incluídas ações e garantias, ou seja, instrumentos jurídicos para tornar efetivo o exercício dos direitos constitucionais. (OLIVEIRA, 1999). A explicação para tantos avanços está no momento histórico em que foram produzidos, isto é, na década em que o país passava pelo processo de redemocratização. A vontade política da época era impedir qualquer retrocesso na garantia dos direitos fundamentais à sociedade brasileira. Nesse sentido, a Carta Magna reconheceu explicitamente o direito de todos à educação, no seu art. 205, consagrando a universalidade desse direito.

Nos textos legais brasileiros, está cristalino o direito à educação, que deve ser obrigatória e acessível de forma gratuita a todos. O art. 208 da CF/1988 trata dos deveres do Estado em relação à educação, detalhando o referido direito, apresentando os principais mecanismos destinados a detalhar a sua declaração: o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; o seu não oferecimento pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente; e compete ao poder público recensear os alunos do Ensino Fundamental, fazer a chamada e zelar pela frequência junto aos pais.

Para Marshall (1967), a instrução primária pode ser considerada um pré-requisito para o exercício de outros direitos. Isso porque, segundo Cury (2002), a instrução é o caminho encontrado pela sociedade moderna para garantir aos cidadãos o usufruto dos direitos civis. Desse entendimento fica clara a concepção que levou a educação a tornar-se pública, como função do Estado: possibilita a garantia dos direitos subjetivos de cada um. “A importância do ensino primário tornado um direito imprescindível do cidadão e um dever do Estado impôs a gratuidade como modo de torná-lo acessível a todos. Por isso, o direito à educação escolar primária inscreve-se dentro de uma perspectiva mais ampla dos direitos civis dos cidadãos” (CURY, 2002, p. 248).

A despeito de tais avanços em matéria de direitos fundamentais sociais, o processo de modernização pelo qual passou o Brasil ao longo do século XX negligenciou a justiça social, gerando condições de desigualdade alarmantes. Avritzer (2002) analisa, nesse contexto, que “o processo de modernização brasileiro, que implicou na criação de uma burocracia especializada de acordo com as prescrições weberianas, não conseguiu, via esse processo, lidar com as necessidades sociais mais prementes do país” (AVRITZER, 2002, p. 570). Não sem motivo Hobsbawm (1995) caracterizou o Brasil como “um monumento à negligência social”, ao compará-lo com o Sri Lanka em indicadores sociais. (HOBBSAWM, 1995, p. 555).

Por isso, é forçoso reconhecer na CF/1988 o resgate das promessas do *Welfare State*. Os seus fundamentos, objetivos e princípios (expressos e implícitos), agregam ao Estado Democrático de Direito as condições para o suprimento das insuficiências das etapas constitucionais anteriores, ainda não realizadas, “representadas pela necessidade do resgate das promessas da modernidade, tais como igualdade, justiça social e a garantias dos direitos humanos fundamentais” (STRECK, 2009, p. 37), o que exige do Estado marcante presença em diversas áreas da vida política, econômica e social.

Constata-se, literalmente, que o constituinte de 1988 teve por intenção primordial tornar a República Federativa do Brasil um Estado Democrático e Social de Direito, o qual,

para além da aceção apenas política do termo, nos remete a uma verdadeira estrutura jurídica pautada por princípios garantidores dos direitos fundamentais.

Segundo Barroso (2010), a CF/1988:

[...] é o símbolo de uma história de sucesso: a transição de um Estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado democrático de direito. Sob sua vigência, vêm-se realizando eleições presidenciais, por voto direto, secreto e universal, com debate público amplo, participação popular e alternância de partidos políticos no poder. Mais que tudo, a Constituição assegurou ao país a estabilidade institucional que tanto faltou ao longo da república. (BARROSO, 2010, p. 17).

Um traço marcante da CF/1988 é a positivação de diversas normas próprias de um Estado de Bem-Estar Social. A princípio, veja-se seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988).

Conforme Haberle (2001), o preâmbulo é uma espécie de Constituição da Constituição, funcionando como uma “ponte no tempo”, seja para evocar ou esconjurar o passado, a depender das circunstâncias históricas de cada processo constituinte; seja para falar ao presente, ocasionalmente orientando desejos; seja, enfim, para contemplar tanto o presente quanto o futuro e, com relação a este, ademais, para antecipar, quanto possível, o encontro de um povo com esse almejado porvir. (MENDES, 2010).

A despeito do entendimento de que o preâmbulo é desprovido de força normativa, é imperioso reconhecê-lo como importante vetor interpretativo do ordenamento jurídico, pois, ainda que não possa ser exigido o seu cumprimento, de forma isolada, direta ou indiretamente, a Constituição, a partir do texto preambular, positiva preceitos orientadores. Vale destacar as palavras de Mendes (2010), para quem o preâmbulo “não é um conjunto de preceitos, é um conjunto de princípios que se projetam sobre os preceitos e sobre os restantes sectores do ordenamento - e daí a sua maior estabilidade, que se compadecem de resto, com a possibilidade de revisão” (MENDES, 2010, p. 76).

Com a instituição do Estado Democrático de Direito, nota-se que o constituinte buscou não somente a formulação formal de uma nova carta constitucional, mas, efetivamente, rompeu

com o regime ditatorial que corroía os ideais democráticos e mortificava os direitos fundamentais alcançados até então. Isso porque o modelo estatal é pautado, sobretudo, pela garantia e concretização dos direitos fundamentais, de modo geral e, especialmente, pelos de segunda dimensão, porquanto resgata as promessas do Estado de Bem-Estar Social. Exemplificando tal afirmação, note-se os incisos do art. 3º, que trazem como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; bem como promover o bem de todos.

O Estado Democrático de Direito pode ser definido como uma organização política do poder, que se assenta em determinados princípios elementares e na declaração e garantia dos direitos fundamentais, cuja efetivação é sua finalidade e motivo pelo qual foi criado. (TOLEDO, 2003). Princípios que antes se mostravam (in)suficientes dentro da realidade do Estado Liberal e do *Welfare State* agora merecem nova roupagem no Estado Democrático de Direito, possibilitando não somente sustentar a permanência de determinados direitos fundamentais, como também buscar a sua ampliação, vertical e horizontalmente, quantitativa e qualitativamente.

A Constituição, nesse aspecto, dada sua supremacia, deve nortear toda e qualquer interpretação constitucional e infraconstitucional (constitucionalização do direito), seja em razão das normas nela albergadas, seja em decorrência dos fundamentos e objetivos que constitui. Seus princípios e fundamentos devem inexoravelmente guiar a atividade hermenêutica e servir de meio para a manutenção e ampliação da dignidade da pessoa humana, do bem comum e para operar a máxima efetividade aos direitos fundamentais.

O processo de elaboração de uma Constituição não é influenciado somente pelo contexto contemporâneo à sua criação. É verdadeiramente uma condensação inevitável de toda a história jurídica, política e social até então vivenciada, com vistas a construir uma nova realidade. E, principalmente, quando esta Lei Fundamental tem a intenção de criar um Estado Democrático de Direito, deve abarcar em seu texto, direta ou indiretamente, meios que proporcionem aos cidadãos o efetivo exercício dos direitos fundamentais, de modo que também seja possível a realização da justiça social.

Sintetizando a ideia de supremacia constitucional e do papel exercido pela Constituição Federal no direito contemporâneo, vale transcrever a lição de Barroso (2009), segundo a qual:

[...] a Constituição, portanto, é dotada de superioridade jurídica em relação a todas as normas do sistema e, como consequência, nenhum ato jurídico pode subsistir

validamente se for com ela incompatível. Para assegurar essa supremacia, a ordem jurídica contempla um conjunto de mecanismos conhecidos como jurisdição constitucional, destinados a, pela via judicial, fazer prevalecer os comandos contidos na Constituição. Parte importante da jurisdição constitucional consiste no controle de constitucionalidade, cuja finalidade é declarar a invalidade e paralisar a eficácia dos atos normativos que sejam incompatíveis com a Constituição. (BARROSO, p. 84).

A CF/1988 contempla em seu texto diversos direitos fundamentais (individuais, sociais, coletivos, de nacionalidade etc.), sem prejuízo de outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (art. 5º, § 2º). A positivação dos direitos de segunda dimensão, cuja gênese ocorreu no contexto do constitucionalismo social, é o grande traço do Estado de Bem-Estar Social na atual Constituição. Por tudo isso é que Bonavides (2004) sustenta que a CF/1988 é “basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social” (BONAVIDES, 2004, p. 371). Para o constitucionalista,

[...] os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento. Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra a Constituição do Estado social. A primeira é uma Constituição antigoverno e anti-Estado; a segunda uma Constituição de valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder. (BONAVIDES, 2004, p. 336)

Dessas lições, e de tantas mais, é que o estudo da efetividade dos direitos fundamentais sociais não pode jamais se afastar. O contexto atual de concretização desses direitos é típico do Estado de Bem-Estar Social, cuja finalidade, a promoção do bem-estar, está inscrita/reproduzida, expressa e implicitamente, na Constituição brasileira. Em razão da positivação de tais metas no texto constitucional é que a Lei Fundamental brasileira é tipicamente dirigente e compromissória. Nas palavras de Streck (2004), o estudo do constitucionalismo contemporâneo é tarefa que (ainda) se impõe. Para o autor, [...] as noções de força normativa da Constituição e de Constituição dirigente e compromissória não podem ser relegadas a um plano secundário, mormente em um país em que as promessas da modernidade, contempladas nos textos constitucionais, carecem de uma maior efetividade. (STRECK, 2004, p. 259).

O Estado Democrático de Direito é, portanto, o *locus* privilegiado (STRECK, 2004) onde desaguam os ideais não efetivados do constitucionalismo social, especialmente no que se refere aos direitos de segunda dimensão. E não sendo estes eficazmente garantidos pelas instâncias eleitas para sua promoção (Legislativo e, principalmente, Executivo), cabe ao Poder Judiciário possibilitar tal fruição, uma vez que, no cerne do fenômeno do constitucionalismo

democrático, cabe, sobretudo, a este Poder a guarda da Constituição e a busca por sua efetividade. Todavia, entre a declaração dos direitos fundamentais de segunda dimensão e a elaboração e implementação de políticas públicas que os realizem há um longo e árido caminho.

O histórico do chamado Estado de Bem-Estar Social identifica que o Estado brasileiro nunca teve uma política de proteção social realmente pensada, estruturada com base em instituições públicas constantes e seguras. A evolução das instituições prestadoras de bens e serviços públicos ocorreu com sobressaltos históricos e necessidades pontuais de um Estado mais preocupado em manter o *status quo* e controlar demandas de trabalhadores e de sindicatos, incentivando processos de produção econômica.

O Estado brasileiro, em alguns momentos de sua história, notadamente em relação à educação, não manteve estruturas e instituições públicas consistentes, não se organizou em todos os níveis e impediu a oferta de bens e serviços públicos de qualidade à população, flertando, atualmente, com a ideia de Estado Mínimo e com a “estratégia” de privatização para “desobrigar-se”. Isso decorre do próprio processo evolutivo democrático do país e das mudanças nas ações políticas que geraram opções de políticas públicas contraditórias, descontinuando estruturas e instituições.

3 DIREITO À EDUCAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Nesta seção, o desafio é delinear o regime jurídico de proteção do direito à educação como um direito fundamental de natureza social, buscando contribuir para a ampliação das possibilidades concretas de sua realização. Para tanto, reflete-se sobre o direito à educação no Brasil como direito inalienável, preceito da CF/1988 regulamentado pela LDB/1996 (Ensino Médio e a Educação Profissional). Observam-se as questões sociais e econômicas envoltas em aspectos jurídicos contraditórios que permeiam as políticas públicas, como ações de Estado que são regulamentadas para a última etapa da Educação Básica, numa perspectiva histórico-crítica.

Investigam-se as políticas educacionais direcionadas ao Ensino Médio e à Educação Profissional, considerando a efetividade dessas políticas como garantia de um direito constitucional. De igual modo, os princípios e concepções acerca da educação fundamentam essas políticas. Promove-se uma pesquisa documental em textos legais, averiguando-se as contradições existentes entre o que é regulamentado para o Ensino Médio e a Educação Profissional, em termos de proteção do direito à educação, e a realidade.

3.1 EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A definição do que venham a ser os direitos fundamentais não é tarefa das mais fáceis. Mas, com o intuito de cumprir fielmente o objetivo traçado para a presente tese, mostra-se como sendo imprescindível a busca de um conceito no âmbito da doutrina jurídica.

De forma geral, costuma-se utilizar diversas denominações de forma sinônima, com o intuito de designar aquela categoria de direitos atribuídos às pessoas, apenas pela razão delas existirem. Dentre essas expressões, podem ser mencionadas algumas, tais como: direitos humanos, direitos morais, direitos naturais, liberdades públicas, direitos das pessoas, direitos subjetivos públicos, entre outras diversas expressões utilizadas para denominar o conjunto dos direitos fundamentais.

De maneira geral, embora se mostre como questão de grande interesse para o estudo jurídico, ressalta-se que, no presente momento, os esforços serão concentrados na distinção entre as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, em face de serem estas dotadas de maior utilidade para os fins objetivados nesse estudo.

No mister de proceder a uma distinção, Robles (1997) afirma que a expressão direitos humanos ou direitos do homem, também denominados de forma clássica como direitos naturais, e, atualmente, concebidos como direitos morais, na realidade não são verdadeiros direitos, mas

servem de critérios norteadores à boa convivência dos indivíduos, tendo em vista que “os direitos humanos, ou melhor dizendo, determinados direitos humanos, positivam-se, adquirindo a categoria de verdadeiros direitos protegidos processualmente e passam a ser direitos fundamentais, no âmbito de determinado ordenamento jurídico” (ROBLES, 1997, p. 20). Na concepção do jurista, pode-se concluir que os direitos fundamentais são uma espécie de positivação dos direitos humanos.

Por sua vez, Canotilho (2003) reconhece que “as expressões ‘direitos do homem’ e ‘direitos fundamentais’ são frequentemente utilizadas como sinônimas”. Sustenta, porém, que “segundo a sua origem e significado, poderíamos distingui-las da seguinte maneira: ‘direitos do homem’ são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); ‘direitos fundamentais’ são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente”. Ressalta, ainda, que “os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídico-concreta” (CANOTILHO, 2003, p. 393).

Segundo Luño (2004), existe uma propensão doutrinária no sentido de se utilizar a expressão “direitos fundamentais” para designar aqueles direitos positivados no ordenamento jurídico interno, ao passo que a designação “direitos humanos” seria mais comum para designar aqueles direitos naturais constantes das declarações e convenções internacionais, bem como aquelas essenciais exigências pertinentes à dignidade, liberdade e igualdade da pessoa que ainda não constam de um estatuto jurídico-positivo. (LUNO, 2004).

Independentemente da divergência existente no âmbito da doutrina jurídica, importa mencionar que é justamente a expressão “direitos fundamentais” que será utilizada para efeito de argumentação. O que vêm a ser, portanto, os direitos fundamentais?

Identificam-se seis dimensões ou gerações¹⁴ de direitos fundamentais, as quais, não obstante sucessivas entre si, não excluem as anteriores, coexistindo harmonicamente.

¹⁴ Os direitos de primeira geração, que tem como marco as revoluções liberais do século XVIII, são os direitos de liberdade em sentido amplo, sendo os primeiros a constarem dos textos normativos constitucionais, a saber, os direitos civis e políticos. São direitos a prestações preponderantemente negativas, nas quais o Estado deve proteger a esfera de autonomia do indivíduo. São denominados também “direitos de defesa”, pois protegem o indivíduo contra intervenções indevidas do Estado (dever de abstenção). Dentre eles, estão os direitos às liberdades, à vida, à igualdade perante a lei, à propriedade, à intimidade, etc.; Os direitos de segunda geração, por sua vez, nasceram a partir do início do século XX, introduzidos pelo constitucionalismo do Estado social (Constituição Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919) e compõem-se dos direitos de igualdade em sentido amplo, a saber, os direitos econômicos, sociais e culturais, cujo adimplemento impõe ao poder público a satisfação de um dever de prestação preponderantemente positiva, consistente num *facere*. São os reconhecidos direitos à saúde, à educação, à previdência, etc.; os direitos de terceira geração são os direitos da comunidade, ou seja, têm como destinatário todo o gênero humano, como os difusos e coletivos, que se assentam na fraternidade ou solidariedade. Dentre eles,

Analisando-se os vários enfoques dos direitos fundamentais, Andrade (2004) afirma que “aquilo a que se chama ou a que é lícito chamar direitos fundamentais pode, afinal, ser considerado por várias perspectivas”. Sob uma perspectiva filosófica ou jusnaturalista, sustenta que “os direitos fundamentais podem ser vistos enquanto direitos naturais de todos os homens, independentemente dos tempos e dos lugares”. Em uma perspectiva estadual ou constitucional, são considerados “os direitos mais importantes das pessoas, num determinado tempo e lugar, isto é, num Estado concreto ou numa comunidade de Estados”. Ressalte-se, ainda, que sob uma perspectiva universalista ou internacionalista, os direitos fundamentais “podem ser considerados direitos essenciais das pessoas num certo tempo, em todos os lugares ou, pelo menos, em grandes regiões do mundo” (ANDRADE, 2004, p. 15).

Embora o constitucionalista proceda a sua análise a partir de vários enfoques, facilmente se percebe a convergência existente em sua concepção, no sentido de serem os direitos fundamentais aqueles atribuídos a todos os homens, ou direitos mais importantes das pessoas, ou, ainda, direitos essenciais. O Homem, o ser humano, a pessoa é a figura ou foco central. A formulação, porém, diverge, entre si, basicamente, no que tange ao lugar e ao tempo de vigência de tais direitos, conforme cada uma das perspectivas, mas a essência não se altera.

Cumprir enumerar as principais características dos direitos fundamentais elencadas pela doutrina constitucionalista, quais sejam: a) historicidade (variam de acordo com a época e o lugar); b) relatividade (nenhum direito fundamental é absoluto, pois podem entrar em conflito uns com os outros); c) imprescritibilidade (não são perdidos pela passagem do tempo); d) inalienabilidade (os direitos não podem ser transferidos a terceiros); e) indisponibilidade (o titular não pode fazer o que quiser com os direitos fundamentais); f) indivisibilidade (os direitos fundamentais são um conjunto, correspondendo a inobservância de um deles ao desrespeito a todos); g) eficácia vertical e horizontal: os direitos fundamentais se aplicam não só às relações entre o Estado e o cidadão (eficácia vertical), mas também às relações entre os particulares-cidadãos (eficácia horizontal); h) conflituosidade (concorrência): os direitos fundamentais

destaque-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como os direitos ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade e à paz (este último com alguma divergência, conforme se verá); os direitos de terceira geração são os direitos da comunidade, ou seja, têm como destinatário todo o gênero humano, como os difusos e coletivos, que se assentam na fraternidade ou solidariedade. Dentre eles, destaque-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como os direitos ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade e à paz (este último com alguma divergência); Paulo Bonavides também desenvolve sua quinta geração de direitos fundamentais, tendo como destaque o reconhecimento da normatividade do direito à paz. O autor critica Vasak que teria, inicialmente, inserido a paz no âmbito dos direitos de terceira geração (fraternidade); Bernardo Gonçalves cita, ainda, uma suposta sexta geração de direitos fundamentais, consistente no direito à água potável. O próprio autor, contudo, reconhece a desnecessidade de tal construção, já que estaria suficientemente abarcada pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (terceira geração). (RAMOS, 2009).

podem entrar em conflito uns com os outros; i) aplicabilidade imediata: as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Logo, cabe às funções estatais (Judiciária, Legislativa e Executiva) desenvolverem esses direitos. (HESSE, 2009).

Cabe notar como característica dos direitos fundamentais a sua indisponibilidade: a) como impossibilidade de os Estados nacionais utilizarem poderes institucionais e legais internos para decidir segundo arbítrio político (que realmente disfarça uma arbitrariedade “soberana”) em desfavor da integralidade do homem e dos seus Direitos Humanos; b) como comprometimento dos Estados nacionais ao imperativo moral de pautar suas ações políticas, jurídicas e institucionais em favor da socialização dos Direitos Humanos. (HESSE, 2009).

Segundo Ferrajoli (2004), em uma definição puramente formal ou teórica, seria possível considerar como direitos fundamentais “aqueles direitos subjetivos que correspondam universalmente a ‘todos’ os seres humanos enquanto dotados do *status* de pessoas, de cidadãos ou sujeitos com capacidade de agir”, sendo que, nesse caso, deve-se entender por direitos subjetivos toda aquela expectativa positiva. O autor vincula a ideia de direitos fundamentais aos direitos subjetivos. (FERRAJOLI, 2004, p. 37).

Numa concepção ampla, Hines (2005) sustenta que:

[...] os direitos fundamentais em um Estado constitucional e democrático de Direito formam parte do conjunto de valores e princípios que regulam a atividade do poder público, estabelecendo uma inclinação especial para sua satisfação, tanto como uma proteção apreensível por cada indivíduo quanto como fins gerais aderidos à concepção mesma do Estado que se fortaleceria na medida em que os faça efetivos. (HINES, 2005, p. 36-37).

Sob uma dimensão subjetiva, há de se mencionar que os direitos fundamentais determinam o estatuto jurídico dos cidadãos, seja em suas relações com o Estado, seja entre os próprios particulares. Embora originariamente tenham sido concebidos como forma de defesa dos cidadãos frente ao Estado, esses direitos tendem a tutelar a liberdade, autonomia e segurança das pessoas perante os demais membros do corpo social. No princípio, imaginava-se que não havia razão para serem aplicados os direitos fundamentais nas relações entre os privados, justamente em face da existência de uma igualdade formal entre tais pessoas. Ocorre, porém, que, apesar de haver igualdade formal, as relações jurídicas na sociedade comportam situações em que não existe igualdade material, motivo pelo qual, a partir do Estado Social de Direito, houve uma mudança dessa concepção, aplicando-se os direitos fundamentais a todos os setores do ordenamento jurídico.

Apresentada essa pluralidade de conceitos, verifica-se que, regra geral, os direitos fundamentais podem ser concebidos como atributos naturais atinentes ao homem, ligados essencialmente aos valores da dignidade, liberdade e igualdade, decorrentes da sua própria existência, com fundamento na dignidade da pessoa humana.

O papel de destaque conferido aos direitos fundamentais, como um todo, em nosso sistema, desautoriza qualquer tentativa de negar ou esvaziar a natureza jurídica dos direitos sociais, como se estes não fossem verdadeiros direitos, mas meros conselhos ou exortações ao legislador. Tal esvaziamento, ademais, obstaria, ainda, a concretização dos objetivos de justiça social, explicitamente enunciados no art. 3º, inciso I e III, da CF/1988. Assim, como decorrência da adoção do modelo de Estado social, impõe-se aos poderes públicos uma série de tarefas tendentes à realização de finalidades coletivas - as quais não se limitam à produção de leis ou normas gerais (como ocorre no Estado de direito liberal); tampouco à garantia de participação popular no processo de tomada de decisões (exigência do Estado democrático de direito). No Estado social de direito, a elaboração e a implementação de políticas públicas constituem o grande eixo orientador da atividade estatal, pressupondo a reorganização dos poderes em torno da função planejadora, tendo em vista a coordenação de suas funções para a criação de sistemas públicos de saúde, educação, previdência social etc.

O texto merece um resgate histórico da evolução do direito à educação ao longo das Constituições brasileiras, posto que recebeu diferentes tratamentos, tanto em abrangência quanto em conteúdo, refletindo ideologias e valores da época.

Para elucidar as modificações do direito à educação, resumiu-se, no Quadro 2, as principais características das Constituições brasileiras:

Quadro 2: O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras (1824-1988)

Constituição	Principais Características
1824	Estabeleceu entre os direitos civis e políticos a gratuidade da instrução primária para todos aqueles considerados cidadãos e previu a criação de colégios e universidades.
1891	Preocupou-se em discriminar a competência legislativa da União e dos Estados em matéria educacional. Coube à União legislar sobre o Ensino Superior enquanto aos Estados competia legislar sobre Ensino Secundário e Primário, embora ambos pudessem criar e manter instituições de Ensino Superior e Secundário. Definiu a laicização do ensino nos estabelecimentos públicos.
1934	Estabeleceu a competência legislativa da União para traçar diretrizes da educação nacional. Apresentou dispositivos que organizam a educação nacional, mediante previsão e especificação de linhas gerais de um plano nacional de educação. Dispôs sobre a criação dos sistemas educativos nos Estados e destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Previu imunidade de impostos para estabelecimentos particulares, auxílio a alunos necessitados e determinação de provimento de cargos do magistério oficial mediante concurso.
1937	Não registrou preocupação com o ensino público, sendo o primeiro dispositivo no trato da matéria dedicado a estabelecer a livre iniciativa. Previu competência material e legislativa

	privativa da União em relação às diretrizes e bases da educação nacional, sem referência aos sistemas de ensino dos Estados.
1946	A educação voltou a ser definida como direito de todos, prevalecendo a ideia de educação pública. São definidos princípios norteadores do ensino, entre eles o Ensino Primário obrigatório e gratuito e a previsão de criação de institutos de pesquisa. A vinculação de recursos para a pasta é restabelecida. A competência legislativa da União circunscreve-se às diretrizes e bases da educação nacional.
1967	Mantém a estrutura organizacional da educação nacional, preservando os sistemas de ensino dos Estados. Retrocessos observados: fortalecimento do ensino particular, inclusive mediante previsão de substituição do ensino oficial gratuito por bolsas de estudo; necessidade de bom desempenho para garantia da gratuidade do Ensino Médio e Superior aos que comprovarem insuficiência de recursos; limitação da liberdade acadêmica pela fobia subversiva; diminuição do percentual de receitas vinculadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino (limitadas somente aos municípios após a EC de 1969).
1988	Lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. Houve relevante expansão das responsabilidades públicas em relação à vida social, de forma que o enfrentamento de problemas que antes ocorria no espaço privado passa a compor dever e objetivos do poder público. Nesse cenário, à educação corresponde importante papel na promoção da justiça social, mobilidade social e diminuição das desigualdades. Foram dedicados à educação os art. 202 a 214 da seção I do capítulo III - Da Educação, Da Cultura e Do Desporto, do título VIII - Da Ordem Social, além do art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. Percebe-se, portanto, a relevância dada pelo legislador à matéria. A CF/1988 traz um salto de qualidade em relação às legislações anteriores, pois a declaração do direito à educação encontra-se bem detalhada, com maior abrangência e precisão da redação, prevendo inclusive os instrumentos jurídicos que garantam tal direito.

Fonte: Elaboração própria (2019).

Diga-se que, gradualmente, o Brasil foi ampliando a educação obrigatória e que o direito à educação ganhou espaço, conforme exibido no Quadro 2, com o reconhecimento e a garantia de acesso aos cidadãos, por meio de documentos legais, a partir dos quais o Estado se fez presente na área da educação. Nada obstante, são evidentes as dificuldades, os problemas e os obstáculos que se apresentam ao êxito educacional brasileiro. Dessa forma, conhecer a evolução desse direito nas constituições brasileiras configura-se um passo importante para a compreensão de seus limites e de sua conseqüente transposição para a realidade social.

A educação enquanto direito comum a todos os cidadãos, indistintamente incorporada na legislação brasileira, foi uma conquista. Portanto, conhecer e refletir é fundamental para que se possa manter esse direito a todos. É nessa perspectiva que se busca analisar instrumentos legais que regulamentam e normatizam as políticas educacionais para o Ensino Médio e para a Educação Profissional, observando-se seus fundamentos, concepções e influências diretas e indiretas em seus planejamentos.

O direito à educação no Brasil, hoje, é reconhecido como direito fundamental social. Tal é a relevância que o legislador brasileiro lhe dedica parte do texto constitucional e

empreende esforços em examinar e legislar sobre o direito nas diversas esferas (autônomas) componentes do federalismo brasileiro.

O direito à educação no Brasil tem previsão constitucional específica nos Títulos “II - Dos direitos e garantias fundamentais” e “VIII - Da ordem social”, além de outras disposições esparsas no texto constitucional. É reconhecido como o primeiro dos direitos sociais, fundamental do cidadão e dever do Estado, da família e da sociedade. Esse direito revela em si natureza constitucional dúplice: constitui direito e dever, englobando o direito do indivíduo de se educar e o dever do Estado, da sociedade e da família em educar. (BRASIL, 1988).

Ao tratar do direito à educação, Dallari (1998) ressalta a exigência de que todos “[...] sem qualquer exceção, tenham igual oportunidade de educação. Não basta dizer que todos têm o mesmo direito de ir à escola, é preciso que tenham também a mesma possibilidade”. (DALLARI, 1998, p. 51). Nessa linha, deve-se garantir a todos o direito à educação e o direito à escola de igual qualidade. A CF/1988, em seu art. 208, institui a garantia da oferta do Ensino Fundamental gratuito a todos, estendendo-se inclusive a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria, e imputa ao poder público a responsabilidade pelo não-oferecimento ou por sua oferta irregular. Alinha-se à definição de direito público subjetivo proclamado na CF/1988 (art. 208, inciso VII e §§ 1º e 2º). Para o ensino obrigatório, não há discriminação de idade: qualquer cidadão, de qualquer idade (jovem, adulto ou idoso) tem garantido esse direito e pode exigí-lo a qualquer tempo perante o poder público responsável. (BRASIL, 1988).

Para garantir a efetivação do direito de todos à educação obrigatória, foram criados mecanismos para protegê-lo: “[...] obrigatoriedade, direito público subjetivo, controle de faltas, proteção jurídica pelo ECA e pelo Código Penal e FUNDEF” (CURY, 2002, p.180). Dessa forma, entende-se que a relação entre o direito à educação e a democracia tem nos textos legais a sua sustentação. O art. 208 da CF/1998 estabelece o direito à educação:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. [...]. (BRASIL, 1988).

A primeira inovação consta do art. 208, inciso I, da CF/1998, ao precisar que o dever do Estado para com o ensino estende-se mesmo aos que “a ele não tiveram acesso na idade própria”. Esse texto aperfeiçoa os das Constituições de 1967 e 1969, que especificavam a gratuidade e a obrigatoriedade dos 7 (sete) aos 14 (quatorze) anos, criando a possibilidade de restringir o atendimento aos indivíduos fora dessa faixa etária. Avança, também, ao especificar o atendimento dos que não mais se encontram na idade considerada “ideal” para o Ensino Fundamental. (BRASIL, 1988).

No art. 208, inciso II, da CF/1998, retoma-se um aspecto importante do texto de 1934, apontando a perspectiva de “progressiva extensão da gratuidade e obrigatoriedade do ensino médio”, trazendo o debate sobre o nível de ensino para além da polaridade ensino propedêutico *versus* profissional. A ideia era ampliar o período de gratuidade/obrigatoriedade, tornando-o parte do direito à educação. (BRASIL, 1988).

A EC n. 14, de 12 de setembro de 1996, modificou a redação do inciso II para “progressiva universalização do ensino médio gratuito”. A alteração tornou menos efetivo o compromisso do Estado com a futura incorporação desse nível de ensino à educação compulsória. (BRASIL, 1988).

O art. 208, inciso III, da CF/1998, que cuida do “atendimento especializado aos portadores de deficiência preferencialmente na rede regular de ensino”, especifica uma orientação mais geral em que se prioriza o atendimento dos portadores de necessidades educativas especiais na rede regular de ensino. (BRASIL, 1988).

O art. 208, inciso IV, da CF/1998, afirma o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”. Além da extensão do direito à educação a essa faixa etária, abre-se a possibilidade de considerá-la como parte da Educação Básica. Com isso, pode-se incorporar esse nível de ensino ao sistema regular, exigindo, portanto, sua regulamentação e normatização na legislação educacional complementar, o que não ocorria na vigência da Constituição anterior, pois esse nível de ensino era livre.

Outra consequência é a mudança na concepção de creches e pré-escolas, passando-se a entendê-las como instituições educativas, e não de assistência social. Entretanto, há um problema indiretamente gerado por esse processo: ao se incorporar esse nível de ensino ao sistema educacional, as despesas decorrentes passam a ser consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino, sem que, ao mesmo tempo, seja realizado aporte de um percentual maior da receita de impostos para a educação. (BRASIL, 1988).

O art. 208, inciso VI, da CF/1998, versa sobre a “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições de cada um”, expressando o reconhecimento do dever do Estado para com o ensino noturno, sendo de grande relevância, pois garante ao jovem e ao adulto trabalhador a possibilidade de frequentar o ensino regular, especificando-se, ainda, a necessidade de adequação desse ensino “às condições de cada um”. (BRASIL, 1988).

O art. 208, inciso VII, da CF/1998, trata do “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Anteriormente, essa prescrição era remetida para a assistência ao estudante. Atualmente, incorpora-se ao rol de deveres do Estado relativos à garantia do direito à educação, pois, para parcelas significativas do alunado, tais serviços são pré-requisitos para a frequência escolar. (BRASIL, 1988).

Além da CF/1988, existem importantes normas que regulamentam e complementam o direito à educação: a) ECA; b) LDB; c) Estatuto da Juventude; d) Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006), com o fim de destacar a atuação da educação como instrumento de prevenção da violência doméstica e familiar); e) os PNEs, que buscam conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área da educação; f) Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (2004), na busca de promover a educação de cidadãos atuantes e conscientes no seio da sociedade multicultural e pluriétnica do Brasil, buscando relações étnico-sociais positivas, rumo à construção de nação democrática; g) a Lei n. 9.424/1996, que instituiu o FUNDEF, e a Lei n. 11.494/2006, o FUNDEB; h) a Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995, alterou os arts. 6, 7, 8 e 9 da LDB, Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, estabelecendo a existência do Conselho Nacional de Educação, suas atribuições e a composição de suas Câmaras de Educação Básica e Educação Superior; i) Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena (2012), expressão da autonomia e da identidade escolar, é uma referência importante na garantia do direito a uma educação escolar diferenciada, devendo apresentar os princípios e objetivos da Educação Escolar Indígena de acordo com as diretrizes curriculares instituídas nacional e localmente, bem como as aspirações das comunidades indígenas em relação à educação escolar; e j) Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (2012) é uma resolução com diretrizes que devem ser observadas pelos sistemas de ensino e suas instituições, e reconhecem a Educação em Direitos Humanos (EDH) como um dos eixos fundamentais do direito à educação, ao conceituá-la como o uso de concepções e práticas educativas fundadas

nos Direitos Humanos e em seus processos de promoção, proteção, defesa e aplicação na vida cotidiana e cidadã de sujeitos de direitos e de responsabilidades individuais e coletivas.

A LDB/1996 disciplina a educação formal como aquela que se desenvolve basicamente em instituições de ensino. Essa lei, além de reafirmar que o acesso à educação básica obrigatória e gratuita é direito público subjetivo, acrescenta que qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outras legalmente constituídas e o Ministério Público podem acionar o Poder Público para exigir ensino público gratuito. Da mesma forma, essa disposição também está contida no ECA (art. 54, §§ 1º e 2º).

O desafio para um país complexo como o Brasil é definir o que significa promover educação.¹⁵ E não é preciso ir muito longe para perceber que a prioridade deve ser investir na Educação Básica. Afinal, é a partir dela que a pessoa adquire condições de exercer plenamente sua cidadania.

A sociedade brasileira exige uma reflexão jurídica acerca da universalização dos direitos fundamentais, com a necessária implementação daqueles que são essenciais à sua manutenção e ao seu desenvolvimento. Entre esses direitos certamente está o da Educação Fundamental, erigido à categoria de público subjetivo, que conta com garantias constitucionais à sua efetivação. Com o advento da CF/1988, pode-se dizer que o brasileiro vem descobrindo a importância da educação para o exercício da cidadania, chegando a estruturar um novo ramo do direito: o Direito Educacional.

A peculiaridade normativa do direito à educação no Brasil constrói uma instância de tutela e exercício de direito igualmente dúplice: os sujeitos ativos e passivos do direito à educação são, simultaneamente, uma coisa e outra. Os seus titulares são os indivíduos ou grupos de indivíduos, considerados de acordo com as suas peculiaridades - a criança, o jovem, o adulto, o idoso etc. (RANIERI, 2013).

¹⁵ O Brasil possui um elevado número de pessoas com idade acima de 15 anos que não sabem ler e escrever. Utilizando dados (IBGE, 2015) da PNAD, estima-se que em 2015 cerca de 8% da população seja analfabeta (12,9 milhões de pessoas). Esse índice de analfabetismo varia bastante conforme a região geográfica, indo de 16,2% no Nordeste para cerca de 4% no Sudeste e no Sul, e também por idade, com uma taxa de 0,8% entre jovens de 15 a 19 anos e de 22,3% entre pessoas com 60 anos ou mais. Também há diferença significativa entre brancos (5% de analfabetos) e pretos (11,2%). Os dados indicam uma evidente correlação entre as taxas de analfabetismo e as situações de pobreza, exclusão e baixo desenvolvimento econômico. Os dados levantados pelo IBGE comprovam ainda que a Meta 9 do PNE, que previa para este ano de 2016 uma redução do analfabetismo para 6,5% da população, não foi cumprida, o que leva a um questionamento quanto às políticas públicas que vêm sendo implementadas para enfrentar esse problema. Analisando o número absoluto de pessoas analfabetas percebe-se que de 1900 a 2010 esse número mais que dobrou e em 2010 havia aproximadamente a mesma quantidade absoluta de analfabetos que havia em 1940.

O sujeito passivo é o Estado, responsável por excelência, pelas ações e intervenções que lhe conferem efetividade (RANIERI, 2013). A família, por sua vez, como instituição reconhecida e tutelada pelo direito, atua como corresponsável pelo seu exercício, assumindo a obrigação de se colocar à disposição do processo educativo prestado diretamente pelo Estado ou por ele fiscalizado, ao menos nas hipóteses em que a educação formal se faz obrigatória, para indivíduos entre 4 (quatro) e 17 (dezessete) anos de idade.

O direito à educação por si só não se faz suficiente. O seu exercício, com efeito, encontra-se atrelado à qualidade, que por sua vez também conta com prescrição constitucional expressa no art. 206, inciso VII, da CF/1988. A definição de “qualidade”, no entanto, não encontra amparo legal, constituindo-se, outrossim, desafio a ser enfrentando a fim de conferir substância ao direito. Frise-se, como se vê, a questão da educação de qualidade levanta importante discussão sobre a abrangência do direito e se apresenta como desafio a ser dirimido não apenas para a sua efetivação, mas para o alargamento da cidadania.

Em que pese o reconhecimento da importância do direito à educação de qualidade, a questão ganha ênfase, tendo em vista que esse direito é inerente a todos os seres humanos. Esse direito foi internalizado como fundamental pela Constituição vigente e embasado no direito a ter direitos, defendido por Hannah Arendt como o primeiro direito humano, do qual derivam os demais (LAFER, 1988), constituindo predisposição para todos os outros direitos (DE GROOF, 1988), fundamentados na dignidade humana.

A noção de dignidade humana, entretanto, é variável no tempo e no espaço, sofrendo impactos relacionados à historicidade e cultura de cada povo, além de sofrer impactos em razão de circunstâncias políticas e religiosas. Devido à plasticidade e ambiguidade do conceito, muitos autores sustentam sua inutilidade, considerando-o ilusório e teórico (BARROSO, 2012). A sua proteção, todavia, seja no âmbito da filosofia da moral ou do direito, mesmo intuitivamente e desprendida de todo e qualquer contexto, é inegável. (VINCENZI, 2013). Seu conceito carrega esses dois desdobramentos, muito embora a dignidade do ser humano, como valor moral, seja explicitada em tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos e albergada, no Brasil, pela CF/1988, ideia que é citada por Barroso (2012):

A dignidade humana tem seu berço secular na filosofia. Constitui assim, em primeiro lugar, um valor, que é conceito axiológico, ligado à ideia do bom, justo, virtuoso. Nessa condição, ela se situa ao lado de outros valores centrais para o direito, como a justiça, segurança e solidariedade. É nesse plano ético que a dignidade se torna, para muitos autores, a justificação moral dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. Em plano diverso, já com o batismo da política, ela passa a integrar documentos internacionais e constitucionais, vindo a ser considerada um dos principais fundamentos dos Estados democráticos. Em um primeiro momento, contudo, sua

concretização foi vista como tarefa exclusiva dos Poderes Legislativo e Executivo. Somente nas décadas finais do século XX é que a dignidade se aproxima do Direito, tornando-se um conceito jurídico, deontológico – expressão de um dever-ser normativo, e não apenas moral e político. E, como consequência, sindicável perante o Poder Judiciário. Ao viajar da filosofia para o Direito, a dignidade humana, sem deixar de ser um valor moral fundamental, ganha também status de princípio jurídico (BARROSO, 2012, p. 10).

A dignidade humana, outrossim, constitui o valor e a norma jurídica de maior relevo na arquitetura constitucional brasileira, integrante, pois, da essência (identidade) da Constituição formal e material. Entretanto, adverte Sarlet (2006) que em sua condição de princípio, a dignidade humana, sob pena de uma visão reducionista e monocultural, não pode ser alçada à categoria de norma de feição absoluta, uma vez que sempre está sujeita a algum tipo de restrição. O limite de sua relativização repousa na preservação da vedação de qualquer elemento ou conduta que importe na reificação do ser humano. (SARLET, 2006).

Nessa esteira, adverte McGrudden (2008) a respeito da importância de se conceber a dignidade humana como arcabouço transnacional, transcultural, não ideológico, humanista, não positivista e individualista, embora comunitarista. Para tanto, recorre-se ao pensamento de Barroso (2012), para quem a dignidade humana e os direitos humanos fundamentais constituem duas faces de uma só moeda, como as faces de Janus - uma voltada para a filosofia, a expressar valores morais que singularizam todas as pessoas, tornando-as merecedoras de igual respeito e consideração; e outra voltada para o direito, a traduzir posições jurídicas titularizadas por indivíduos, tuteladas por normas coercitivas e permeada pela atuação judicial, traduzindo, outrossim, a moral sob a forma do direito. Para tal mister, aponta Barroso (2012) três aspectos essenciais da dignidade: valor intrínseco; autonomia; e valor social da pessoa humana. Com base nesse teórico, seguem as análises sobre esses três aspectos.

Quanto ao valor intrínseco da dignidade, trata-se de pensar no elemento ontológico da dignidade, atrelado ao ser, ao que é comum a toda a humanidade. Trata-se da afirmação do que não tem preço: inteligência, sensibilidade e comunicação (pela palavra, pela arte, por gestos, pelo olhar, por expressões fisionômicas), como atributos únicos que servem de justificação para essa condição singular. E a um valor objetivo, que independe das circunstâncias pessoais de cada um, embora seja observável a crescente importância dada aos sentimentos de autovalor e auto-respeito que resultam do reconhecimento social. (BARROSO, 2012).

Do valor intrínseco da pessoa humana decorre um postulado antiutilitarista e outro, antiautoritário. O primeiro se manifesta no imperativo categórico kantiano do ser humano como fim em si mesmo, e não como meio para a realização de metas coletivas ou projetos sociais de outros; o segundo, na ideia de que é o Estado que existe para o indivíduo, e não o contrário.

Deve-se ao valor intrínseco o conteúdo essencial de que a dignidade não depende de concessão estatal, e não pode ser retirada, nem mesmo pela conduta individual indigna de seu titular. Ela independe até mesmo da própria razão, estando presente inclusive em pessoas desprovidas de qualquer grau de capacidade mental. (BARROSO, 2012).

No plano jurídico, o valor intrínseco impõe a inviolabilidade da dignidade humana e está na origem de uma série de direitos humanos fundamentais, tais como o direito à vida, à igualdade, à integridade física, moral e intelectual, direitos que a qualidade da educação visa a assegurar: o direito à educação de qualidade confere ao indivíduo condições de igualdade na medida em que promove o seu saudável desenvolvimento físico e intelectual. (BARROSO, 2012).

Já a autonomia constitui o elemento ético ligado à razão e ao exercício da vontade na conformidade com as normas. Segundo a concepção kantiana, essas normas seriam aquelas que o próprio indivíduo se imporia; no plano jurídico, porém, as normas são heterônomas, provenientes, em grande medida, do aparato estatal. Nesse sentido, a autonomia envolve, em primeiro lugar, a capacidade de autodeterminação, enquanto direito do indivíduo de decidir rumos da própria vida e de desenvolver livremente a sua personalidade. Significa o poder de valoração moral e escolhas próprias, decisões sobre vida, trabalho, ideologia, espiritualidade e demais opções personalíssimas que não podem ser subtraídas do indivíduo, sem implicar violação de sua dignidade. (BARROSO, 2012).

Paralelamente à ideia de autonomia, há a de pessoa, de um ser moral e consciente, dotado de vontade livre e responsável. Pressupõem-se determinadas condições pessoais e sociais para o seu desenvolvimento, ou seja, a adequada representação e percepção da realidade, que incluem informação e ausência de privações essenciais. (BARROSO, 2012).

Em sua dimensão jurídica, a autonomia, como elemento da dignidade, constitui a principal ideia subjacente às declarações de direitos em geral, tanto as internacionais quanto as decorrentes do constitucionalismo brasileiro. A autonomia tem uma dimensão privada e outra pública: a autonomia privada, presente no conteúdo essencial da liberdade, reside no âmbito dos direitos individuais. É preciso, com efeito, que condições para a liberdade estejam presentes, o que traz para esse domínio o direito à igualdade, em sua dimensão material.

No plano dos direitos políticos, a dignidade se expressa como autonomia pública, identificando o direito de cada um de participar do processo democrático, uma vez que a democracia é entendida como um projeto comum de autogoverno, importando a cada um o direito de participar e de influenciar a tomada de decisões, não apenas sob o ponto de vista

eleitoral, inclusive do debate público e da organização social (BARROSO, 2012), ponto de convergência do direito à educação de qualidade: a educação qualitativa educa e qualifica o ser humano para a cidadania (RANIERI, 2013), até mesmo para a sua inserção no mundo político (ARENDRT, 2011).

A dignidade subjaz aos direitos sociais materialmente fundamentais, em cujo âmbito merece realce a ideia de mínimo existencial. Para ser livre, igual e capaz de exercer a cidadania, o indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e mental. Importa afirmar que ele tem o direito a determinadas prestações e utilidades elementares. Constitui o núcleo dos direitos sociais elementares à cidadania, como o direito à saúde, à educação qualitativa, ao acesso à justiça etc. e, como tal, independe de prévio desenvolvimento pelo legislador. (BARROSO, 2012).

O terceiro e último conteúdo da dignidade humana é o seu valor comunitário, o valor social da pessoa humana, também entendido como heteronomia, abrigando, portanto, a ideia do indivíduo em relação ao grupo. Traduz a concepção ligada a valores compartilhados pela comunidade, segundo padrões civilizatórios de vida boa. O que se coloca em questão não são escolhas individuais, mas os deveres e responsabilidades a elas associados. Nesse caso, a dignidade como valor comunitário funciona mais como uma constrição externa à liberdade individual do que como um meio de a promover. Não é pensar a liberdade como componente central, mas ao revés: é a dignidade que molda o conteúdo e o limite da liberdade. (BARROSO, 2012).

A dignidade como valor comunitário destina-se à promoção de valores diversos, tais como a proteção do próprio indivíduo contra atos autorreferentes, a proteção de direitos de terceiros e a proteção de valores sociais, inclusive de solidariedade. A imposição coercitiva de valores sociais em geral pelo legislador e eventualmente pelo juiz, em nome da dimensão comunitária da dignidade, jamais consiste em uma providência banal, exigindo fundamentação racional consistente. Deve-se levar em conta: a existência ou não de um direito fundamental em questão; a existência de consenso social forte em relação ao tema; e a existência de risco efetivo para o direito de outras pessoas. (BARROSO, 2012).

A dignidade humana é, portanto, simultaneamente, limite e tarefa do Estado, uma vez que a sua preservação deve ser assegurada a partir de uma postura defensiva, ou de cunho negativo, bem como a partir da promoção de condições que permitam seu exercício pleno; daí o seu caráter prestacional. Para que haja a efetiva fruição do direito, há que se garantir o seu mínimo existencial, posto que, onde seres humanos estiverem condenados a viver na pobreza,

desconsiderada a carga axiológica inerente à dignidade humana, os direitos humanos serão violados (SARLET, 2006). Assim, a proteção à qualidade da educação pode ser sinalizada como direito humano fundamental e, como tal, merecedora da assunção de um compromisso estatal para com a questão, num novo *ethos* de reconhecimento da importância da qualidade da educação e da proteção da dignidade humana. Pouco adiantam as normativas nacionais se não houver prioridade em sua proteção como valor universal.

Dessa maneira, os próprios entes federativos, no exercício de suas autonomias, voltadas à colaboração, poderão, sem receio, se posicionar e se articular favoravelmente quanto ao reconhecimento da importância da qualidade da educação, independentemente da criação de leis e diretrizes nacionais específicas, já que o princípio da dignidade humana é norma de aplicabilidade imediata.

Afinal, a norma é produto da interpretação do texto legal e, dessa forma, sujeita-se às nuances e percepções daquele que as lê. Sem revestir de qualidade a educação, muita disciplina legal existirá, como de fato já se tem, mas poucas normas terão efetividade.

Adverte Davis (2011) acerca do perigo da superprodução legislativa, bem assim seu quadro interpretativo meramente positivista, hipótese em se enquadram as mazelas do cenário de desarticulação do federalismo brasileiro em matéria educacional: quando o volume de pronunciamentos estatais pela via legislativa é exacerbado, além da dificuldade de sua interpretação, o que aumenta e muito o seu grau de indeterminação e hipóteses de contrariedade, dá-se de imediato o prejuízo acerca da percepção do cidadão sobre a legitimidade do sistema jurídico, reduzindo, destarte, o acesso dele a esse sistema. Há de se notar que a certeza é uma das principais virtudes de um sistema jurídico. (DAVIS, 2011).

E não se pode negar que o positivismo contribuiu para a segurança jurídica e para a sistematização de inúmeras categorias, estando, por certo, muito mais arraigado no pensamento corrente do que se imagina, sendo frequentes as interpretações de enunciados normativos indiferentes às consequências e finalidades das normas. (NOHARA, 2016).

No entanto, em sua trajetória rumo ao direito, a dignidade humana beneficiou-se do advento de uma cultura jurídica pós-positivista, locução designativa da aproximação entre direito e moral, tornando o ordenamento jurídico permeável aos valores ético-morais, principalmente para o julgamento de casos em que não se encontra a resposta no direito positivo, “casos difíceis”, nas palavras de Barroso (2012), em que há de se recorrer a elementos extrajurídicos, como filosofia moral e filosofia política. (BARROSO, 2012, p. 11). Por essa razão, a compreensão da qualidade da educação fundada na dignidade humana exige

interpretação pós-positivista, e, portanto, de carga axiológica, para além do escopo textual, em que se resgata um mínimo ético nos produtos normativos. (SIMIONI, 2014).

O amplo espectro legislativo existente em relação ao direito à educação revela a sua importância bem como a necessidade de atuação direta do Estado para a sua consecução e efetivo exercício (DE GROOF, 1998). Se, por um lado, verifica-se o esforço do Estado brasileiro em proteger e assegurar o direito à educação; por outro, a falta de definição de “educação de qualidade”, apartada do entendimento de dignidade humana, compromete a substância do próprio direito. A educação de qualidade, como direito humano e predisposição para outros direitos, demanda, para além de instrumentos legais específicos, a construção de sentidos valorativos para a superação do campo de disputa conceitual que ainda o permeia.

A seguir, promove-se uma pesquisa documental em textos legais, no que concerne ao direito à educação no Ensino Médio e na Educação Profissional, contrapondo-se o que está regulamentado, em termos de proteção do direito à educação, à realidade.

3.2 DIREITO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM ARTICULAÇÃO COM O ENSINO MÉDIO

Pretende-se percorrer, brevemente, a história da Educação Profissional em articulação com o Ensino Médio no Brasil, abordando-se as iniciativas mais significativas, bem como relacionando-as ao momento político-histórico-econômico-cultural no qual ocorreram e que são, em última instância e, ao mesmo tempo, a causa e a consequência de sua implantação atrelada a determinado modelo educacional.

Buscou-se reconstruir a trajetória não apenas se atendo a uma linha cronológica, mas, sob a égide do método histórico-dialético, sopesando marcos de referência que justificaram as ações políticas relativas à Educação Profissional em articulação com o Ensino Médio, bem como sua interlocução com a realidade social na qual se inseriram, a fim de subsidiar a tese, no sentido de defender que o direito à educação está regulamentado/positivado, mas ações do próprio Estado acabam por negar a sua efetividade aos cidadãos/estudantes brasileiros.

A relação entre Educação Básica e Profissional no Brasil está historicamente marcada pela dualidade. Nesse sentido, até o século XIX não há registros de iniciativas sistemáticas que, hoje, possam ser caracterizadas como pertencentes ao campo da Educação Profissional. O que existia, até então, era a educação propedêutica para as elites, voltada para a formação de futuros

dirigentes. A origem da Educação Profissional no Brasil remonta ao ano de 1809, com a criação do Colégio das Fábricas, pelo Príncipe Regente, futuro D. João VI. (BRASIL, 1999 - Parecer n. 16/1999-CEB/CNE).

Nessa direção, ao longo do século XIX, predominantemente no âmbito da sociedade civil, foram criadas várias instituições voltadas ao ensino das primeiras letras e à iniciação em ofícios, cujos destinatários eram as crianças pobres, órfãs e abandonadas. Entre elas, destacam-se os Asilos da Infância dos Meninos Desvalidos. Segundo Manfredi (2005),

Crianças e jovens em estado de mendicância eram encaminhados para essas casas, onde recebiam instrução primária [...] e aprendiam alguns dos seguintes ofícios: tipografia, encadernação, alfaiataria, tornearia, carpintaria, sapataria etc. Concluída a aprendizagem, o artífice permanecia mais três anos no asilo, trabalhando nas oficinas, com a dupla finalidade de pagar sua aprendizagem e formar um pecúlio que lhe era entregue no final do triênio. (MANFREDI, 2002, p. 76-77).

A Educação Profissional no Brasil tem, portanto, origem em uma perspectiva assistencialista, com o objetivo de “amparar os órfãos e os demais desvalidos da sorte”, ou seja, de atender àqueles que não tinham condições sociais satisfatórias, para que não continuassem a praticar ações que estavam na contraordem dos bons costumes. (FONSECA, 1961).

O início do século XX trouxe uma novidade para a Educação Profissional do país, quando houve um esforço público para sua organização, rompendo com a preocupação mais assistencialista de atendimento a menores abandonados e órfãos para se voltar à preparação de operários com vistas ao exercício profissional. Assim, em 1909, o Presidente Nilo Peçanha criou as Escolas de Aprendizes Artífices, destinadas “aos pobres e humildes”, instaladas nas várias unidades da Federação. (SALES; OLIVEIRA, 2011).

A criação das Escolas de Aprendizes Artífices e do Ensino Agrícola evidenciou um grande passo ao redirecionamento da Educação Profissional no país, pois ampliou o seu horizonte de atuação para atender necessidades emergentes dos empreendimentos nos campos da indústria e da agricultura do país.

Nesse contexto, chega-se às décadas de 1930 e 1940, marcadas por grandes transformações políticas, econômicas e educacionais na sociedade brasileira. É nesse momento que, no Brasil, ocorre o fortalecimento da nova burguesia industrial em substituição às oligarquias cafeeiras, profundamente afetadas pela crise da agricultura do café dos anos 1920 e pelo *crash* da bolsa de Nova Iorque, em 1929. (ESCOTT; MORAES, 2012).

O processo de industrialização e modernização das relações de produção exigiu um posicionamento mais efetivo das camadas dirigentes com relação à educação nacional. Como

parte das respostas a essas demandas, foram promulgados diversos Decretos-Lei para normatizar a educação nacional. (KUENZER, 1997).

O conjunto desses Decretos ficou conhecido como as Leis Orgânicas da Educação Nacional - a Reforma Capanema, em função do nome do então Ministro da Educação, Gustavo Capanema. Os principais decretos foram os seguintes: Decreto n. 4.244/1942 - Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto n. 4.073/1942 - Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto n. 6.141/1943 - Lei Orgânica do Ensino Comercial; Decreto n. 8.529/1946 - Lei Orgânica do Ensino Primário; Decreto n. 8.530/1946 - Lei Orgânica do Ensino Normal; e Decreto n. 9.613/1946 - Lei Orgânica do Ensino Agrícola. Além disso, o Decreto-Lei n. 4.048/1942 criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que deu origem ao que hoje se conhece como Sistema S. (GRABOWSKI, 2005).

Registre-se que tal esforço governamental evidenciou a importância que passou a ter a educação dentro do país, em especial a Educação Profissional, pois foram definidas leis específicas para a formação profissional em cada ramo da economia e para a formação de professores em nível médio. Entretanto, reafirmava-se a dualidade, pois o acesso ao Ensino Superior, via processo seletivo, continuava ocorrendo em função do domínio dos conteúdos gerais, das letras, das ciências e das humanidades, assumidos como únicos conhecimentos válidos para a formação da classe dirigente. (KUENZER, 1997).

Desse modo, após a Reforma Capanema, a educação brasileira denominada regular foi estruturada em dois níveis: a Educação Básica; e a Superior. A Educação Básica foi dividida em duas etapas: o curso primário; e o secundário, subdividido em ginásial e colegial.

A vertente profissionalizante, parte final do Ensino Secundário, era constituída pelos cursos normal, industrial técnico, comercial técnico e agrotécnico, todos com o mesmo nível e duração do colegial. Entretanto, nenhum deles habilitava para o ingresso no Ensino Superior. Apesar dessa diferenciação, é nesse âmbito que, nos exames de adaptação, se verifica, pela primeira vez, uma possibilidade de aproximação entre o ramo secundário propedêutico e os cursos profissionalizantes de nível médio.

Outra fase de grande efervescência política em torno das questões educacionais foi o período que antecedeu a vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). O projeto de Lei começou a tramitar no Congresso Nacional em 1948, na fase de redemocratização do país, pós Estado Novo. Porém, a Lei n. 4.024 (a primeira LDB) só entrou em vigor em 1961.

Todo o período de trâmite e discussões foi rico em debates acerca da sociedade brasileira, que estava em conflito entre modelos distintos de desenvolvimento. A política educacional refletiu esses conflitos de poder, de modo que a luta em torno da criação da LDB ocorreu em meio à polarização de interesses entre os setores populares e populistas que pleiteavam, entre outras conquistas: a extensão da rede escolar gratuita (primário e secundário); e a equivalência entre Ensino Médio propedêutico e profissionalizante, com possibilidade de transferência de um para outro, ambos incorporados na proposta do Ministro Clemente Mariani. (FREITAG, 1979). Enquanto isso, os setores vinculados às classes hegemônicas, cujos interesses estavam materializados no substitutivo Lacerda, reivindicavam a redução da ação da sociedade política sobre a escola.

Desse modo, defendiam que a educação fosse ministrada predominantemente em escolas privadas. Na visão deles, as escolas públicas deveriam ser complementares para quem não “quisesse” matricular os filhos nas escolas particulares, de forma que os pais teriam “liberdade” de escolher a escola dos filhos. Também incorporavam a defesa da subvenção do Estado para as escolas, inclusive às privadas. Justificavam a proposta alegando que o Estado precisava assegurar a boa educação dos futuros cidadãos, independentemente da escola “escolhida” pelas famílias. (FREITAG, 1979).

O grupo também entendia que a obrigação do Estado de subvencionar as escolas privadas não lhe daria o direito de fiscalizar essa rede, em nome da liberdade de ensino. A primeira LDB foi concebida nesse contexto de conflitos. Se, por um lado, proporciona a liberdade de atuação da iniciativa privada no domínio educacional; por outro, dá plena equivalência entre todos os cursos do mesmo nível sem a necessidade de exames e provas de conhecimento visando à equiparação. Esse fato colocava, formalmente, um fim na dualidade de ensino. (FREITAG, 1979).

É importante frisar que essa dualidade só acabava formalmente, já que os currículos se encarregavam de mantê-la, uma vez que a vertente do ensino voltada para a continuidade de estudos em nível superior e, assim, destinada às elites, persistia privilegiando os conteúdos que eram exigidos nos processos seletivos de acesso à Educação Superior, ou seja, as ciências, as letras e as artes. Nesse ínterim, nos cursos profissionalizantes, os conteúdos eram reduzidos em favor das necessidades imediatas do mundo do trabalho. (KUENZER, 1997).

Em 1971, sob o Regime Militar, há uma profunda reforma da Educação Básica, promovida pela Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 (Lei da Reforma de Ensino de 1.º e 2.º graus), que constituiu uma tentativa de estruturar a educação de nível médio brasileiro como

sendo profissionalizante para todos. As mudanças concentraram-se na educação de grau primário e de 2.º grau, mais especificamente nos cursos que até então se denominavam primário, ginásial e colegial, os quais foram transformados em 1.º e 2.º graus, sendo que o 1.º grau agrupou o primário e o ginásial e o 2.º grau absorveu o colegial. Um aspecto extremamente relevante, e, ao mesmo tempo, polêmico, foi o caráter de profissionalização obrigatória do ensino de 2.º grau. (GERMANO, 2005).

Uma conjugação de fatores produziu essa compulsoriedade, decorrente de um governo autoritário, com elevados índices de aceitação popular, evidentemente interessado em manter o *status quo*. Para isso, era necessário dar respostas à crescente demanda das classes médias por acesso a níveis mais altos de escolarização, o que acarretava uma forte pressão pelo aumento de vagas no Ensino Superior.

Contudo, esse governo tinha seu projeto de desenvolvimento do Brasil centrado em uma nova fase de industrialização subalterna, época que ficou conhecida como o “milagre econômico brasileiro”, que demandava por mão-de-obra qualificada (técnicos de nível médio) para atender a tal crescimento. (VELOSO; VILLELA, GIAMBIAGI, 2008).

Assim, sustentada no modelo de desenvolvimento econômico por ele potencializado, a opção de ação política do governo foi dar uma resposta diferente às demandas educacionais das classes médias, utilizando-se, então, da via da formação técnica profissionalizante em nível de 2.º grau, o que “garantiria” a inserção no “mercado de trabalho” (em plena expansão em função dos elevados índices de desenvolvimento). Na prática, a compulsoriedade se restringiu ao âmbito público, notadamente nos sistemas de ensino estadual e federal. Enquanto isso, as escolas privadas continuaram, em sua maioria, com os currículos propedêuticos voltados às ciências, letras e artes, visando ao atendimento das elites.

Nos sistemas estaduais de ensino, a profissionalização compulsória foi problemática e não foi implantada inteiramente. A concepção curricular que emanava da Lei empobrecia a formação geral do estudante em favor de uma profissionalização instrumental para o “mercado de trabalho”, sob a alegação da importância da relação entre teoria e prática para a formação integral do cidadão. No entanto, de forma incoerente com o discurso, em vez de ampliar a duração do 2.º grau para incluir os conteúdos da formação profissional, de forma integrada, aos conhecimentos das ciências, das letras e das artes, o que houve foi a redução dos últimos em favor dos primeiros, os quais assumiram um caráter instrumental e de baixa complexidade. Isso não ocorreu por acaso, pois fazia parte da própria concepção de desenvolvimento do país e da reforma educacional em questão. (MOURA, 2006).

Observou-se, dessa maneira, um acentuado movimento dos filhos da classe média das escolas públicas para as privadas, buscando garantir uma formação que lhes permitisse continuar os estudos em nível superior. Esse movimento alimenta o processo de desvalorização da escola pública em nível estadual e municipal.

No decorrer desse processo, a profissionalização obrigatória vai desfazendo-se, de modo que, entre o final dos anos 1980 e a primeira metade dos anos 1990, após a promulgação da CF/1988, entra em vigor a LDB/1996. À época, já quase não havia mais 2.º grau profissionalizante no país, exceto nas Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e em poucos sistemas estaduais de ensino. (SGUISSARDI, 2008).

Igualmente ao trâmite que resultou na primeira LDB (1961), no processo de promulgação da Carta Magna de 1988 e na LDB/1996, o país estava saindo de um período ditatorial e tentando reconstruir a democracia, de modo que os conflitos eram grandes em torno de projetos societários distintos.

Na esfera educacional, a principal polêmica continuou sendo o conflito entre: os que defendiam uma educação pública, gratuita, laica, étnica, racial e de qualidade para todos, independentemente da origem socioeconômica; e os defensores da submissão dos direitos sociais em geral e, particularmente, da educação à lógica da prestação de serviços sob o argumento da necessidade de diminuir os gastos do Estado. Nesse embate, prevaleceu a lógica de mercado e, logo, a iniciativa privada começou a atuar livremente na educação em todos os níveis.

Especificamente no que tange à relação entre a última etapa da Educação Básica (à época, 2.º grau) e a Educação Profissional no processo de elaboração da nova LDB, ressurgiu o conflito da dualidade. (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS; 2005). A defesa da formação profissional *lato sensu* integrada ao 2.º grau nos seus múltiplos aspectos humanísticos e científico-tecnológicos constava do primeiro projeto da LDB, que tratava do 2.º grau:

[...] a educação escolar de 2.º grau será ministrada apenas na língua nacional e tem por objetivo propiciar aos adolescentes a formação politécnica necessária à compreensão teórica e prática dos fundamentos científicos das múltiplas técnicas utilizadas no processo produtivo. (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS; 2005, p. 35).

Nessa proposta, o papel do 2.º grau estaria orientado à recuperação da relação entre o conhecimento e a prática do trabalho, denotando como a ciência se converte em potência material no processo produtivo. De tal modo,

[...] seu horizonte deveria ser o de propiciar aos alunos o domínio dos fundamentos das técnicas diversificadas utilizadas na produção, e não o mero adestramento em técnicas produtivas. Não se deveria, então, propor que o ensino médio formasse técnicos especializados, mas sim politécnicos. (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS; 200, p. 35).

A politecnia, nesse todo, relaciona-se com o “domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho moderno” (SAVIANI, 2003, p. 140). De acordo com essa visão, a educação escolar, particularmente o 2.º grau, deveria propiciar aos estudantes a possibilidade de (re)construção dos princípios científicos gerais sobre os quais se fundamentam a multiplicidade de processos e técnicas que dão base aos sistemas de produção em cada momento histórico.

A perspectiva de formação integral foi se perdendo gradativamente em função da mesma correlação de forças, ao se tratar do embate entre educação pública e educação privada. Desse modo, o texto aprovado pelo Congresso Nacional, em 1996, consolidava, mais uma vez, a dualidade entre a última etapa da Educação Básica, que passa a ser denominada “Ensino Médio”, e a Educação Profissional. O texto é complexo, especialmente no que se refere a essa relação (ensino médio e educação profissional). O Ensino Médio está no Capítulo II, que é destinado à Educação Básica; enquanto a Educação Profissional está no Capítulo III, constituído por pequenos artigos.

A educação brasileira foi estruturada na LDB/1996 em dois níveis de ensino (Educação Básica e Educação Superior) e a Educação Profissional, enquanto modalidade de ensino, não está explícita em nenhum deles, como se estivesse apartada da estrutura da educação regular brasileira.

O art. 36, § 2º, da LDB/1996 (Seção IV do Capítulo II), estabelece que “o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas.” Por outro lado, o art. 40 (Capítulo III) prevê que “a educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho” (BRASIL, 1996). Esses dois pequenos trechos da Lei são emblemáticos no sentido de explicitar o seu caráter complexo. Tais normas legais evidenciam a possibilidade de articulação entre a Educação Profissional e o Ensino Médio, assim como a desarticulação entre eles.

Observa-se que essa escrita não é abnegada. Ao contrário, objetiva-se consolidar a separação entre o Ensino Médio e a Educação Profissional, o que já era objeto do Projeto de Lei (PL) de iniciativa do Poder Executivo, que ficou conhecido como o PL n. 1.603, o qual tramitava no Congresso Nacional, em 1996, anteriormente à aprovação e promulgação da

própria LDB. O conteúdo do PL n. 1.603 que, entre outros aspectos, separava obrigatoriamente o Ensino Médio da Educação Profissional, encontrou ampla resistência das mais diversas correntes políticas dentro do Congresso Nacional e gerou uma mobilização contrária da comunidade acadêmica, principalmente dos grupos de investigação do campo trabalho e educação, das Escolas Técnicas Federais (ETFs) e dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). (BRASIL, 2007).

Em função dessa resistência e da iminência da aprovação da própria LDB, diminuiu-se a pressão governamental com relação ao trâmite do PL n. 1.603, uma vez que a redação dos arts. 36 (Ensino Médio) e 39 a 42 (Educação Profissional), possibilitavam a regulamentação na linha desejada pelo Estado, via Decreto do Presidente da República, o que se materializou em 1997, poucos meses após a promulgação da LDB/1996.

Dessa forma, o conteúdo do PL n. 1603 foi praticamente todo contemplado no Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997, alcançando-se o intuito de separar o Ensino Médio da Educação Profissional sem que fosse necessário enfrentar o desgaste de tramitar um Projeto de Lei com ampla resistência.

O Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997, o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e as ações deles decorrentes ficaram conhecidos como a “Reforma da Educação Profissional”. Nesse contexto, o Ensino Médio retoma legalmente um sentido puramente propedêutico, enquanto os cursos técnicos, obrigatoriamente separados do Ensino Médio, passam a ser oferecidos de duas formas. Uma delas é “Concomitante” ao Ensino Médio, em que o estudante pode fazer, ao mesmo tempo, o Ensino Médio e um curso técnico, mas com matrículas e currículos distintos, podendo os dois cursos serem realizados na mesma instituição (interna) ou em diferentes instituições (externa). A outra forma é a “Sequencial”, destinada a quem já concluiu o Ensino Médio e, portanto, após a Educação Básica.

Com o objetivo de financiar a reforma da Educação Profissional, cujas bases foram estabelecidas pelo Decreto n. 2.208/1997, o Governo Federal negociou empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como parte integrante do projeto de privatização do Estado brasileiro, atendendo à política neoliberal difundida pelos países hegemônicos de capitalismo avançado, pelos organismos multilaterais de financiamento e pelas grandes corporações transnacionais. Esse financiamento foi materializado pelo PROEP.

Nessa mesma direção, a Portaria n. 646, de 14 de maio de 1997, determinou que, a partir de 1998, a oferta de vagas de cada instituição federal de educação tecnológica no Ensino Médio corresponderia a, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do total de vagas oferecidas

nos cursos técnicos de nível médio, no ano de 1997, os quais conjugavam Ensino Médio e Educação Profissional. De tal modo, na prática, essa Portaria determinou a redução da oferta de Ensino Médio no país, mas que teve plena vigência até 1º de outubro de 2003, quando foi revogada pela Portaria n. 2.736, de 30 de setembro de 2003. (LIMA; SILVA; SILVA, 2017).

Ressalte-se que a manutenção de 50% (cinquenta por cento) da oferta do Ensino Médio na Rede Federal não era a intenção inicial dos defensores da reforma. Ao contrário, a ideia era extinguir a vinculação das Instituições Federais de Educação Tecnológica à Educação Básica. A estipulação desse percentual foi fruto de um processo de mobilização ocorrido na Rede, principalmente, entre 17 de abril e 14 de maio de 1997, datas em que foram publicados o Decreto n. 2.208/1997 e a Portaria n. 646/1997, respectivamente. (MOURA, 2006).

Além disso, a Rede Federal teve sua expansão restrita. A União só poderia criar novas unidades para o ensino técnico mediante “parceria com os estados, os municípios, o setor produtivo ou organizações não governamentais, que seriam responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino” (CUNHA, 2005, p. 256).

Os objetivos do PROEP determinavam que o aumento da quantidade de centros de Educação Profissional dar-se-ia apenas pela iniciativa dos Estados ou dos Municípios: a) isoladamente; b) em associação com o setor privado ou de entidades privadas sem fins lucrativos; ou c) em associação com o setor público. A expansão da Educação Profissional deveria basear-se, preferencialmente, no segmento de escolas comunitárias, organizadas como entidades de direito privado.

O segundo aspecto de “eficiência” da reforma encontra-se em fatos que se fortalecem mutuamente: a LDB (1996), que ratificou e potencializou o âmbito educacional como espaço próprio para o desenvolvimento da economia de mercado; e a regulamentação da Educação Profissional como sistema paralelo, pelo Decreto n. 2.208/1997, concebendo a articulação entre a Educação Profissional e o Ensino Médio como entre dois segmentos distintos, definindo para o primeiro deles três níveis: básico, técnico e tecnológico.

Evidencia-se que o texto do Decreto assume os cursos tecnológicos como pertencentes à Educação Superior (posição ratificada pelo CNE) que, claramente, define os cursos desse nível como graduação, conforme Parecer CNE/CES n. 436/2001, Parecer CNE/CP n. 22 e 29/2002 e Resolução CNE/CP n. 3/2002), porém com carga horária mínima e menor que as demais carreiras deste nível. (MOURA, 2006).

A combinação desses fatos associados à cultura nacional que supervaloriza socialmente o diploma de estudos em nível superior, embora não se possa estabelecer uma

correspondência linear entre o *status* social conferido por esses diplomas e a repercussão econômica destes para os seus detentores, fez com que houvesse a proliferação, em expansão sem precedentes, de cursos superiores de tecnologia na iniciativa privada, sem que houvesse controles muito eficientes sobre a qualidade. Na verdade, segundo a lógica exibida, o que valia era o fortalecimento do mercado educacional. (FRIGOTTO, CIAVATTA e RAMOS, 2005).

Não se pode colocar em lugar comum as ofertas de cursos superiores de tecnologia comercializados em grande parte das instituições privadas e as proporcionadas pela maioria dos CEFETs e outras instituições de Educação Superior públicas, as quais, em sua maioria, são concebidas a partir de uma lógica bem distinta da de mercado, entre muitos outros aspectos porque são públicas, gratuitas e, em geral, de boa qualidade.

Na prática, sem experiência de oferta de Educação Profissional e sem conseguir cumprir as exigências do contrato, grande parte das escolas estaduais ou comunitárias financiadas pelo PROPEP não alcançaram a pretendida autonomia de gestão e a independência de recursos do orçamento público para sua manutenção, acarretando: a) a não oferta do percentual de vagas gratuitas previstas; b) o abandono das instalações, concluídas ou não, ou dos equipamentos; ou c) o funcionamento em estado precário. (GARCIA, 2013).

Adverta-se que o contexto do final dos anos 1990 produziu resultados graves sobre a educação brasileira em todos os níveis. No que se refere à Educação Básica, a síntese é a explicitação legal da dualidade entre Ensino Médio e Educação Profissional, com todas as suas implicações. O Brasil sofreu as consequências de quase duas décadas de políticas privatistas, sobretudo na área educacional. Entretanto, de 2003 a 2014, foram implementadas políticas educacionais que se contrapõem às concepções neoliberais e assim abriram oportunidades para os jovens e adultos da classe trabalhadora. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Nessa ótica, Pacheco (2011) ressalta que a educação precisa estar vinculada aos objetivos estratégicos de um projeto que busque não apenas a inclusão nessa sociedade desigual, mas também a construção de uma nova sociedade fundada na igualdade política, econômica e social. Essa sociedade em construção exige uma escola ligada ao mundo do trabalho em uma perspectiva radicalmente democrática e de justiça social. (PACHECO, 2011). À vista disso, é necessário entender que, para atender a esses objetivos, “o restabelecimento do ensino médio integrado, numa perspectiva politécnica, é fundamental para que esses objetivos sejam alcançados” (PACHECO, 2011, p. 11).

Em 2003, e mesmo antes, no período de transição, retomou-se a discussão acerca do Decreto n. 2.208/1997, em especial no tocante à separação obrigatória entre o Ensino Médio e

a Educação Profissional. Esse processo resultou em uma significativa mobilização dos setores educacionais vinculados ao campo da Educação Profissional, sobretudo no âmbito dos sindicatos e dos pesquisadores da área trabalho e educação. (SAVIANI, 2003). Ou seja, voltou-se a discutir a educação politécnica, compreendendo-a como uma educação unitária e universal destinada à superação da dualidade entre cultura geral e cultura técnica e voltada para “o domínio dos conhecimentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho produtivo moderno” (SAVIANI, 2003, p.140), sem, no entanto, voltar-se para uma formação profissional *stricto sensu*.

Nessa perspectiva, a escolha por uma formação profissional específica em nível universitário ou não só viria após a conclusão da Educação Básica de caráter politécnico, ou seja, a partir dos 18 (dezoito) anos de idade ou mais. Porém, essa retomada produz reflexões importantes quanto à possibilidade material da implementação da politecnicidade na Educação Básica brasileira. Tais reflexões e análises permitiram concluir que as características atuais da sociedade brasileira dificultam a implementação da politecnicidade ou educação tecnológica em seu sentido pleno, uma vez que, entre outros aspectos, a extrema desigualdade socioeconômica obriga grande parte dos filhos da classe trabalhadora a buscar a inserção no mundo do trabalho visando a complementar o rendimento familiar ou mesmo promover o próprio sustento muito antes dos 18 (dezoito) anos de idade. (RAMOS, 2008).

Entende-se educação politécnica como equivalente à educação tecnológica, ou seja, uma educação voltada para a superação da dicotomia: trabalho manual *versus* intelectual; cultura geral *versus* técnica. Aspira-se a uma educação que contribua para o domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho. (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2005). Assim, a tentativa de implementar a politecnicidade de forma unitária e universal não encontraria uma base material concreta de sustentação na sociedade brasileira atual, uma vez que esses jovens não podem “se dar ao luxo” de esperar até os 20 (vinte) anos ou mais para iniciar a trabalhar.

Tais reflexões conduziram ao entendimento de que uma solução transitória e viável é um tipo de Ensino Médio que garanta a integralidade da Educação Básica, ou seja, que contemple o aprofundamento dos conhecimentos científicos produzidos e acumulados historicamente pela sociedade, como também objetivos adicionais de formação profissional integrada nessas dimensões. Ao adotar a ciência, a tecnologia, a cultura e o trabalho como eixos estruturantes, contempla as bases em que se pode desenvolver uma educação tecnológica ou

politécnica e, ao mesmo tempo, uma formação profissional *stricto sensu* exigida pela dura realidade socioeconômica do país. (KUENZER, 2010).

Essa solução é transitória (de média ou longa duração) porque é fundamental que se avance a certo ponto em que deixe de ser um “luxo” o fato de os jovens das classes populares poderem optar por uma profissão somente após os 18 (dezoito) anos de idade. Ao mesmo tempo, é viável porque “o ensino médio integrado ao ensino técnico, sob uma base unitária de formação geral, é uma condição necessária para se fazer a ‘travessia’ para uma nova realidade” (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2005, p. 43).

Foi a partir dessa convergência mínima entre os principais sujeitos envolvidos nessa discussão que se edificaram as bases que deram origem ao Decreto n. 5.154, de 23 de julho de 2004. Esse instrumento legal, além de manter as ofertas dos cursos técnicos concomitantes e subsequentes trazidas pelo Decreto n. 2.208/1997, teve o grande mérito de revogá-lo e de trazer de volta a possibilidade de integrar o Ensino Médio à Educação Profissional técnica de nível médio, visão que não se confunde totalmente com a Educação Tecnológica ou Politécnica, mas que aponta em sua direção porque contém os princípios de sua construção.

Na realidade educacional brasileira, o Decreto n. 5.154/2004 aparece em um momento de profunda crise do Ensino Médio. Nessa etapa educacional, só são oferecidas cerca de 50% (cinquenta por cento) das vagas necessárias (LODI, 2006). Além disso, faltava um sentido, uma identidade para o tipo de Ensino Médio que é ofertado à população e, logo, urge buscá-la. Essa falta de sentido está posta em duas dimensões. Uma relativa à sua própria concepção e outra relacionada com o deficiente financiamento público. O problema de financiamento contribui para a falta de qualidade do Ensino Médio, mesmo se, nessa análise, fosse possível abster-se de considerar os problemas inerentes à concepção. Evidentemente, esse quadro, além de outros aspectos, contribui para que, a cada dia, aumente o número de adolescentes excluídos do Ensino Médio na faixa etária denominada de própria ou regular. Além disso, essa etapa educacional é carente de sentido tanto na esfera pública quanto privada.

Nesse contexto, era necessário conferir-lhe uma identidade que pudesse contribuir para a formação integral dos estudantes. Uma formação voltada para a superação da dualidade estrutural entre cultura geral e técnica ou formação instrumental (para os filhos da classe operária) *versus* formação acadêmica (para os filhos das classes média-alta e alta). O Ensino Médio dever ser orientado, tanto em sua vertente dirigida aos adolescentes como ao público da Educação de Jovens e Adultos (EJA), à formação de cidadãos capazes de compreender a realidade social, econômica, política, cultural e do mundo do trabalho para nela inserir-se e

atuar de forma ética e competente, técnica e politicamente, visando a contribuir para a transformação da sociedade em função dos interesses sociais e coletivos.

Todavia, o tipo de oferta educacional não é amplamente proporcionado à população, pois grande parte das escolas privadas concentram seus esforços em aprovar os estudantes nos “vestibulares” das universidades públicas, adotando uma concepção de educação equivocada, na qual se substitui o todo (formação integral) pela parte (aprovação no antigo vestibular).

Por outro lado, embora haja escolas públicas de excelente qualidade, essa não é a regra geral, pois grande parte dessas escolas, nas quais estudam os filhos da classe trabalhadora, tentam reproduzir o academicismo das escolas privadas. Em geral, a formação proporcionada não confere uma contribuição efetiva para o ingresso digno no mundo de trabalho e não contribui de forma significativa para o prosseguimento dos estudos em nível superior. Uma possibilidade para os filhos da classe trabalhadora é a tentativa de ingresso em uma das instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que historicamente atuam com referência em vários dos componentes que constituem a formação integral. Entretanto, tornar-se aluno dessas escolas é difícil, pois a concorrência nos processos seletivos é elevada, uma vez que a quantidade de vagas que podem oferecer é muito inferior à demanda.

Por essa lógica, a ampliação da oferta do Ensino Médio integrado nas instituições públicas de educação pode contribuir para uma efetiva (re)construção de uma identidade própria para o Ensino Médio brasileiro, sendo fundamental assumir que umas das formas de construir um sentido para o Ensino Médio é buscar sua integração com a Educação Profissional técnica de nível médio. Para isso, é fundamental a sua ampliação gradativa de forma gratuita, laica e com qualidade nos sistemas públicos de educação, devendo conjugar Ensino Médio e Educação Profissional na concepção da formação integral dos sujeitos.

A integração entre o Ensino Médio e a Educação Profissional pode proporcionar a formação humana integral dos sujeitos. Essa formação possibilita a superação da dicotomia presente na educação para o trabalho. Para tanto, são imprescindíveis políticas públicas de educação e ações do Estado que proponham um Ensino Médio com base curricular, que integre ciência, trabalho, tecnologia e cultura, para a formação dos sujeitos em todas as dimensões da vida humana em sociedade, possíveis por meio de um currículo integrado.

Permita-se uma digressão para esboçar, detalhadamente, articulações entre a Educação Profissional e o Ensino Médio, em cotejo com sucessivas alterações constitucionais e legislativas que resultaram em “reformas educacionais”, realizando-se uma avaliação crítica

dos principais marcos históricos e das ações estatais contraditórias que, sem sucesso, não conferiram efetividade ao direito à educação.

A disputa histórica acerca da definição da identidade do Ensino Médio, no país, dá-se em torno da concepção dualista de classe, pautada pela perspectiva de uma formação humana unitária, defendida pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), em que não se separa a formação para o mundo do trabalho e para a vida.

A primeira manifestação legalmente explicitada sobre esse nível de ensino ocorre na Constituição do Estado Novo (art. 123), de 1937, e tem como decorrência fortalecedora de suas intenções a chamada “Reforma Capanema” (1942-1946), no âmbito da qual é criado o denominado Sistema S, constituído pelo SENAI/Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)/Serviço Social do Comércio (SESC), como espaços educacionais (de treinamento, tão cedo quanto possível, para o trabalho alienado, na indústria e nos serviços urbanos) para os oriundos das camadas mais exploradas da classe trabalhadora. Desde essa época, a dualidade educacional, inerente à ordem capitalista, ganhou contornos legais, estabelecendo explícita distinção entre a formação para pessoas da classe dirigente e a formação para pessoas da classe trabalhadora. Para as primeiras, uma formação propedêutica, com vistas à continuidade de estudos até os mais altos níveis; para as demais, uma formação tecnicista unilateral.

Com as mudanças sociais ocorridas após a II Guerra Mundial, o ímpeto dualista é arrefecido, pelo menos no campo jurídico-normativo, e a primeira LDB, a Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, vinculada à Constituição de 1946, na sua letra, busca aparecer como valorizadora da perspectiva educacional unitária, ainda que tenha como principal intento fortalecer e acelerar o processo de privatização da Educação Básica no Brasil.

Com a implantação da Ditadura Militar no país, em 1964, a perspectiva dual vai gradativamente sendo fortalecida, tendo seu coroamento com a Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, que estabelecia, no espaço da formalidade, a profissionalização compulsória no Ensino Médio, então chamado de 2.º grau. De todo modo, por força da pressão das camadas médias, em seus anseios de alcançar o Ensino Superior (e, também, pelo fracasso, em termos dos objetivos pretendidos pelo governo ditatorial), essa profissionalização compulsória foi revogada pela Lei n. 7.044/1982, sem, contudo, superar o caráter dualista já institucionalizado na legislação.

Após o fim do Regime Militar, a força da atuação dos movimentos sociais de cunho mais popular e as lutas dos trabalhadores da educação, fazem com que a concepção pedagógica

dualista sobre a educação de nível secundário perca um pouco do seu vigor. Contudo, a prática educacional propriamente dita, até por força de seus vínculos com as necessidades e demandas da esfera econômica da sociedade, continuou como agente de segregação social discriminatória.

Registre-se que nas duas épocas em que houve intensificação do dualismo educacional, como concepção e prática, de alguma forma, ocorreram processos de crescimento econômico e de incremento no número de postos de trabalho, notadamente urbanos (primeira industrialização e o “milagre brasileiro”, respectivamente).

Na década de 1990, com a aprovação da LDB/1996, o ensino secundário recebeu a denominação de Ensino Médio, não obrigatório, destinado aos jovens de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, egressos do Ensino Fundamental, e passou a contar com uma estrutura curricular única em todo o território nacional. O seu eixo estruturante passou a ser a necessidade de oferta de uma formação geral e polivalente que propiciasse a aquisição de saberes e competências básicas que preparassem os jovens para a vida. Em decorrência dessa lógica, emergiram, em 2000, o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio e o Projeto Escola Jovem (PROMED).¹⁶ Ambos, contando com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),¹⁷ tinham como objetivo apoiar a implementação da reforma curricular e estrutural e a expansão do atendimento no Ensino Médio no país pelas Unidades Federadas, com vistas à melhoria de sua qualidade e à ampliação de seu grau de cobertura, como modo de garantir maior equidade social. (BRASIL, 2000).

Passa a vigorar, nesse contexto, uma nova forma de conceber e promover a participação de jovens e adolescentes no campo educacional e social, dita como protagonismo juvenil. Emerge alinhada às proposições da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁸ relativas às novas exigências de formação dos trabalhadores para o exercício da chamada moderna cidadania. (FERRETTI, 2003).

¹⁶ É uma iniciativa da Secretaria de Ensino Médio Tecnológico do Ministério da Educação com o apoio do BID cujo objetivo é melhorar a qualidade e a eficiência do Ensino Médio, garantir maior acesso, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do País. Criado em 1997, o PROMED fornece recursos que se destinam à execução de projetos de ampliação e construção de escolas, capacitação de docentes e gestores educacionais, equipamentos para bibliotecas, laboratórios e adaptações para facilitar o acesso de portadores de necessidades especiais.

¹⁷ É uma organização financeira internacional com sede na cidade de Washington, Estados Unidos, e criada no ano de 1959 com o propósito de financiar projetos viáveis de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e o Caribe.

¹⁸ Desenvolve trabalhos de pesquisa e cooperação técnica, mediante acordos com diversos órgãos da administração federal, analisando as transformações da economia brasileira, prestando assistência técnica, realizando projetos em temas do desenvolvimento, treinamento de recursos humanos, organização de seminários, intercâmbio de técnicos, bem como apoio a estados e municípios, entidades de classe e universidades.

A partir de 1997, a chamada reforma do Ensino Médio e da Educação Profissional determina que o ensino técnico seja ofertado de forma complementar, paralela ou sequencial e separado do Ensino Médio regular. A condição de modalidade conferida à Educação Profissional na LDB/1996, com possibilidade de articular-se com as etapas e níveis do ensino regular sem deles ser parte integrante, confere-lhe um caráter secundário, que também se estende ao financiamento, à gestão e se reflete sobre os docentes que atuam nessa área. Impositivamente, mediante decreto, o modelo vigente há décadas na Rede Federal do país (KUENZER, 1999) é substituído por um modelo que representasse uma alternativa em substituição à Educação Superior. (CUNHA, 2000).

No período que compreende o primeiro governo Lula (2004 a 2007), o Decreto n. 5.154/2004, readmitiu ao conjunto das escolas médias no país a possibilidade de integrar o Ensino Médio à Educação Profissional. Porém, essa integração ficou a critério das escolas, dos sistemas e das redes de ensino, o que trouxe implicações. Na prática, as experiências foram limitadas em termos qualitativos e quantitativos. Nas redes estaduais de ensino, a oferta da Educação Profissional é secundarizada em razão da prioridade que a legislação nacional lhe atribui. A integração vem sendo promovida de forma pontual por meio de parcerias com o setor privado e/ou de programas-piloto nos quais se destacam a insuficiência ou inexistência de quadros próprios, entre outros, configurando uma situação de provisoriedade e de precariedade. Verificou-se que as políticas empreendidas e as medidas adotadas, embora tenham resultado crescimento em alguns momentos,¹⁹ não foram suficientes para enfrentar o problema da reduzida cobertura do Ensino Médio.

A partir de 2007, são criadas normas, desenvolvidos programas e medidas em relação ao Ensino Médio e à Educação Profissional que, embora com algumas diferenças, dão continuidade à política iniciada na gestão anterior e a ênfase é dada à melhoria desses tipos de ensino.

O primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao processo deflagrado a partir da edição do Decreto n. 6.095, de 24 de abril de 2007, e da aprovação da Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e reorganização da Rede Federal de Educação Tecnológica.

Ferretti (2011) alerta para o papel cumprido por esses IFs no processo de reforma do Ensino Médio e Profissional e os desafios postos a eles em função: a) da amplitude e

¹⁹ Segundo Simões (2008; 2009) o período de 1990 a 2000, verificou-se crescimento das matrículas no Ensino Médio. De 2000 a 2006, registrou-se estabilidade nas matrículas públicas no Ensino Médio e, a partir de 2006 e 2007, ocorreu queda nas matrículas.

verticalização de todos os IFs com seus múltiplos *campi* em cada estado brasileiro; b) das expectativas sociais e governamentais dirigidas a estes institutos; e c) das demandas em termos de seu papel social e de materialização da integração do Ensino Médio à Educação Profissional Técnica, nos moldes propostos pelo Decreto n. 5.154/2004.

Outro ponto evidenciado diz respeito à EC n. 59/2009, que assegura a Educação Básica obrigatória e gratuidade na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos de idade. Embora essa expansão tenha sido interpretada no meio educacional como democratização do acesso ao Ensino Médio, a limitação da obrigatoriedade à faixa etária é compreendida como uma restrição da norma que pouco ajuda a enfrentar o problema da sua universalização. Assim, uns enxergam a medida como fator de indução para a superação do caráter restrito que essa etapa do ensino tem apresentado ao longo da história; e outros reivindicam que a obrigatoriedade e a gratuidade sejam garantidas à Educação Básica para todos, independentemente da idade.

Aspecto outro é a instituição do Programa Ensino Médio Inovador, também em 2009, como uma forma de incentivar as redes estaduais de educação, por meio de parceria com o Sistema S, a criar iniciativas inovadoras para o Ensino Médio, mediante apoio técnico e financeiro do Governo Federal. A intenção manifesta era estimular as redes estaduais de educação a pensar novas soluções que diversifiquem os currículos com atividades integradoras, a partir dos eixos trabalho, ciência, tecnologia e cultura, para melhorar a qualidade da educação oferecida nessa fase de ensino e torná-la mais atraente.

Destaca-se ainda a reelaboração da concepção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), criado em 1998. Passou a ter como objetivo induzir a organização curricular do Ensino Médio, começou a ser adotado como vestibular unificado para as universidades federais, a certificar jovens e adultos e a ser aceito para verificação do desempenho acadêmico dos ingressantes no Ensino Superior. Com a mudança, ganham maior expressão as preocupações dirigidas ao ENEM desde sua origem, referentes à concepção que orienta o sistema de avaliação instalado no país com a LDB/1996, sobretudo no que tange à adoção da lógica privada na esfera educativa e seus efeitos perversos. O ENEM, de certa forma, faz uma avaliação política das políticas para o Ensino Médio, pois reúne todos e coloca em avaliação.

Com efeito, a partir de 2005, inicia-se o processo de institucionalização das Políticas para a Juventude no Brasil. Nesse processo, destacam-se a criação: a) da Secretaria e do Conselho Nacional de Juventude (2005); b) do Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM) (2006); c) do Programa Universidade para Todos (PROUNI) (2005); d) do Programa de Apoio a Planos de

Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (2007); e e) dos Pontos de Cultura e das Praças da Juventude, entre outros que, apesar de não serem exclusivos da juventude, atendem, mormente, os jovens brasileiros pertencentes às camadas populares, em situação de defasagem escolar, desemprego e vulnerabilidade social.

Ressalte-se que foram adotadas iniciativas supostamente voltadas para a melhoria do Ensino Médio: transferiu-se a responsabilidade da oferta prioritária para os estados; modificou-se a sua estrutura e relação com a Educação Profissional; introduziu-se o currículo por competências e a avaliação em larga escala, passando a utilizá-la como forma de ingresso no Ensino Superior; adotou-se a política de fundos; e experimentam-se novas propostas pedagógicas que buscam ultrapassar os limites tradicionais da organização curricular por disciplinas.

Paralelamente, ajustou-se a oferta à faixa etária correspondente e retiraram-se do sistema regular os estudantes com defasagem idade/série. Mas essas medidas não foram suficientes para ampliação da cobertura e, tampouco, da melhoria da qualidade do ensino oferecido. Os indicadores educacionais sinalizam que o problema da cobertura do Ensino Médio persiste. É alto o índice de jovens que se encontram fora da escola, sobretudo aqueles que estão acima da faixa etária de 14 (quatorze) a 17 (dezessete).²⁰

A reforma instituída em 2017, de feição profundamente dualista, foi efetivada num momento de condições contextuais bastantes adversas aos interesses dos trabalhadores. O país atravessava um grave processo recessivo, que ainda continua, com drástica redução de vagas no mercado de trabalho²¹ e, até mesmo, desindustrialização. É possível caracterizar o conjunto de medidas adotadas como regressivas e violadoras da perspectiva unitária de formação humana.

A seguir, destacam-se as alterações mais significativas introduzidas por essa nova legislação, em especial as que mudam aspectos importantes da Lei que organiza toda a educação, a LDB/1996: a) carga horária mínima anual para o Ensino Médio; b) língua estrangeira; c) componentes obrigatórios do currículo do Ensino Médio; d) carga horária da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do Ensino Médio; e) organização em diferentes itinerários formativos; f) formação técnica e profissional; g) EaD; h) profissionais da educação

²⁰ A PNAD (2017), mostra que 62% (sessenta e dois por cento) das jovens brasileiras entre 15 (quinze) e 17 (dezessete) anos de idade estão fora da escola.

²¹ Os dados da PNAD contínua divulgados pelo IBGE, apresentam que a taxa de desocupação no total do país no quarto trimestre de 2019 foi de 11,0% (onze por cento), atingindo 11,6 mi (onze vírgula seis milhões) de pessoas.

escolar básica; i) implementação; j) política de fomento à implementação de escolas de Ensino Médio em tempo integral; k) financiamento; e l) Ensino Médio noturno.

Conforme dispõe o art. 24, § 1º, da LDB, a carga horária anual do Ensino Médio deverá ser progressivamente ampliada de 800 (oitocentas) para 1.400h (mil e quatrocentas horas). No prazo máximo de 5 (cinco) anos, a partir de 2 de março de 2017, os sistemas de ensino devem oferecer pelo menos 1.000h (mil horas). (BRASIL, 2017).

A ampliação da jornada escolar se relaciona com a Meta 6 do PNE (2014-2024), que busca o aumento da oferta de educação em tempo integral. Contudo, a concretização do objetivo dessa meta não se dá somente com a extensão do tempo na escola. Para tanto, devem ser implementadas as estratégias previstas no PNE, como, por exemplo, investimentos na infraestrutura escolar (estratégias 6.2, 6.3 e 6.8) e atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive recreativas, culturais e esportivas (6.1, 6.4 e 6.9). (BRASIL, 2014).

Como a Lei n. 13.415/2017 não destinou novos recursos para implementar essas mudanças intrínsecas à observância da Meta 6, é possível avaliar que a ampliação da carga horária, por si só, não gerará os efeitos esperados de enfrentar o problema de grave defasagem na qualidade do Ensino Médio brasileiro. (BRASIL, 2016).

A oferta de língua inglesa, a partir do sexto ano do Ensino Fundamental, passou a ser obrigatória, retirando-se a opção de escolha pela comunidade escolar de qual língua estrangeira obrigatória poderia ser ofertada (LDB, art. 26, § 5º). Poderão, contudo, ser ofertados outros idiomas, em caráter opcional, preferencialmente o espanhol (LDB, art. 35-A, § 4º). (BRASIL, 2017).

Trata-se de uma mudança que contraria o próprio espírito de flexibilidade curricular da Lei n. 13.415/2017, pois a comunidade escolar não poderá mais realizar a escolha do idioma estrangeiro a ser ministrado, conforme os interesses dos estudantes e as possibilidades de oferta das escolas. Essa obrigatoriedade pode ainda agravar o cenário de *déficit* do sistema educacional público, especialmente pela carência de formação docente na área em certas localidades.

Apesar da importância do inglês no cenário internacional, essa opção legislativa desvaloriza enormemente o estudo da língua espanhola e o contexto cultural latino-americano.

Quanto ao PNE, a mudança vai de encontro às diretrizes de difusão da cultura na escola e de promoção de formação humanística e cidadã, tais como as estratégias vinculadas às Metas 3 e 6. (BRASIL, 2014).

No tocante aos componentes obrigatórios, a Medida Provisória (MP) n. 746, de 14 de julho de 2016, em princípio, retirou expressamente a obrigatoriedade da educação física e das artes como componentes curriculares para o Ensino Médio, mantendo-os apenas para a Educação Infantil e Fundamental. No entanto, tendo em vista a enorme repercussão negativa da mudança entre especialistas e na sociedade, a Lei n. 13.415/2017, na sua redação final, revogou essas mudanças, de modo que educação física e arte voltaram a ser componentes curriculares obrigatórios da educação básica (LDB, art. 26, §§ 2º e 3º). (BRASIL, 2017).

Com a conversão da MP em Projeto de Lei de Conversão (PLV), incluiu-se a previsão de obrigatoriedade de estudos e práticas de educação física, artes, sociologia e filosofia, a ser trazida pela BNCC. Foi mantida a revogação do inciso IV do art. 36 da LDB (conforme redação da Lei n. 11.684, de 2 de junho 2008), que exigia o ensino obrigatório de filosofia e sociologia no Ensino Médio. Em seu lugar, a nova previsão faz uso de expressões (estudos e práticas) intencionalmente mais vagas e imprecisas do que os termos “ensino” e “oferta”, utilizados para os componentes curriculares obrigatórios.

Assim, deixa de existir a obrigatoriedade legal de oferta dessas disciplinas para haver uma obrigatoriedade de estudos e práticas a serem incluídos na BNCC, que foi homologada pelo MEC em dezembro de 2018. Sem a exigência da lei, preocupa-se com a observância da manutenção desses conteúdos pelos sistemas de ensino, tendo em vista que, na prática, poderá haver uma flexibilização na oferta desse conteúdo humanístico, o que potencialmente poderá trazer prejuízos ao desenvolvimento físico e intelectual dos estudantes e para a construção de sua capacidade reflexiva e crítica.

Foram estabelecidos 5 (cinco) itinerários formativos na Lei de Reforma do Ensino Médio: a) linguagens e suas tecnologias; b) matemática e suas tecnologias; c) ciências da natureza e suas tecnologias; d) ciências humanas e sociais aplicadas; e) formação técnica e profissional. A oferta de diferentes arranjos curriculares dar-se-á conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino (Lei n. 13.415/2017, art. 36, *caput*). É possível ao sistema de ensino compor itinerário formativo integrado (Lei n. 13.415/2017, art. 36, § 3º) e ao aluno concluinte do Ensino Médio cursar mais de um itinerário, caso haja vaga disponível (Lei n. 13.415/2017, art. 36, § 5º). (BRASIL, 2017).

Destaque-se que a escolha do itinerário formativo pelo estudante depende das condições da escola em ofertá-los. É difícil, diante da realidade das escolas públicas brasileiras, que carecem de recursos financeiros, estrutura e corpo docente, sobretudo em municípios menores. Para que a mudança proposta possa gerar o efeito esperado, é preciso que haja

investimento, apoio e articulação entre os entes federativos, de modo a viabilizar a oferta desses itinerários nas escolas. É necessário, ainda, notar que a suposta flexibilização curricular não é tão flexível quanto aparenta: não é possível que o estudante opte por percorrer os itinerários formativos; e ele deve optar e se manter atrelado àquele itinerário, sem poder combinar conteúdo dos cinco percursos existentes.

Além disso, a Lei n. 13.415/2017 (art. 36, § 11) previu a possibilidade de os sistemas de ensino firmarem convênios com instituições de EaD de notório reconhecimento (BRASIL, 2017). A EaD está prevista no PNE em dispositivos relativos à Educação Profissional (estratégias 10.3 e 11.3), ao Ensino Superior (estratégia 12.20) e à Pós-Graduação *stricto sensu* (estratégia 14.4). O objetivo é expandir a oferta e facilitar o acesso a tais ensinos, devendo ser assegurado o padrão de qualidade, o que tem sido o seu principal desafio. Por sua vez, na Lei n. 13.415/2017 há previsão do uso da EaD para o Ensino Médio, valendo-se de um termo bastante vago para garantir a qualidade do ensino ofertado pela instituição parceira, qual seja, “notório reconhecimento”. Traz, ainda, nos incisos do § 11 do art. 36, uma série de formas de comprovação desse notório reconhecimento, que incluem experiência, oferta de cursos, e realização de estudos. Contudo, não configura parâmetro suficientemente preciso e específico para essa avaliação.

É importante ainda que a oferta do ensino nessa modalidade não se torne subterfúgio para que o Governo Federal se abstenha de garantir o direito à educação ou como instrumento para elevar as estatísticas, sem que seja garantida a sua qualidade. Mais que elevar a quantidade de vagas e matrículas no ensino básico, “[...] a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino são as finalidades fixadas constitucionalmente para balizar o dever de colaboração entre os entes da Federação, à luz do art. 211, §§ 1º e 4º” (PINTO, 2016, p. 12). A universalização da educação deve andar associado à melhoria de sua qualidade.

Por último, é preciso ressaltar que a EaD não é adequada para qualquer situação educacional, pois a relação de ensino-aprendizagem deve ocorrer no contexto da sala de aula, especialmente na Educação Básica. (PAIVA, 2017).

O Decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017, deu nova regulamentação para o art. 80 da LDB, que prevê programas de EaD. No que se refere à Lei n. 13.415/2017, o Decreto traz no art. 8º, inciso II, a competência dos sistemas de ensino para autorizar a oferta de cursos e o funcionamento de instituições de EaD no Ensino Médio.

Foram incluídas pela Lei n. 13.415/2017 duas novas categorias de profissionais da Educação Básica, a saber: a) profissionais com notório saber reconhecido pelos sistemas de

ensino, para ministrar, exclusivamente na formação técnica e profissional, conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada; e b) profissionais graduados com complementação pedagógica. (BRASIL, 2017). Tais medidas desqualificam ainda mais a profissão de professor, já extremamente precária. Admitir profissionais com notório saber não contribui para amenizar esse problema, pois dispensa justamente a formação e a titulação, admitindo-se profissionais que tenham apenas prática de ensino. Outra crítica é a desvalorização da Educação Profissional, ao se aceitar profissionais sem licenciatura para atuar na área.

A previsão de profissional com notório saber para ministrar aulas na Educação Profissional e Técnica fere a Meta 15 do PNE, que dispõe que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (BRASIL, 2014).

Apesar de o PNE preceituar que na formação docente para Educação Profissional se valorize a experiência prática, expressamente afirma que isso se dê por meio da oferta de cursos voltados à complementação e a certificação didático-pedagógica de profissionais experientes (estratégia 15.13). Desse modo, a prática não é considerada, pelo PNE, um requisito suficiente, mas complementar. Ao revés, a Lei n. 13.415/2017 admite profissionais somente com prática de ensino. (BRASIL, 2014; 2017).

Quanto à implementação, os sistemas de ensino deverão estabelecer cronograma das alterações promovidas pela Lei n. 13.415/2017, no primeiro ano letivo subsequente à data da publicação da BNCC, e iniciar a implementação a partir do segundo ano letivo subsequente à sua homologação (art. 12). A homologação da BNCC da Educação Infantil e do Fundamental se deu em 20 de dezembro de 2017, e sua publicação, no Diário Oficial da União (DOU), no dia seguinte. Por sua vez, a BNCC do Ensino Médio somente foi homologada em 14 dezembro de 2018. Portanto, no decorrer do ano letivo de 2019, as escolas deveriam estabelecer o cronograma de implementação, para então iniciá-la em 2020.

Na prática, muita coisa deveria começar em 2020, prazo que a legislação estabeleceu para o início da implementação das mudanças. Todavia, não foi o que ocorreu, de acordo com relatos de diversos gestores estaduais.²²

²² Gestores estaduais de todas as regiões brasileiras relatam como anda o processo de construção do novo currículo e apontam as dificuldades de implementar as mudanças que deveriam começar em 2020. Disponível em: <<http://www.epsvj.fiocruz.br/sites/default/files/poli68.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

Acredita-se que há enormes dificuldades e até impossibilidades de implementação das medidas trazidas pela lei nas escolas brasileiras. O retrato do Ensino Médio brasileiro é diverso, pois são distantes as realidades e peculiaridades nos Estados do país que põem em risco a efetivação dessas mudanças. Frise-se que a falta de infraestrutura física e docente básica nas escolas, empecilho para o qual a lei não prevê soluções, pode significar que seu texto se tornará letra morta. Para que a lei seja efetivamente implementada, é preciso investimentos na área educacional e que os diversos problemas do ensino sejam enfrentados, em especial aqueles relacionados à carreira docente, que afetam diretamente a qualidade do ensino.

No que tange à política de fomento às escolas em tempo integral, é previsto o repasse de recursos do MEC aos Estados e Distrito Federal pelo prazo de 10 (dez) anos, por escola, contado da data da implementação do Ensino Médio integral no respectivo sistema de ensino, com fulcro no art. 13, § único. (BRASIL, 2017).

Antes de mais nada, é preciso entender que o conceito de educação integrada não se confunde com o de escola em tempo integral. O primeiro se refere ao ensino integrado dos conteúdos das diferentes disciplinas, de maneira transdisciplinar, propiciando uma formação integral e completa dos estudantes. Já o segundo relaciona-se com a ampliação da carga horária escolar e a respectiva adaptação do espaço escolar para receber os estudantes por mais tempo.

Ampliar o tempo na escola, por si só, não garante uma educação de qualidade. Para tanto, deve-se reformar a infraestrutura física e mudar o projeto político-pedagógico das escolas, de forma a ser efetivamente integrador e possibilitar que elas se tornem um espaço de formação e humanização. Nesse sentido, sem que haja mudanças na arruinada estrutura escolar brasileira, é medida inócua aumentar apenas a carga horária.

Para mais, a questão do financiamento das escolas em tempo integral e especialmente a manutenção desses repasses é relevante. A lei não prevê a efetiva quantia destinada a financiar a política e nem como ocorrerá o acompanhamento do apoio financeiro pelo MEC. Conforme os arts. 14, § 2º, e 16, isso deve ser definido por ato do Ministro da Educação.

Há, ainda, um histórico de descontinuidade de políticas e programas sociais pelos governos federais, sem que sejam alcançados os objetivos inicialmente visados. Por isso, ao se pensar um novo programa em educação é preciso garantir a sustentabilidade desse apoio e da manutenção da política, após o fim do prazo de 10 (dez) anos para os repasses federais. Assim, como destacado na subseção 2.1, a Meta 6 do PNE estabelece que seja ofertada educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, que atenda a pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da Educação Básica.

A Lei n. 13.415/2017 busca aumentar o número de escolas em tempo integral e prevê o repasse de verbas, mas novamente não dispõe sobre as alterações estruturais necessárias ao atendimento em tempo integral, tais como: infraestrutura física das escolas; formação de corpo docente; articulação com espaços educativos; produção de material didático; e oferta de atividades transdisciplinares (estratégias 6.1 a 6.9). (BRASIL, 2014; 2017).

Para a consecução do primeiro objetivo da Lei n. 13.415/2017 (flexibilização curricular), não foi criado recurso apto a financiar a proposta. Isso significa que os sistemas de ensino público precisarão se adequar aos ditames legais, tais como a organização em itinerários formativos e o aumento da carga horária, sem necessariamente receber novas verbas. Isso é preocupante em razão dos novos gastos que surgirão para essas adaptações como, por exemplo, a adequação do projeto pedagógico, a capacitação do corpo docente, a produção de material didático adaptado e a compatibilização da infraestrutura com a jornada escolar ampliada.

Especificamente, o financiamento da formação técnica e profissional, trazida no inciso V do art. 36 da LDB pela nova Lei, entrará na divisão FUNDEB. Isso significa que, com esse novo fatiamento, poderá haver prejuízo à Educação Infantil, caso os municípios recebam menos recursos para esse fim. Para a política de fomento às escolas integrais, como já destacado, a lei prevê repasse de apoio financeiro suplementar, mas sem determinar o valor a ser destinado. Por fim, a MP n. 746, de 22 de setembro de 2016, não fazia nenhuma ressalva à ampliação da carga horária para o Ensino Médio noturno. Na Lei n. 13.415/2017, previu-se que os sistemas de ensino irão dispor acerca da oferta da EJA e do ensino noturno regular, conforme as condições do educando, a teor do art. 24, § 2º.

O acréscimo chama atenção para a necessidade de se levar em consideração as peculiaridades etárias, socioculturais e financeiras daqueles que estudam à noite e geralmente conciliam estudo e trabalho. O aumento da carga horária para esse perfil de estudantes poderia agravar o problema da evasão escolar, desestimulando a conclusão do Ensino Médio. Porém, a lei não prevê de que forma essa oferta ocorrerá e nem introduz nenhuma nova obrigação legal, pois o art. 4º, inciso VI, da LDB, já exigia essa modalidade diferenciada de ensino. (BRASIL, 1996; 2017).

Diante do exposto, a Lei n. 13.415/2017 não contribui para a consecução da Meta 20 do PNE, já que não garante a efetiva ampliação de investimento público em educação. Pelo contrário, tendo em vista a EC n. 95, de 15 de dezembro de 2016, que congela os gastos públicos pelos próximos 20 (vinte) anos, é prognosticado que haja cortes no financiamento da educação pública.

As políticas públicas ora analisadas correspondem a instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade, propondo-se, em uma perspectiva meramente formal, a assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos e a oferecer condições materiais para uma existência digna. Porém, vislumbra-se que, na prática, a adoção de medidas conflitantes ou contraditórias impede a concretização do direito à educação.

3.3 DIREITO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

No Brasil, a formação do trabalhador teve seu início no período da colonização do país, tendo como primeiros aprendizes de ofícios os índios e os escravos, considerados as classes mais baixas da sociedade. À elite estava destinada a educação propedêutica, de caráter acadêmico, preparatória para a continuidade dos estudos. A consideração do trabalho manual como uma atividade indigna, sob a ótica dessa elite, predispunha ao repúdio em relação às atividades artesanais e manufatureiras, como a carpintaria, a serralheria, a tecelagem, a construção, entre outras. Esses ofícios “eram ensinados aos jovens e às crianças que não tivessem opção, como aqueles advindos das Casas da Roda, garotos de rua e delinquentes” (SALES; OLIVEIRA, 2011, p. 165).

Com isso, de acordo com Fonseca (1961), “[...] habituou-se o povo de nossa terra a ver aquela forma de ensino como destinada somente a elementos das mais baixas categorias sociais” (FONSECA, 1961, p. 68). No final do século XVII, durante o Ciclo do Ouro, em Minas Gerais, “foram criadas as Casas de Fundição e de Moeda e com elas a necessidade de um ensino mais especializado, o qual destinava-se (sic) ao filho de homens brancos empregados da própria Casa” (MEC, 2009, p. 1).

Nesse mesmo período, “[...] foram criados os Centros de Aprendizagem de Ofícios nos Arsenais da Marinha no Brasil, os quais traziam operários especializados de Portugal e recrutavam pessoas, até durante a noite, pelas ruas ou recorriam aos chefes de polícia para que enviassem presos que tivessem alguma condição de produzir” (MEC, 2009, p. 1).

Com a proibição da existência de fábricas, pelo Alvará de 1785, o desenvolvimento tecnológico do Brasil ficou estagnado. Com sua revogação, em 1808, e a vinda da família real portuguesa, foi criado, por D. João VI, o Colégio das Fábricas, considerado o primeiro estabelecimento instalado pelo poder público com o objetivo de atender à educação dos artistas e aprendizes vindos de Portugal.

Durante o Império, iniciativas voltadas à Educação Profissional foram implementadas, como as Casas de Educandos Artífices instaladas em dez províncias, entre 1840 e 1865:

A partir daí, no decorrer do século XIX, várias instituições, eminentemente privadas, foram surgindo para atender às crianças pobres e órfãs. Essas instituições tinham propostas direcionadas para o ensino das primeiras letras e a iniciação aos ofícios como a tipografia, a carpintaria, a sapataria, a tornearia, dentre outras. Nessa perspectiva, pode-se inferir que a educação profissional no Brasil nasce revestida de uma perspectiva assistencialista com o objetivo de amparar os pobres e órfãos desprovidos de condições sociais e econômicas satisfatórias. (ESCOTT; MORAES, 2012, p. 1.494).

Com efeito, os Liceus de Artes e Ofícios, criados em províncias do país (primeiro deles no Rio de Janeiro e mantido pela Sociedade Propagadora de Belas Artes), eram voltados para fins beneficentes: “Em 1889, um ano após a abolição do trabalho escravo no país, o número total de fábricas instaladas era de 636 estabelecimentos, com um total de aproximadamente 54 mil trabalhadores. A economia brasileira era acentuadamente agrário-exportadora, com predominância de relações de trabalho rurais pré-capitalistas” (MEC, 2009).

Pelo Decreto n. 787, de 11 de setembro de 1906, Nilo Peçanha (então Presidente do Estado do Rio de Janeiro) iniciou o ensino técnico no Brasil, com a criação de quatro escolas profissionais, nas cidades de Campos, Petrópolis, Niterói e Paraíba do Sul. As três primeiras destinavam-se ao ensino de ofícios e a última à aprendizagem agrícola: “Pode-se considerar que, no Brasil, a Educação Profissional e Tecnológica teve seu início oficial com o Decreto n. 7.566, de 23 de setembro de 1909, sancionado pelo Presidente Nilo Peçanha, que havia assumido o cargo após o falecimento de Afonso Pena, em julho de 1909” (BRASIL, 1909).

Foram criadas, então, 19 (dezenove) Escolas de Aprendizes Artífices, em cada uma das capitais dos Estados da República, com o objetivo de formar operários e contramestres, ministrando-se o ensino prático e os conhecimentos técnicos necessários aos menores que pretendessem aprender um ofício. Como destaca Kuenzer (2007), essas escolas, contextualizadas em um período em que o desenvolvimento industrial praticamente inexistia, tinham “a finalidade moral de repressão: educar pelo trabalho, os órfãos, pobres, e desvalidos da sorte, retirando-os das ruas”, caracterizando-se como política pública moralizadora da formação do caráter pelo trabalho. (KUENZER, 2007, p. 27).

Em 1910, essas Escolas passaram a ofertar cursos de tornearia, mecânica e eletricidade, além das oficinas de carpintaria e artes decorativas. Contudo, “a escassez de mestres de ofícios especializados e de professores qualificados foram fatores decisivos, que influenciaram diretamente na baixa eficiência apresentada pela Rede de Escolas de Aprendizes

Artífices” (SALES; OLIVEIRA, 2011, p. 171). Mesmo com dificuldades, esse modelo profissional foi se consolidando ao longo do tempo, vindo a constituir, mais tarde, a rede de escolas técnicas do país.

Em 1930, com o início da industrialização do Brasil, a preocupação com a formação de recursos humanos necessários ao processo produtivo tomou forma. Com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, estruturou-se a Inspeção do Ensino Profissional Técnico, que passou a supervisionar as Escolas de Aprendizes Artífices. Até então, essas escolas eram ligadas ao Ministério da Agricultura. A partir dessa reorganização, iniciou-se um período de significativa expansão, marcado por uma política de criação de novas escolas industriais e introdução de novas especializações nas escolas existentes.

A Constituição de 1937 foi a primeira, entre as constituições do Brasil, a abordar especificamente o Ensino Profissional, Técnico e Industrial, estabelecendo que:

[...] as escolas pré-vocacionais e profissionais, destinadas às classes menos favorecidas, constituíam dever do Estado, a quem competia, com a colaboração das indústrias e dos sindicatos econômicos, criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários e associados. (BRASIL, 1937).

Em 13 de janeiro de 1937, foi assinada a Lei n. 378, transformando as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Profissionais, destinados ao ensino profissional de todos os ramos e graus. A partir de 1942, a Reforma Capanema, pelo Decreto-Lei n. 4.422, de 30 de junho de 1942 (BRASIL, 1942), remodelou o ensino no país.

Nessa nova estruturação do ensino foram criados os cursos médios de 2.º ciclo, científico e clássico, com duração de três anos, com o objetivo de preparar os estudantes para o ingresso no ensino superior. Assim, a educação profissionalizante, parte final do ensino secundário, era constituída pelos cursos normal, industrial técnico, comercial técnico e agrotécnico, com o mesmo nível e duração do colegial e que, no entanto, não habilitavam para o ingresso no ensino superior (ESCOTT; MORAES, 2012, p. 1.495).

Em 1942, também, surgiu o chamado Sistema S4, com a criação do SENAI. Em 1943, foi criada a Lei Orgânica da Educação Nacional do Ensino Comercial. Em 1946, foram criados o SENAC, o SESC e o SESI, impulsionando o atendimento em Educação Profissional. O Decreto-Lei n. 4.244/1942 vigorou até o final do governo Kubitschek quando, após muitos debates e discussões, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira, de n. 4.024/1961 (BRASIL, 1961). Essa lei, pela primeira vez “[...] reconhece a integração completa do ensino profissional ao sistema regular de ensino, estabelecendo-se a

plena equivalência entre os cursos profissionais e propedêuticos, para fins de prosseguimento nos estudos” (KUENZER, 2007, p. 29).

Com o Golpe Militar de 1964, a educação brasileira sofreu modificações por meio da Lei n. 5.692/1971 (BRASIL, 1971), que reformou o ensino de 1.º e 2.º graus e tentou impor o Ensino Médio Profissionalizante para todos. A propósito,

[...] destaca-se como aspecto relevante, e, ao mesmo tempo, polêmico, o caráter de profissionalização obrigatória do ensino de 2.º grau, imposto por um governo autoritário com o discurso de atendimento à crescente demanda das classes populares por acesso a níveis mais elevados de escolarização, acarretando, da mesma forma, uma forte pressão pelo aumento de vagas no ensino superior. Associado a esses fatos, reside o interesse do governo militar no desenvolvimento de uma nova fase de industrialização subalterna, conhecido historicamente como o milagre brasileiro. Tal projeto demandava por mão de obra qualificada com técnicos de nível médio, para atender a tal crescimento, possibilitada pela formação técnica profissionalizante em nível de 2.º grau, que “garantiria” a inserção no “mercado de trabalho”, devido ao crescente desenvolvimento industrial, marcado pela intensificação da internacionalização do capital. (ESCOTT; MORAES, 2012, p. 1.496, grifos do autor).

No entanto, essa intenção de tornar o Ensino Médio Profissionalizante obrigatório para todos não se concretizou, o que foi reconhecido pela Lei n. 7.044/1982 (BRASIL, 1982), que reafirmou “a organicidade do Ensino Médio ao projeto dos já incluídos nos benefícios da produção e do consumo de bens materiais e culturais: entrar na Universidade” (KUENZER, 2007, p. 30).

Em 1990, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), o Serviço Nacional do Transporte (SENAT), o Serviço Nacional de Apoio ao Cooperativismo (SESCOOP) e o Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE).

Com o advento da LDB/1996, foi retirado o caráter assistencialista dado até aquela data à Educação Profissional, tornando-a um mecanismo de favorecimento à inclusão social e certificação profissional.

A nova redação dada pela Lei n. 11.741, de 16 de julho de 2008, nos arts. 39 e 42 definiu que a Educação Profissional e Tecnológica “integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia” (BRASIL, 2008). A partir daí, a expressão Educação Profissional, que constava do art. 39 da LDB, passou para “Educação Profissional e Tecnológica”. Essa alteração teve por objetivo redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, da EJA e da Educação Profissional e Tecnológica aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura.

Na sequência, o Decreto n. 2.208/1997 regulamentou a Educação Profissional e criou o PROEP, que buscava a modernização e a expansão da Educação Profissional, tendo como principal objetivo a busca de ações integradas de educação com trabalho, a ciência e a tecnologia, em conjunto com a sociedade. Esse decreto voltou a fortalecer o conceito dualista da educação, em propedêutica e profissional, razão pela qual sofreu diversas críticas. (BRASIL, 1997).

Na Educação Profissional e Tecnológica, pelo Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, inseriu-se a EaD, como uma:

[...] metodologia diferenciada que, acompanhada dos recursos das tecnologias da informação e comunicação, possibilita a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem. Seu emprego está previsto na educação profissional (art. 2.º, inciso IV), abrangendo os seguintes cursos e programas: a) técnicos, de nível médio; e b) tecnológicos, de nível superior (BRASIL, 2005).

Ainda em 2005, com a publicação da Lei n. 11.195, foi lançada a primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com a construção de 64 (sessenta e quatro) unidades de ensino. A Educação Profissional e Tecnológica no Brasil, atualmente, nos termos do art. 39, § 2º, da Lei n. 11.741/2008, abrange os seguintes cursos: I - de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - de educação profissional técnica de nível médio; III - de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação” (BRASIL, 2005; 2008).

Os cursos técnicos de nível médio podem assumir diferentes formatos: a) integrado, que inclui formação profissional e Ensino Médio em um único curso; b) concomitante, com cursos distintos ao mesmo tempo; e c) subsequente, que corresponde à formação profissional após conclusão do Ensino Médio.

Em 2007, houve o lançamento da segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, tendo como meta:

[...] entregar à população mais 150 novas unidades, com o intuito de, até o final de 2010, perfazer um total de 354 unidades, cobrindo todas as regiões do país, oferecendo cursos de qualificação, de ensino técnico, superior e de pós-graduação, sintonizados com as necessidades de desenvolvimento local e regional. (MEC, 2009, p. 6).

Em 2011, a Lei n. 12.513, de 26 de outubro, instituiu o PRONATEC, ampliando a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica. No seu art. 20, essa lei autoriza os serviços nacionais de aprendizagem que integram o sistema federal de ensino na condição de

mantenedores a criarem instituições de Educação Profissional Técnica de Nível Médio, de formação inicial e continuada e de Educação Superior, observando-se a competência da União para regulação, supervisão e avaliação. (BRASIL, 2011).

Essa lei foi alterada pela Lei n. 12.816, de 5 de junho de 2013, que ampliou o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do PRONATEC.

De acordo com a Lei n. 11.741/2008, a organização da Educação Profissional se dá por meio de eixos tecnológicos. Os eixos tecnológicos são definidos como sendo a “linha central de estruturação de um curso, definida por uma matriz tecnológica, que dá a direção para o seu projeto pedagógico e que perpassa transversalmente a organização curricular do curso, dando-lhe identidade e sustentáculo” (BRASIL, 2008).

Em 6 de junho de 2012, o MEC expediu um Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), do qual constam 13 (treze) eixos tecnológicos:

[...] ambiente e saúde; controle e processos industriais; desenvolvimento educacional e social; gestão e negócios; informação e comunicação; infraestrutura; militar; produção alimentícia; produção cultural e design; produção industrial; recursos naturais; segurança; turismo; hospitalidade e lazer (BRASIL, 2012, p. 32).

Em 25 de junho de 2014, foi sancionada a Lei n. 13.005/2014 que aprovou o novo PNE e previu “oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional”. E, mais “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público”. (BRASIL, 2014). Isso significa que deveria ocorrer um grande investimento financeiro e humano para que essa meta fosse alcançada, pois a realidade da oferta da integração na modalidade da EJA pública, apesar de alguns esforços para a sua efetivação, ainda está muito aquém do necessário.

Retornando ao cenário de 2005, o Governo Federal instituiu o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) pelo Decreto n. 5.478, de 25 de junho de 2005, com o objetivo de atender à demanda de EJA por meio da oferta de Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Para isso, foram investidos, em 2006, R\$ 16.287.203,18 (dezesesseis milhões, duzentos e oitenta e sete mil, duzentos e três reais e dezoito centavos), chegando ao montante de R\$ 38.438.262,19 (trinta e oito milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, duzentos e sessenta e dois reais e dezenove centavos) em 2010 (MACHADO; RODRIGUES, 2013). Tais recursos foram destinados a

subsidiar a infraestrutura e logística dos cursos ofertados, assim como financiar a pesquisa e a formação continuada dos profissionais atuantes nesse segmento.

Entretanto, apesar do investimento realizado pelo Governo Federal, o PROEJA não atingiu números expressivos e, ainda hoje, apresenta problemas relacionados ao cumprimento de sua oferta. Segundo Machado e Rodrigues (2013), o PROEJA “não se materializou na realidade política e pedagógica das instituições que o implantaram ou que deveriam tê-lo implantado” (MACHADO; RODRIGUES, 2013, p.380). O que se observou foram ações pontuais de oferta nas redes federal, estadual ou municipal. As autoras pontuam que a dificuldade de implementação do programa já havia sido anunciada no documento base do PROEJA, criado para orientar sua implantação, posto que eram necessários a efetiva participação social e o engajamento dos diferentes atores.

Desafios políticos e pedagógicos estão postos e o sucesso dos arranjos possíveis só materializar-se-á e alcançará legitimidade a partir da participação social e envolvimento das diferentes esferas e níveis de governo em um projeto que busque não apenas a inclusão nessa sociedade desigual, mas a construção de uma nova sociedade fundada na igualdade política, econômica e social. Um projeto de nação que vise a uma escola vinculada ao mundo do trabalho, em uma perspectiva democrática e de justiça social. (BRASIL, 2007, p. 8).

Na contramão do PROEJA, como já dito, foi criado o PRONATEC (Lei n. 12.513/2011). Como o próprio nome sugere, o programa objetiva ofertar cursos técnicos distribuídos em 12 (doze) eixos tecnológicos diferentes: a) ambiente, saúde e segurança; b) desenvolvimento educacional e social; c) controle e processos industriais; d) gestão e negócios; e) turismo, hospitalidade e lazer; f) informação e comunicação; g) infraestrutura; h) produção alimentícia; i) produção cultural e design; j) produção industrial; k) recursos naturais; e l) segurança.

Quanto às características discrepantes entre o PROEJA e o PRONATEC, podemos citar a carga horária e a concepção de sujeito que se pretende formar. O primeiro pode ser ofertado na forma integrada ao Ensino Médio (EJA e Educação Profissional), com carga horária de 2.400h (duas mil e quatrocentas horas), ou na forma de qualificação profissional - FIC (formação inicial e continuada), com carga horária de 1.400h (mil e quatrocentas horas), divididas em 1.200h (mil e duzentas horas) para EJA Ensino Fundamental e 200 h (duzentas horas) para qualificação profissional, O segundo oferta somente cursos de qualificação profissional - FIC, com PRONATEC, dos quais 607 (seiscentos e sete) com requisito mínimo

para Ensino Fundamental, ou seja, mais de 90% (noventa por cento) deles são destinados aos trabalhadores com baixa formação, reforçando o dualismo educacional.

Posto isso, é importante ressaltar que, no tocante à legislação referente à EJA integrada à Educação Profissional, recomendada nos últimos anos (Decreto n. 5.478/2005; Decreto n. 5.840/2006; Documento Base, 2007; Lei n. 11.892/2008), a Meta 10, proposta no PNE, integra-se ao conjunto de tentativas de concretizar essa oferta e garantir o cumprimento da Lei.

Em 2017, a Lei n. 13.415 introduziu alterações na LDB/1996, incluindo o itinerário formativo “Formação Técnica e Profissional” no Ensino Médio. A nova redação da LDB refere-se aos critérios a serem adotados pelos sistemas de ensino em relação à oferta da ênfase técnica e profissional, a qual deverá considerar “a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional”, bem como “a possibilidade de concessão de certificados intermediários de qualificação para o trabalho, quando a formação for estruturada e organizada em etapas com terminalidade” (BRASIL, 2017).

A promulgação da Lei n. 13.415/2017 nos desafia a ampliarmos, com urgência, a organização e a luta de trabalhadores por uma perspectiva unitária de formação humana para o Ensino Médio, atreladas ao movimento para derrotar as demais contrarreformas que visam a impor, ainda mais, o empobrecimento da maioria da população brasileira.

É possível refletir, diante do exposto, que a Educação Profissional e Tecnológica no Brasil vem assumindo um papel estratégico para o desenvolvimento do país, atendendo a diversos públicos, em diferentes áreas da produção. Todavia, a educação de qualidade, em todos os seus níveis e modalidades, somente será garantida, como preconiza a legislação vigente, se existirem escolas em número suficiente, com condições de acesso e permanência, para a formação integral do estudante.

3.4 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988) À LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (1996): PRIMEIROS PASSOS E DESDOBRAMENTOS

Quanto à Constituição, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito: rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade, mandar os patriotas para a cadeia, o exílio, o cemitério. A persistência da

Constituição é a sobrevivência da democracia.
(ULYSSES GUIMARÃES, 1988).

A Constituição Federal, chamada, pelo próprio Ulysses, de “Constituição Cidadã”, foi promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte - composta por deputados e senadores eleitos democraticamente em 1986, após 21 (vinte e um) anos de Regime Militar, iniciado com o Golpe de 1964. Sétima da história do Brasil, propiciou uma oportunidade inédita de participação popular. Antes mesmo da instalação da Assembleia Constituinte, o Senado Federal criou, em 1986, o projeto “Constituição”, colocando disponíveis nas agências dos Correios de todos os municípios brasileiros formulários de sugestões aos constituintes. Foram recebidas mais de 70 (setenta) mil cartas.

Além disso, a sociedade pôde participar por meio da proposição de emendas populares, que deveriam ser propostas por 3 (três) entidades e reunir assinaturas de 30 (trinta) mil eleitores. Foram apresentadas 122 (cento e vinte e duas) emendas populares, diversas delas aprovadas no texto final da Constituição.

Instalada em 1º de fevereiro de 1987, a Constituinte foi organizada em subcomissões e comissões temáticas, no âmbito das quais foram geradas as propostas que deram origem ao anteprojeto da nova Carta Constitucional, apresentado em junho de 1987. No que tange ao tema da educação, o Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito encaminhou à Subcomissão de Educação, Cultura e Desporto reivindicações de diversas entidades da sociedade civil, entre as quais a Associação Nacional de Educação (ANDE), a ANDES-SN, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), a Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT), CUT, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) e a União Nacional dos Estudantes (UNE).

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte dividiram-se em quatro etapas: 1ª) Subcomissões; 2ª) Comissões Temáticas; 3ª) Comissão de Sistematização; e 4ª) Plenário Constituinte. Segundo Coelho (2009), “foi estabelecido um organograma, pelo qual o projeto seria construído por partes” (COELHO, 2009, p. 27), as quais seriam agrupadas em capítulos e, posteriormente, sistematizadas, para então serem submetidas à análise do Plenário.

As Subcomissões deveriam dedicar-se a assuntos mais específicos, buscando aprofundar as discussões a partir de um recorte temático particular. O respectivo relator deveria apresentar anteprojeto a ser aprovado pela Subcomissão e encaminhado à Comissão Temática.

As Comissões Temáticas deveriam unificar os anteprojeto apresentados por suas subcomissões, elaborando uma proposta de título ou capítulo a ser encaminhada à Comissão de Sistematização. Na Comissão de Sistematização, as propostas das Comissões Temáticas deveriam ser debatidas e organizadas de forma a constituir um projeto de Constituição. Esse projeto, por fim, seria submetido ao Plenário e votado em dois turnos. Somente ao final desse processo, ter-se-ia a aprovação da Constituição.

Ademais, foram previstas nesse procedimento três possibilidades de participação social: 1ª) por meio de Sugestões Populares, enviadas ao Senado Federal antes das eleições da Constituinte; 2ª) por intermédio das Audiências Públicas, com a presença das entidades da sociedade civil em sessões das Subcomissões; e 3ª) mediante apresentação de Emendas Populares, encaminhadas à Comissão de Sistematização. (SILVA, 2008, p.3).

Ao estabelecer essas possibilidades, a Constituinte abriu espaço para a participação da sociedade que alimentava expectativas de mudanças naquele período de transição à redemocratização do Estado. Esse aspecto representou uma novidade no processo de elaboração de uma Constituição brasileira, como afirmam Bonavides e Andrade (1989):

Nossa participação na Constituinte se efetivou não apenas nos debates de plenário e nas reuniões extra Congresso, quando ouvíamos a comunidade a respeito de suas reivindicações. Apresentamos nas subcomissões e na Comissão de sistematização centenas de sugestões e emendas. (BONAVIDES; ANDRADE, 1989, p. 477).

De acordo com esses autores, a CF/1988 foi a que contou com maior participação popular na História Constitucional Brasileira.

No que tange à área da educação, apesar de previstas outras formas de participação da sociedade, a fase das Subcomissões (na qual foram realizadas as audiências públicas) foi marcada pelo debate e pela apresentação de posicionamentos acerca do tema.

Segundo Pinheiro (1996),

As sessões consideradas mais importantes da Constituinte para o conhecimento das proposições da sociedade civil foram as Audiências Públicas para ouvir as entidades. A Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes dedicou quatro sessões para que os representantes das associações da área do ensino prestassem depoimentos e debatesses com os constituintes. Foram, também, as reuniões mais concorridas da subcomissão. (PINHEIRO, 1996, p. 269).

Nesse mesmo sentido, na introdução à obra “Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte”, Coelho (2009) afirma que: “É sobre essa fase que se debruça o presente trabalho e teremos oportunidade de ver como tal possibilidade abalou e deu vida aos trabalhos constituintes” (COELHO, 2009, p. 26).

Apesar de também terem sido verificadas divergências políticas em outras etapas do processo legislativo, durante a fase das Subcomissões muitos interesses e sujeitos estiveram presentes e demarcaram seu espaço, sustentado ou não no decorrer da tramitação do projeto da Constituição. Dessa forma, priorizou-se o estudo desse período da Assembleia Nacional Constituinte: os trabalhos da Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte.

Nos debates acerca da educação, muitos ângulos foram problematizados, tanto no que diz respeito aos aspectos gerais quanto às especificidades de cada nível de ensino. Por meio de um levantamento bibliográfico inicial, foi possível perceber que os debates sobre educação foram objeto de diversas pesquisas, gerando vários textos sobre o tema, seja como escopo da análise, seja como objeto adjacente de estudos sobre a elaboração da CF/1988.

Ao se contrapor anteprojeto da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes ao texto constitucional promulgado, observa-se que as discussões promovidas naquela fase conseguiram fornecer as bases para a elaboração da nova Carta brasileira, tendo em vista que a Carta Política promulgada trouxe a ampliação da obrigatoriedade e gratuidade do ensino público para o nível médio, o que, de certa forma, atendeu às ressalvas feitas por alguns constituintes e entidades participantes.

Logo após a promulgação da CF/1988, teve início o processo de tramitação, no Congresso Nacional, de um novo projeto de LDB. O primeiro substitutivo ao projeto, apresentado pelo então Deputado Jorge Hage, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) da Bahia, com o apoio do Fórum, foi aprovado pela Comissão de Educação no segundo semestre de 1990, mas só entrou na ordem do dia em maio de 1991. Frente à quantidade excessiva de emendas apresentadas durante esse período e diante da ameaça de desvirtuamento do projeto, o Fórum promoveu várias manifestações em prol de sua votação, destacando-se um ato público que reuniu milhares de pessoas na rampa do Congresso Nacional, em junho de 1991. Em agosto, o Fórum denunciou a alteração do conteúdo e do mérito das bases essenciais do projeto proposta pelo Relator, o então Deputado Edvaldo Alves, do Partido Democrático Social (PDS) de São Paulo. Os pontos mais polêmicos referiam-se à organização geral do Sistema Nacional de Educação (SNE), à posição das entidades mantenedoras privadas e à composição do CNE.

Em abril de 1992, o Fórum organizou o seminário “LDB em tramitação: impasses e perspectivas”, reunindo educadores, representantes de entidades de todo o país e parlamentares de vários partidos, além de José Goldemberg, Ministro da Educação do governo do Presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992). Contudo, a tramitação do projeto ficou praticamente paralisada até o segundo semestre de 1992.

Em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados aprovou a abertura de processo de *Impeachment* de Fernando Collor, acusado de envolvimento em um amplo esquema de corrupção no governo. Após o Presidente da República ser deposto, Itamar Franco, então Vice-Presidente, assumiu a Chefia do Estado e nomeou novo titular para a pasta da Educação, o então Ministro Murílio Hingel, que se comprometeu com a votação do projeto.

Em 1º de dezembro do mesmo ano, a Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo do Projeto de Lei n. 1.258/1988 (texto de Jorge Hage) e os três pareceres das comissões técnicas, passando a ser apreciado o parecer da Comissão de Educação. No entanto, foram exibidas 1.275 (uma mil, duzentas e setenta e cinco) emendas, em torno das quais se processou nova rodada de negociações.

Durante esse período, as posições dos diversos partidos ficaram bastante caracterizadas. Em linhas gerais, os representantes do PMDB, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Partido Socialista Brasileiro (PSB), do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), partidos progressistas que defendiam a manutenção de dispositivos que visavam ao fortalecimento da escola pública; enquanto os parlamentares do Partido da Frente Liberal (PFL) e do PDS, partidários do primado da escola privada, colocavam-se contra a ingerência do Estado nos estabelecimentos particulares.

Uma das principais polêmicas foi travada em torno do SNE, cuja inserção no projeto constituiu uma inovação na legislação educacional brasileira, por defender a ação conjunta das esferas federal, estadual e municipal em um esforço permanente do Estado para assegurar a universalização da educação em todo o território nacional. Enquanto os partidos progressistas que mais defendiam a escola pública queriam a manutenção do sistema, os demais rejeitavam a presença do Estado no delineamento de normas para a educação, que, para eles, deveria ser ministrada sob a responsabilidade da iniciativa privada.

A apresentação de novo projeto de LDB pelo Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ) e sua rápida aprovação pela Comissão de Educação do Senado, em fevereiro de 1993, dividiu os

partidos e as entidades, que inicialmente se aglutinaram em torno do projeto da Câmara, e determinou o afastamento do PDT das negociações.

Aquele projeto estabelecia um novo eixo orientador, diferente do que tinha o projeto gestado na Câmara, sobretudo no que dizia respeito à diminuição das responsabilidades do Estado em relação à educação, na medida em que só o Ensino Fundamental era considerado obrigatório e gratuito. Propunha: uma escola universal de 8 (oito) séries; a exigência de escolaridade universitária para o corpo docente do curso normal, responsável pela formação de professores do primeiro estágio do 1.º grau; e a implantação de universidade especializada, contemplando áreas específicas, a fim de superar a concepção de uma universidade que pretendesse cobrir todos os campos do saber. Além disso, o novo projeto desconsiderou a importância do Fórum como entidade representativa da sociedade na mediação de assuntos referentes à política educacional.

Em 1994, o projeto da Câmara foi substituído pelo do Senador Darcy Ribeiro, apesar da oposição do grupo que elaborou o primeiro projeto, representado pelo Fórum. Na gestão do então Ministro Paulo Renato, já no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o texto de Darcy Ribeiro também foi substancialmente alterado no Senado, incorporando diversas sugestões, a maioria delas oriundas do MEC.

De volta à Câmara, em 1995, o projeto da LDB foi novamente alterado pelo Relator José Jorge (PFL-PE), que, no entanto, preservou a maioria dos pontos incluídos por Darcy Ribeiro.

Em 17 de dezembro de 1996, tendo um total de 92 (noventa e dois) artigos, o substitutivo do senador foi finalmente votado na Câmara, sendo aprovado com 349 (trezentos e quarenta e nove) votos a favor, 73 (setenta e três) votos contrários e 4 (quatro) abstenções. PT, PSB e PCdoB votaram, em bloco, contra, e o PDT votou a favor. Na ocasião, Lindberg Farias, então Deputado Federal do PCdoB fluminense e ex-presidente da UNE, condenou a aprovação do projeto, acusando-o de não levar em conta o projeto anterior, discutido durante anos com entidades representativas da sociedade e objeto de consenso entre todos os partidos políticos. O projeto do Senador Darcy Ribeiro recebeu também fortes críticas do Fórum Nacional da Escola Pública.

O texto da LDB/1996 foi sancionado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, e, em 23 de dezembro, publicado no Diário Oficial da União. A Lei estabeleceu dois níveis de ensino, a saber: a Educação Básica e a Educação Superior.

Definido no art. 21 da Lei, o conceito de Educação Básica congregou, articuladamente, as três etapas da Educação Nacional: a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Trata-se, pois, de um conceito amplo que reconhece a importância da educação escolar nas diferentes fases do desenvolvimento da vida do educando, englobando o atendimento escolar, desde a infância até o final da adolescência. (BRASIL, 1996).

Para o Ensino Médio, a Lei (art. 4º, inciso II) prevê a progressiva extensão da obrigatoriedade, sem definir prazos ou limites. No que se refere à Educação Infantil, a Lei prevê o atendimento gratuito em creches e pré-escolas dos 0 (zero) aos 6 (seis) anos de idade. Posteriormente, foi incluído o inciso X, que define a oferta de vaga em escola pública de Educação Infantil a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Complementando esse direito, o art. 5º define o Ensino Fundamental como direito público subjetivo, o que permite a qualquer cidadão ou entidade legalmente constituída acionar o Poder Público para exigí-lo.

Em razão das pressões sociais, o art. 6º adotou nova redação, a partir da Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005, destacando o dever dos pais ou responsáveis de efetuar a matrícula das crianças no Ensino Fundamental a partir dos 6 (seis) anos de idade, e não mais a partir dos 7 (sete) anos.

Dessa maneira, a matrícula no Ensino Fundamental foi antecipada, elevando o período de obrigatoriedade de 8 (oito) para 9 (nove) anos de educação escolar. Contudo, o dever do Estado, em todas as esferas administrativas, permaneceu concentrado no Ensino Fundamental, que, como dito anteriormente, sinalizou, em sua redação original, a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao Ensino Médio” (Título III, art. 4º, inciso II).

A EC n. 14, de 13 de setembro de 1996, modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, além de dar nova redação ao art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Entre as modificações operadas, as mais importantes foram, sem dúvida, do § 1º do art. 211 (que atribuiu à União, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios); a do § 5º do art. 212 (que impediu que as empresas deduzissem a aplicação realizada no Ensino Fundamental de seus empregados e dependentes); e do art. 60, com inclusão dos §§ 1º a 7º do ADCT, vinculando efetivamente verbas específicas ao Ensino Fundamental.

Com efeito, os citados dispositivos introduzidos pela EC n. 14/1996 cumpriram a sua missão, qual seja, a de criar meios para a implementação financeira do direito público subjetivo

conferido pela Lei Fundamental, vinculando verbas específicas para tanto. Impõe-se, assim, a análise desse texto legal, iniciando-se pelo art. 34 da CF/1998, que trata da intervenção da União nos Estados, bem como no Distrito Federal.

Ao inciso VII do citado dispositivo legal (art. 34) foi acrescentada a alínea “e”, estabelecendo a possibilidade de intervenção no Estado (ou Distrito Federal) que não promovesse a “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. E continua o legislador constitucional com o arcabouço protetivo e implementador da educação, estatuidando, no art. 212, da Carta Magna, que os Estados e o Distrito Federal têm que aplicar, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

Essas receitas tributárias referem-se não só àquelas ínsitas no art. 155, do Texto Fundamental, provenientes de impostos (sobre a transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; bem como sobre a propriedade de veículos automotores), como também àquelas referenciadas no art. 157, do mesmo diploma legal, que reservam aos Estados e ao Distrito Federal “o produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem” (art. 157, inciso I), além de 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, inciso I, da CF/1988 (art. 157, inciso II).

Ao tempo em que restou determinada a vinculação de 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, das receitas tributárias para a manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/1998, art. 212, *caput*), ficou também estabelecido que o não cumprimento da determinação constitucional poderia redundar em intervenção da União nos Estados (e no Distrito Federal), acrescentando-se a alínea “e” ao inciso VII do art. 34 da CF/1988:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por força da EC n. 29, de 13 de setembro de 2000, a redação da referida alínea foi modificada, passando a contemplar “ações e serviços públicos de saúde”, a saber: “e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde” (BRASIL, 1988; 2000).

Não resta dúvida de que a EC n. 14/1996 veio reforçar a integridade nacional, repelindo não só o mau uso da autonomia dos Estados e do Distrito Federal, mas também a não observância da meta de garantir o direito constitucional da educação.

Retomando-se a análise dos dispositivos introduzidos ou alterados pela EC n. 14/1996, os incisos I e II do art. 208 da CF/1988 destacam que: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito” (BRASIL, 1988; 1996).

No inciso I, foi assegurada a gratuidade de oferta do Ensino Fundamental a todos, inclusive àqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria (7 a 14 anos de idade, afastando-se, entretanto, a obrigatoriedade, nos termos da redação original do art. 6º da LDB/1996). Já o inciso II inovou ao prever progressiva universalização do ensino médio gratuito (na redação original do inciso II do art. 4º da LDB/1996, estava prevista apenas a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”, prevendo-se a “universalização do ensino médio gratuito” somente por força da alteração legislativa promovida pela Lei n. 12.061, de 27 de outubro de 2009).

A alteração dos §§ 1º e 2º do art. 211 da CF/1988 bem como a inserção de mais dois parágrafos evidenciaram uma renovação na missão da União, que, agora, passa a desempenhar as seguintes funções: organizar o sistema federal de ensino e dos Territórios; financiar as instituições de ensino públicas federais; exercer, no que diz respeito à organização, manutenção e desenvolvimento do ensino, função redistributiva e supletiva; garantir equalização de oportunidades educacionais; garantir padrão mínimo de qualidade do ensino; e prestar assessoramento técnico e assistência financeira aos demais sistemas de ensino.

Contudo, a alteração do § 2º do citado artigo apenas renomeou a educação pré-escolar, que passou a se chamar Educação Infantil.

A inclusão dos §§ 3º e 4º ao dispositivo em evidência demonstra a preocupação brasileira com a universalização do Ensino Fundamental obrigatório, destinando a ele atenção prioritária pelos sistemas municipal e estadual.

Ademais, no que toca à nova redação dada ao § 5º do art. 212 da CF/1988 (por força da EC n. 53, de 19 de dezembro de 2006), impediu-se as empresas de deduzirem a aplicação realizada no Ensino Fundamental de seus empregados e dependentes do pagamento da contribuição do Salário-Educação (Lei n. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, art. 3º).

Com efeito, o Salário-Educação (contribuição social criada por lei e erigida à categoria de norma constitucional, vez que fonte adicional de financiamento do Ensino Fundamental público, conforme § 5º do art. 212 da CF/1998), na forma anteriormente estabelecida pela Constituição (dedução da aplicação realizada no Ensino Fundamental), acabava por beneficiar as instituições particulares, e não as públicas, já que as bolsas de estudo aos empregados os direcionavam às instituições privadas, infringindo, assim, o art. 213, do Texto Constitucional, que determina a destinação de recursos públicos às escolas públicas.

Portanto, providencial a alteração que não só pôde manter a fonte adicional de custeio do programa suplementar de livro didático e transporte, como também criar uma força adicional de pressão para implementar a qualidade do ensino público, já que as empresas absorvem mão-de-obra daqueles bancos escolares.

Por fim, tem-se a alteração mais substancial da Emenda Constitucional ora analisada, o art. 60 do ADCT. O *caput* do dispositivo prevê que:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (BRASIL, 1988).

O art. 212, por sua vez, estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluindo as transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Mas, de acordo com o art. 60, *caput*, 60% (sessenta por cento) desses 25% (vinte e cinco por cento) teriam que ser destinados à manutenção e desenvolvimento específico do Ensino Fundamental, restando os outros 40% (quarenta por cento) dos 25% (vinte e cinco por cento) para os Ensinos Médio e Superior. Essa medida visa a assegurar a universalização do Ensino Fundamental, bem como a remuneração condigna do magistério, conforme evidenciado no próprio texto sob comento.

Conforme se nota, o legislador buscou dar maior ênfase ao Ensino Fundamental, com o objetivo de erradicar do quadro brasileiro o analfabetismo, que tanto assusta e torna o Poder

Público enfraquecido, já que sem recursos suficientes para reassumir a antiga postura de ente assistencialista.

As receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios encontram-se comprometidas duplamente: no tocante aos 25% (vinte e cinco por cento) e no tocante aos 60% (sessenta por cento) dos 25% (vinte e cinco por cento), os quais não poderão ser destinados a outro fim que não ao atendimento do Ensino Fundamental, com remuneração condigna do magistério.

Cumprido acrescer que, além dessas receitas destinadas especialmente à Educação Fundamental, o legislador criou o FUNDEF, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com o intuito de distribuir as responsabilidades, bem como os recursos entre os Estados e seus Municípios, de forma que a meta brasileira da universalização do Ensino Fundamental pudesse ser cumprida.

O Fundo, que foi regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, conforme estabelecido no art. 60, § 1º, do ADCT (com redação dada pela EC n.14/1996):

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil. (BRASIL, 1988; 1996).

Com sua ação previamente delineada, o Poder Público agora está aparelhado para implementar a maior meta constitucional já traçada na história política brasileira para universalizar o Ensino Fundamental no País.

Originalmente, o art. 60 do ADCT previu que:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, 1988).

Em seguida, a composição financeira do Fundo passou a obedecer a regra estabelecida no art. 60, § 2º, do ADCT (com redação dada pela EC n. 14/1996):

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas “a” e “b”; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. (BRASIL, 1996; 2006).

Mais tarde, por força da EC n. 53, de 10 de dezembro de 2006, a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios foi assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de natureza contábil, cuja constituição estava prevista no art. 60, inciso II, do ADCT (com redação dada pela EC n. 53/2006):

[...] II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; [...]. (BRASIL, 1988; 2006).

Por outro lado, o custeio dos programas suplementares instituídos pelo art. 208, inciso VII, da CF/1988, específicos ao atendimento do educando no Ensino Fundamental, tem fonte de custeio diferenciada, conforme estabelecido nos §§ 4º e 5º do art. 212: são recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, além da contribuição social do Salário-Educação.

O § 3º do ADCT preceituava que a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Para atender a essa determinação, a União conta com a destinação de 18% (dezoito por cento) de sua receita resultante de impostos, valendo acrescentar que, no mínimo, 30% (trinta por cento) da destinação constitucional (18%) deve ser usada pela União também para a erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do Ensino Fundamental, conforme estabelecido pelo § 6º do artigo sob comento. (BRASIL, 1988).

Outro ponto que merece relevo está evidenciado pelo § 4º do art. 60 do ADCT, o qual prevê que a distribuição da verba proveniente do Fundo será proporcional ao número de alunos inscritos no Ensino Fundamental, de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino.

O Fundo criado também tem como objetivo conceder uma remuneração condigna ao magistério do Ensino Fundamental. E, certamente, não restou desguarnecido esse ponto no texto legal, vindo o § 5º ao encontro a essa meta, inclusive com vinculação de percentual específico. Outra vinculação efetiva de financiamento para acabar com o analfabetismo é

realizada ao percentual de 18% (dezoito por cento) das receitas anuais da União, provenientes de impostos, de acordo com o § 6º, da EC em análise.

É certo que a criação do Fundo, com a vinculação de verbas específicas ao atendimento do Ensino Fundamental, é um instrumento constitucional apto e de grande valor a atender e buscar implementar as metas da educação.

Retornando a análise da LDB/1996 quando ao sistema de ensino, ao destacar os princípios sobre os quais deveria ser ministrado o ensino, o art. 3º ressaltou, entre outros: o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (inciso III); a gestão democrática (inciso VIII); e a valorização da experiência extraescolar (inciso X). Nesse sentido, estabeleceu princípios democráticos de organização do ensino, definindo, ainda, no art. 14, a incumbência de os sistemas de ensino deliberarem sobre as normas de gestão democrática do ensino público na Educação Básica, conforme suas peculiaridades e considerando, até a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Destaque-se o art. 4º da LDB/1996, que trata do dever do Estado para com a educação escolar pública, prevê a obrigatoriedade e a gratuidade para o Ensino Fundamental, inclusive para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria. Além de redefinir a organização dos níveis de ensino, este artigo introduziu outra novidade na legislação educacional brasileira ao estabelecer o atendimento especializado e gratuito a educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino.

A LDB/1996 manteve a obrigatoriedade do ensino de disciplinas, como História, Geografia, Português e Matemática. Referendou a obrigatoriedade da Educação Artística no Ensino Básico, além de Educação Física e Religião. Por meio do Decreto n. 11.684, de 2 de junho de 2008, o art. 36 da LDB/1996 incluiu a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias nos currículos do Ensino Médio. O argumento que fundamentou a aprovação no CNE, bem como sua homologação pelo MEC, apoiou-se na ideia de que com o ensino dessas disciplinas os alunos poderiam compreender melhor a origem das diversidades, além de adquirir maior discernimento sobre questões de natureza ética, social e política.

O ensino da Religião foi considerado parte integrante da formação do cidadão e, portanto, com oferta obrigatória. Teria, no entanto, frequência optativa.

O art. 33 da LDB/1996 assegurou o respeito à diversidade cultural e religiosa, além de vedar qualquer forma de proselitismo. A redação do texto original previa a oferta do ensino religioso sem ônus para os cofres públicos. Contudo, a nova redação sobreposta pela Lei n.

9.475, 22 de julho de 1997, foi omissa quanto à anterior vedação de ônus para os cofres públicos, possibilitando a aplicação de recursos públicos para suprir essa oferta.

Em 2003, a Lei n. 10.639, de 9 de janeiro, incluiu no currículo oficial dos estabelecimentos de Ensino Fundamental e de Ensino Médio, públicos e privados, o ensino sobre a História e a Cultura afro-brasileira, abrangendo o estudo da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, o seu papel e a contribuição na formação da sociedade nacional. O fato foi considerado como uma importante conquista no sentido da conscientização e valorização da participação das populações de origem africana na formação nacional.

Consolidando tais diretrizes, a Lei incluiu no calendário escolar o dia 20 de novembro como “Dia Nacional da Consciência Negra”. O art. 1º ganhou nova redação por força da Lei n. 11.645, de 10 de março de 2008, incluindo no currículo o estudo da História dos Povos Indígenas. Destacou-se o estudo dos diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos.

Adite-se as perspectivas abertas no art. 23 da LDB/1996, sugerindo possibilidades de diversificação da organização da Educação Básica “em séries anuais, períodos semestrais, ciclos de alternância regular de períodos de estudo, grupos não seriados [...] ou por forma diversa de organização sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar” (BRASIL, 1996).

A estrutura da Educação Profissional foi redefinida após a promulgação da LDB/1996. Logo no Título I, o texto legal reconhece que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem nas mais distintas esferas de convivência social, esclarecendo, contudo, que a lei disciplina apenas a educação escolar, ou seja, aquela que se desenvolve em instituições próprias, devendo vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (LDB/1996, Título I, art. 1º, § 2º).

Em seguida, define as finalidades da Educação Nacional (LDB/1996, Título II, art. 2º), articulando o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Nessa linha, pronuncia formação geral e profissional, de modo flexível (podendo ser obtida a formação profissional a partir de diferentes níveis e instituições de ensino), prevendo, ainda, a continuidade dos estudos após a conclusão do curso profissional de nível médio.

O Decreto n. 5.840, de 13 de julho de 2006, instituiu no âmbito federal o PROEJA. Os cursos do PROEJA foram oferecidos de forma integrada ou concomitante. Na forma integrada, a formação profissional e a formação geral foram unificadas numa mesma matrícula, enquanto

na forma concomitante os cursos eram oferecidos em instituições distintas. Assim, em uma escola o estudante recebe formação profissional e, em outra, matricula-se no Ensino Médio ou no Ensino Fundamental.

A Educação Profissional e Técnica, articulada ao Ensino Médio, recebeu as novas diretrizes propostas pela Lei n. 11.741/2008. Por meio desta, acrescentou-se a finalidade de promover a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento dos estudos (art. 35-I), a preparação para o trabalho e facultativamente a habilitação profissional. (BRASIL, 2008).

Assim, a Educação Profissional Técnica e a de Nível Médio passaram a ser desenvolvidas de forma articulada, podendo se dar de modo concomitante ou subsequente ao Ensino Médio (para quem já tivesse concluído esse nível de ensino), na mesma instituição ou em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis ou mediante convênios de complementaridade institucional.

O disposto no art. 36 atribui validade legal aos diplomas de cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio, quando devidamente registrados para continuidade dos estudos na Educação Superior (art. 36-D).

O Capítulo III, que trata da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), estabelece a organização dessa modalidade de ensino em diferentes cursos, a saber: a) de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; b) de Educação Profissional Técnica de Nível Médio; c) de Educação Profissional Tecnológica de Graduação e Pós-Graduação.

A flexibilização da oferta se torna evidente no art. 40, que aponta para o desenvolvimento da Educação Profissional em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições educacionais ou no ambiente de trabalho. (BRASIL, 1996).

Nesse sentido, ao mesmo tempo que vincula o currículo do ensino profissionalizante às demandas presentes no próprio ambiente de trabalho, a concepção de Educação Profissional vigente no texto da LDB reconhece a importância de promover, juntamente com a formação profissional, o desenvolvimento de estruturas cognitivas, aspecto que somente a educação genérica (não específica de uma determinada atividade profissional) seria capaz de estimular.

Tendo em vista a perspectiva de ampliar o acesso ao Ensino Superior, o Governo Federal, por meio do MEC, criou o PROUNI, regulamentado pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, prevendo a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas

de Educação Superior. Em contrapartida, as instituições aderentes ao programa receberiam isenção de tributos. Além dele, foi criado o Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), como um programa destinado a financiar a graduação na Educação Superior de estudantes que não tinham condições de arcar integralmente com os custos de sua formação, abrangendo os alunos regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no programa e com avaliação positiva nos processos avaliativos do MEC.

A Lei n. 11.525, de 25 de setembro de 2007, foi aprovada para incluir no art. 32 um novo parágrafo (§ 5º), a teor:

§ 5º O currículo do ensino fundamental incluirá, obrigatoriamente, conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes, tendo como diretriz a Lei n. 8.069/1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, observada a produção e distribuição de material didático adequado. (BRASIL, 2007).

A Lei n. 11.632, de 27 de dezembro de 2007, acrescenta ao inciso I do art. 44, referente aos cursos sequenciais, a condição: “desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente” (BRASIL, 2007).

A Lei n. 11.684, de 2 de junho de 2008, introduziu, no art. 36, o inciso IV, tornando obrigatórias as disciplinas Filosofia e Sociologia em todas as séries do Ensino Médio, e revogou o inciso III que se referia ao “domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania” (BRASIL, 2008).

Apenas 11 (onze) dias depois, uma nova lei introduziu mais uma mudança tópica na LDB/1996. Trata-se da Lei n. 11.700, de 13 de junho de 2008, que acrescentou ao art. 4º o inciso X, garantindo “vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade” (BRASIL, 1996; 2008).

A Lei n. 11.769, de 18 de agosto de 2008, acrescentou o § 6º ao art. 26, para explicitar que a Música deve ser conteúdo obrigatório, mas não exclusivo, do ensino de Arte previsto no § 2º do mesmo artigo. (BRASIL, 2008).

A Lei n. 11.788, de 25 de setembro de 2008, ao regulamentar o estágio de estudantes, modificou o *caput* do art. 82 e revogou seu parágrafo único. Enquanto o art. 82 do texto original da LDB atribuía aos sistemas de ensino o estabelecimento das normas para os estágios dos estudantes do Ensino Médio ou Superior em sua jurisdição, a redação dada pela Lei n. 11.788 manteve essa atribuição, acrescentando, porém: “observada a lei federal sobre a matéria” (BRASIL, 2008).

A Lei n. 12.013, de 6 de agosto de 2009, teve tão-somente o escopo de modificar a redação do inciso VII do art. 12 da LDB. Dessa forma, a redação original, “Informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica” foi substituída por “Informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola” (BRASIL, 2009).

A Lei n. 12.014, de 6 de agosto de 2009, modificou o art. 61 da LDB, especificando as diferentes categorias de trabalhadores que podem ser considerados profissionais da educação atuantes na Educação Básica. Não bastasse a alteração inócua efetuada pela Lei n. 11.183, de 5 de outubro de 2005, apenas para incluir a palavra “pais” no inciso II do Art. 20 da LDB, a mesma passagem do inciso II do art. 20 foi novamente modificada pela Lei n. 12.020, de 27 de agosto de 2009. O trecho que previa “inclusive cooperativas de pais, professores e alunos” foi substituído por “inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos” (BRASIL, 2009).

A Lei n. 12.056, de 13 de outubro de 2009, acrescentou três parágrafos ao art. 62 da LDB, determinando a ação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, na formação inicial, continuada e na capacitação docente (§ 1º), a possibilidade do uso da EaD na formação continuada e na capacitação (§ 2º) e a preferência ao ensino presencial na formação inicial, fazendo uso subsidiariamente da EaD (§3º). A modificação introduzida pela Lei n. 12.061, de 27 de outubro de 2009, decorreu da decisão de universalizar o Ensino Médio. Em consequência, foram alterados, por essa lei, o inciso II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da LDB. (BRASIL, 2009).

A Lei n. 12.287, de 13 de julho de 2010, alterou o § 2º do art. 26, referente ao Ensino da Arte, apenas para acrescentar o aposto “especialmente em suas expressões regionais” (BRASIL, 2010).

A Lei n. 12.416, de 9 de julho de 2011, acrescentou ao art. 79 da LDB um terceiro parágrafo, dispondo sobre a oferta de Ensino Superior para os povos indígenas. Também a Lei n. 12.472, de 1º de setembro de 2011, incluiu um novo parágrafo ao texto da LDB. Desta vez tratou-se do § 6º, acrescentado ao art. 32, determinando a inclusão do estudo dos símbolos nacionais como tema transversal no Ensino Fundamental. (BRASIL, 2011).

A Lei n. 12.603, de 3 de abril de 2012, acrescentou à redação do inciso I do § 4º do art. 80 da LDB o seguinte: “e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público”.

A Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, ao instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, acabou por incluir mais um parágrafo ao texto da LDB. Nesse caso, foi o art. 26 que recebeu o § 7º pelo qual “os currículos do ensino fundamental e médio devem incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios” (BRASIL, 2012).

A Lei n. 12.960, de 27 de março de 2014, acrescentou um parágrafo único ao art. 28 para condicionar o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas à “manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar” (BRASIL, 2014).

A Lei n. 13.006, de 26 de julho de 2014, acrescentou o § 8º ao art. 26, determinando que “a exibição de filmes de produção nacional constituirá componente curricular complementar integrado à proposta pedagógica da escola, sendo a sua exibição obrigatória por, no mínimo, 2 (duas) horas mensais” (BRASIL, 2014).

A Lei n. 13.010, de 26 de junho de 2014, ao alterar a Lei n. 8.069/1990, que instituiu o ECA, modificou também a LDB, acrescentando ao art. 26 o § 9º, para incluir como temas transversais, nos currículos escolares, “conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente” (BRASIL, 2014).

A Lei n. 13.168, de 6 de outubro de 2015, acrescenta ao § 1º do art. 47 a exigência de publicação da abertura de vagas nas instituições de Ensino Superior, especificando, em 5 (cinco) incisos, a forma da publicação e o conteúdo que nela deve figurar. Assim, indica que a publicação deve ocorrer em página na Internet, no “site” oficial da instituição (inciso I); em toda propaganda eletrônica da instituição (inciso II); na própria instituição em local visível e de fácil acesso (inciso III); devendo ser atualizada semestralmente ou anualmente, conforme a duração das disciplinas (inciso IV); e deve conter a lista de todos os cursos oferecidos, a lista das disciplinas que compõem cada curso e a identificação dos docentes que atuarão em cada um dos cursos oferecidos (inciso V, alíneas “a”, “b” e “c”). (BRASIL, 2015).

A Lei n. 13.184, de 4 de novembro de 2015, acrescenta um segundo parágrafo ao art. 44 da LDB, determinando que, “no caso de empate no processo seletivo, as instituições públicas de ensino superior darão prioridade de matrícula ao candidato que comprove ter renda familiar inferior a dez salários mínimos, ou ao de menor renda familiar, quando mais de um candidato preencher o critério inicial” (BRASIL, 2015).

Finalmente, a Lei n. 13.234, de 29 de dezembro de 2015, dispõe “sobre a identificação, o cadastramento e o atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superlotação”. Para isso, altera a LDB, acrescentando o inciso IV-A ao art. 9º e o art. 59-A. Como se pode constatar, a grande maioria das mudanças efetuadas por essas 38 leis é de caráter pontual. (BRASIL, 2015).

Relativamente ao Ensino Superior, há a Lei do SINAES, Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, com o Conselho Nacional da Avaliação da Educação Superior (CONAES). A Lei n. 11.096/2005, do Programa Universidade para Todos (PROUNI e suas respectivas regulamentações significam uma alteração nas relações público/privado, especialmente em vagas no Ensino Superior privado. Pode-se dizer que o direito à diferença conheceu mais um dispositivo com as cotas, Lei n. 12.711/2012. (BRASIL, 2004; 2005; 2012).

Mediante o Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, com o objetivo de dar às instituições públicas maior expansão, foi criado o Programa do Governo Federal de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI).

A Lei do FUNDEF, para efeito de políticas educacionais do Ensino Fundamental, em matéria de financiamento, teve um impacto tão grande ou maior do que a própria LDB. Afinal, ela tange ao mesmo tempo o pacto federativo e o sistema de financiamento do ensino obrigatório pela subvinculação e controle dos recursos destinados à educação.

Em relação ao art. 214 da CF/1988, tem-se a Lei n. 10.172/2001, que instituiu o PNE, cuja tramitação, em termos de projetos, foi similar à da LDB. Contudo, ao ser sancionada, a Lei sofreu vetos presidenciais no financiamento e, assim, tornou-se um plano declaratório.

A EC n. 53/2006 substituiu a Emenda n. 14/1996 e criou o FUNDEB, cuja lei regulamentadora é a de n. 11.494/2007, com grande impacto sobre a Educação Básica. Isto é, constitucionalmente, prevaleceu o princípio da qualidade do ensino, acompanhado do dever de assegurar um custo-aluno capaz de garantir tal princípio. Em consequência, caso esses valores mínimos estabelecidos no FUNDEB não sejam suficientes para alcançar, em todo o País, o custo equivalente ao padrão mínimo de qualidade, devem ser complementados até atingi-lo.

Em 2009, o Congresso Nacional aprovou a EC n. 59/2009, trazendo importantes modificações no capítulo da Educação da Constituição. A Educação Básica obrigatória e gratuita passou a vigorar como direito público subjetivo para faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos e o atendimento ao educando, em todas as etapas da Educação Básica, conta com os programas suplementares, como material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A EC n. 59/2009 amplia significativamente o direito de todos os cidadãos à educação pública gratuita. Embora o foco da Emenda seja a universalização das matrículas entre a faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, as pessoas que não tiveram acesso à escola têm o direito assegurado, a partir de então.

Na prática, os Estados e Municípios, além do Distrito Federal, encontram-se obrigados (gradualmente, até 2016) a ofertar as etapas da Educação Básica, com exceção da creche, que mantém a discricionariedade dos pais em matricular ou não as crianças de até 3 (três) anos de idade. Contudo, compete ao Estado também ofertar a creche, gratuitamente, nos estabelecimentos públicos, e, à sociedade, lutar pela ampliação de vagas, sobretudo aos filhos da classe trabalhadora que é quem mais necessita dessa política pública de caráter educacional e assistencial.

A EJA encontra-se contemplada na parte final da redação do art. 1º da EC n. 59/2009, que garante a oferta pública a todas as pessoas que não tiveram acesso ao ensino básico na idade apropriada. Cabe registrar que a obrigatoriedade da Educação Básica era reivindicação antiga e consta do PNE. Inédita do ponto de vista do direito social no país, sua concessão transpõe as limitações impostas à sociedade brasileira pelas reformas educacionais de 1996, que mantiveram a obrigatoriedade e restringiram o financiamento ao Ensino Fundamental.

Essa emenda estabeleceu que a meta de aplicação de recursos públicos em educação deverá ter o PIB como referência proporcional. Em função disso tudo, a universalização do ensino obrigatório deverá contar necessariamente com formas de colaboração entre todos os sistemas de ensino dos entes federativos.

A Lei n. 13.415/2017 altera a LDB, implementando as mudanças previstas para o Novo Ensino Médio, como o aumento da carga horária mínima, a ampliação das escolas de tempo integral e a possibilidade de que todos os estudantes da etapa escolham caminhos de aprofundamento dos seus estudos. A referida lei alterou dispositivos da LDB, especialmente quanto a questões do currículo do Ensino Médio. Também fez alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na Lei n. 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, e no Decreto-Lei n. 236, de 28 de fevereiro de 1967. Revogou ainda a Lei n. 11.161, de 5 de agosto de 2005, que dispunha sobre o ensino da Língua Espanhola e, por fim, instituiu a política de fomento à implementação de escolas de Ensino Médio em tempo integral. Assim, divide-se, em resumo, em duas grandes pautas: a flexibilização do currículo do Ensino Médio; e a implementação de escolas em tempo integral.

Ao se confrontar a redação anterior da LDB, com a redação original da MP n. 746/2016 e com a redação final da Lei n. 13.415/2017, é possível notar as principais mudanças implementadas, que serão aprofundadas em seção própria, bem como a avaliação de seus potenciais impactos, tomando como parâmetro as metas educacionais básicas estabelecidas pelo PNE (2014/2024).

O financiamento da educação é elemento estruturante para a organização e o funcionamento das políticas públicas educacionais e, desse modo, para materialização do SNE. Embora não seja fator suficiente, é condição necessária para a universalização do direito a uma educação pública de qualidade.

Para financiar a política de educação, em sua abrangência, missão e princípios, o Estado instituiu a estrutura e as fontes de financiamento no art. 212 da CF/1988, vinculando recursos para a educação e garantindo percentuais mínimos da receita resultantes de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino. Os recursos públicos destinados à educação têm origem em: a) receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) receita de transferências constitucionais e outras transferências; e c) receita da contribuição social do Salário-Educação e de outras contribuições sociais.

Os patamares, no mínimo, são de 18% (dezoito por cento) da receita de impostos da União e 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo as transferências entre esferas de governo.

Além disso, no art. 211, § 1º, está previsto que a União organizará o sistema federal de ensino e financiará as instituições de ensino públicas, federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1988).

A CF/1988 estabelece, em seus arts. de 157 a 162, que o sistema tributário deve ser partilhado pelas esferas de governo, visto que no Brasil é o Governo Federal quem mais arrecada. Desta forma, parte da arrecadação da União é transferida para Estados e Municípios e parte da arrecadação dos Estados é transferida aos Municípios. Esses repasses são feitos para diminuir o impacto das grandes diferenças de arrecadação e para aumentar o poder de investimento de Estados e Municípios, levando em consideração que a União arrecada aproximadamente 70% (setenta por cento) dos tributos, os Estados perto de 25% (vinte e cinco por cento) e os Municípios em torno de 5% (cinco por cento).

No Brasil, há três categorias de tributos: impostos, taxas e contribuições. Os impostos são muito importantes, pois, por meio deles, o governo obtém recursos que custeiam quase todas as políticas públicas. As taxas são tarifas públicas cobradas para fornecimento de algum serviço, tal como documento, ou segunda via de certidões e passaportes, por exemplo. As contribuições de melhoria são cobradas do contribuinte que teve, por exemplo, seu imóvel valorizado por alguma benfeitoria. E as contribuições sociais e econômicas, de competência da União. As sociais são para cobrir gastos da Seguridade Social; e as econômicas para fomentos de certas atividades dessa natureza.

Para o cálculo dos 18% (dezoito por cento) garantido para a União custear a educação, são computados apenas os impostos, conforme estabelecido pelo art. 212 da CF/1988, ao prescrever que a União aplicará nunca menos de 18% (dezoito por cento) e os Estados e Distrito Federal e os Municípios nunca menos que 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante dos impostos e transferências constitucionais. E, ainda, no mesmo artigo, está disciplinado que o Ensino Fundamental terá o acréscimo da contribuição social do salário-educação, recolhidos pelas empresas (a EC n. 53/2006 modificou isso, acrescentando as outras etapas de ensino).

Os recursos transferidos são destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme o disposto no art. 212 da CF/1988, regulamentado pela LDB. As atividades suplementares, tais como merenda, uniformes e dinheiro direto na escola são financiados com outros recursos administrados pelo FNDE, com recursos provenientes, dentre outras fontes, do salário-educação, recolhido pela União, que repassa uma parte para Estados e Municípios.

Apesar de vaga, a expressão MDE diz respeito a ações específicas, que focam diretamente no ensino. Ações estas especificadas pela LDB, no seu art. 70. São elas: remunerar e aperfeiçoar os profissionais da educação; adquirir, manter, construir e conservar instalações e equipamentos necessários ao ensino (construção de escolas, por exemplo); usar e manter serviços relacionados ao ensino tais como alugueis, luz, água, limpeza etc.; realizar estudos e pesquisas visando o aprimoramento da qualidade e expansão do ensino, planos e projetos educacionais; realizar atividades meio necessárias ao funcionamento do ensino como vigilância, aquisição de materiais; conceder bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; adquirir material didático escolar; e manter programas de transporte escolar.

Além dessas receitas, há outras fontes, tais como o salário-educação, que é recolhido das empresas, sobre o cálculo de suas folhas de pagamento. Essa receita é dividida entre União, Estados e Municípios. Quem arrecada a contribuição é o Instituto Nacional do Seguro Social, que fica com 1% (um por cento) a título de administração e repassa o restante para o FNDE,

que desconta 10% (dez por cento) e divide os 90% (noventa por cento) da seguinte forma: a União fica com 1/3 (um terço) dos recursos mais os 10% (dez por cento) do FNDE. Os outros 2/3 (dois terços) dos 90% (noventa por cento) ficam com Estados e Municípios, em relação direta com o número de matrículas de cada ente federado, de acordo com o censo escolar do ano anterior.

Além do Salário-Educação, o FNDE possui verbas oriundas de outras contribuições sociais. O Fundo desenvolve alguns projetos importantes, como, por exemplo: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Brasil Alfabetizado; Apoio ao Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Fazendo escola/PEJA); e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

Os Fundos (FUNDEF, criado em 1996 para manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental; e o FUNDEB, substituindo o anterior, a partir de 2007, e visando à educação básica como um todo) representam uma tentativa de racionalização do gasto com educação. Pode-se dizer que, além da vinculação de recursos, conforme explicado acima, há a subvinculação.

A transição do FUNDEF para o FUNDEB significou o aumento da complementação da União aos fundos estaduais, de R\$ 492 mi (quatrocentos e noventa e dois milhões de reais), em 2006, para cerca de R\$ 14 bi (quatorze bilhões de reais), em 2019. Em 2020, estimava-se um aporte total para o fundo de aproximadamente R\$ 150 bi (cento e cinquenta bilhões de reais), sendo a principal fonte de recursos para a Educação Básica no Brasil.

Ao FUNDEB foram acrescentados novos recursos, como os oriundos do IPVA, por exemplo, que ampliou o financiamento, mas ampliou também o número de alunos atendidos, não equacionando, ainda, a questão do subfinanciamento da educação.

O cálculo do FUNDEB também é feito de acordo com o número de matrículas na Educação Básica pública, de acordo com os dados do último Censo Escolar, realizado anualmente. Divide-se o montante pelo número de matriculados para se obter o “valor aluno” e em seguida repassar aos Estados e Municípios a parte que cabe a cada um. Aqueles que não atingirem o valor mínimo por aluno deverão ter complementação da União. Já se verificou que a União, em muitos momentos, subdimensiona o custo por aluno para não precisar efetuar a complementação para os diversos Estados, por encontrarem dificuldade para atingir o piso.

As funções do Governo Federal na Educação incluem: definir normas nacionais e objetivos gerais para o País (por exemplo, o PNE); administrar diretamente instituições, como universidades federais e escolas de Educação Profissional federais; coordenar as políticas e

práticas educacionais nos diferentes níveis de governo; e prestar assistência técnica e financeira a Estados e Municípios. O MEC também é responsável por regulamentar todas as etapas educacionais no Brasil, da Educação Infantil a Educação Superior.

O MEC avalia o sistema de ensino por meio do INEP (que tem como foco principal a Educação Básica) e da Fundação CAPES (com foco no Ensino Superior). Em colaboração com os governos estaduais e municipais, o MEC determina as diretrizes curriculares (ou seja, competências e disciplinas comuns) a serem ministradas nas escolas. Os três principais órgãos associados são:

a) CNE: trata-se de um órgão colegiado do MEC, responsável por assessorar e acompanhar a formulação e implementação da PNE, garantindo a participação da sociedade brasileira no desenvolvimento e aprimoramento da política educacional.

b) INEP: órgão semiautônomo responsável pela realização de avaliações e exames da Educação Básica e Superior do Brasil e pelo estabelecimento de indicadores de desempenho de qualidade, sendo responsável, entre outros assuntos: pela principal avaliação nacional da Educação Básica (o SAEB) e do Ensino Superior (o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE); pelo principal indicador nacional para medir a qualidade da Educação Básica, o IDEB; e pelo principal exame de ingresso ao Ensino Superior do País, o ENEM. O INEP também coleta e divulga informações de referência e estatísticas sobre o sistema educacional brasileiro.

c) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDEB): órgão semiautônomo responsável pela alocação de recursos e prestação de apoio técnico a Estados e Municípios.

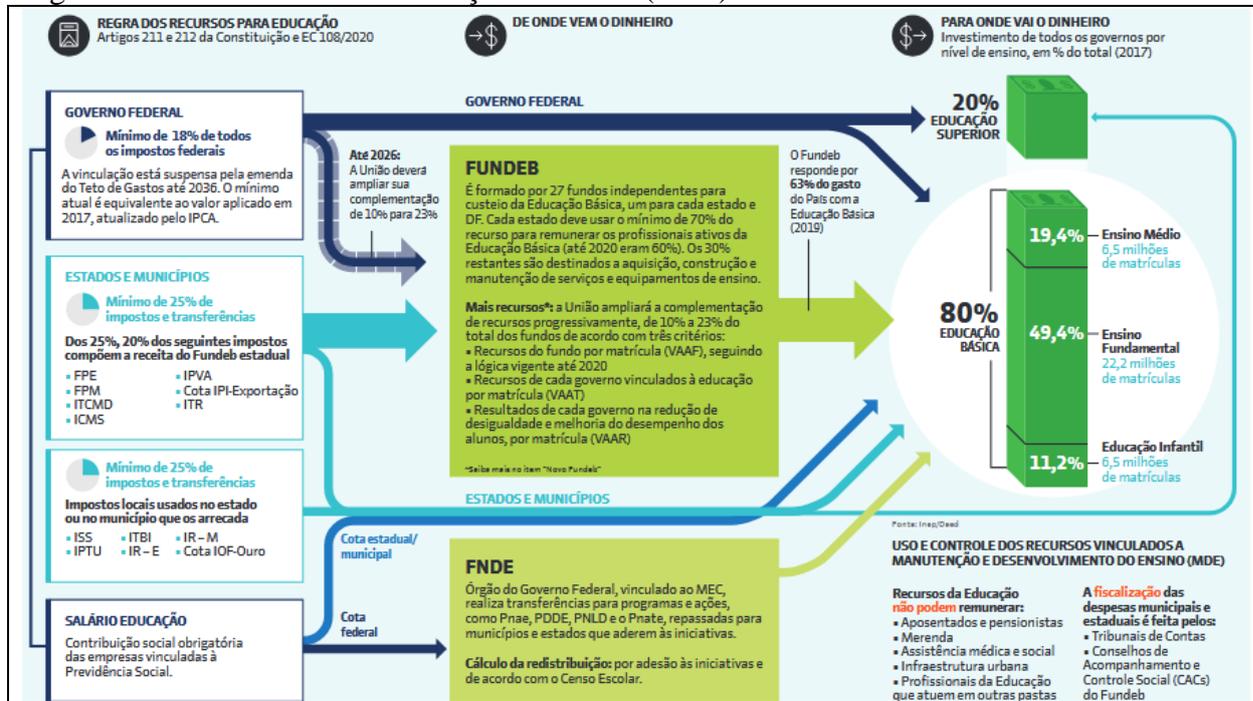
Os governos estaduais e municipais são responsáveis por suas respectivas redes de ensino. Essas responsabilidades são exercidas por meio de Secretarias e Conselhos Estaduais de Educação (SEEs e CEEs, respectivamente) e Secretarias e Conselhos Municipais de Educação (SMes e CMes, respectivamente).

O Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), na esfera estadual, e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), na esfera municipal, promovem e apoiam a interação entre os atores locais e entre eles e o Governo Federal. No entanto, a coordenação horizontal, por exemplo, entre os Municípios, é relatada como sendo baixa. (ABRUCIO, 2017; OCDE, 2020).

Expõe-se, abaixo, um infográfico (Figura 3) que explica como está organizado o orçamento para a educação pública, nas diferentes etapas de ensino. Com um olhar para as unidades federativas, apresenta as regras de distribuição de recursos, a configuração dos fundos

dos estados, ações e programas do MEC que transferem valores para a educação pública, especialmente na Educação Básica:

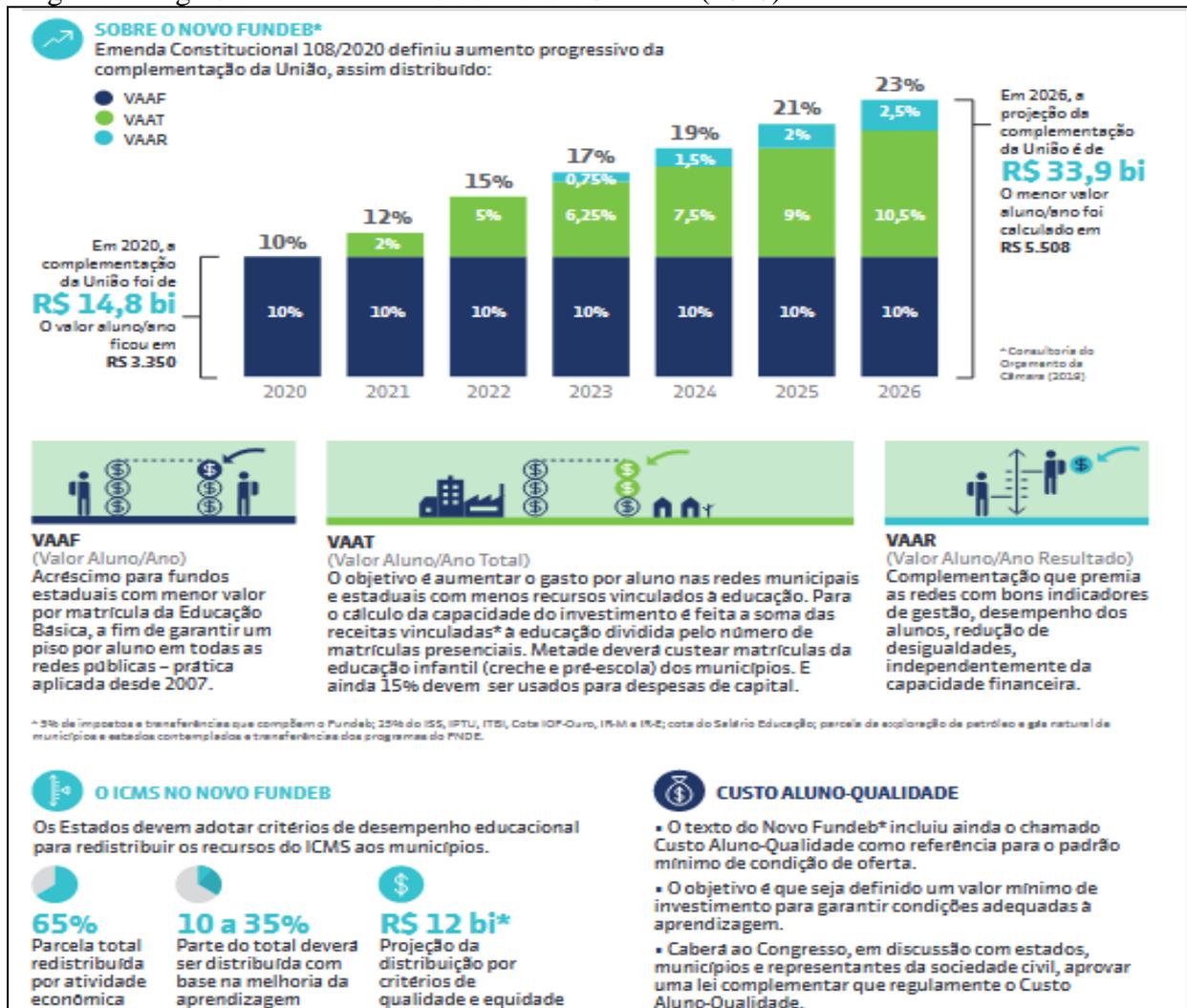
Figura 3: Financiamento da Educação no Brasil (2020)



Fonte: Intituto Unibanco (2020).

No segundo infográfico (Figura 4), estão detalhadas as mudanças trazidas pelo Novo FUNDEB, aprovado em 2020, que passou a vigorar em 2021. Os gráficos explicitam o que foi mantido da versão anterior e as novas regras de redistribuição de recursos da União para os Estados. Também projetam como se dará a complementação progressiva desses recursos até 2026 e os mecanismos para garantir mais equidade na distribuição entre os entes federados, evitando desigualdades dentro dos próprios Estados:

Figura 4: Regras de financiamento do Novo FUNDEB (2020)



Fonte: Instituto Unibanco (2020).

O FUNDEB foi alterado pela EC n. 108, de 26 de agosto de 2020, passando a vigorar em 2021. A Emenda tornou permanente o principal mecanismo de financiamento da Educação Básica no Brasil, ampliou a participação da União no custeio de matrículas públicas e alterou o modelo de redistribuição de recursos.

De 2007 a 2020, a estrutura do FUNDEB baseava-se em 27 (vinte e sete) fundos financeiros - um para cada Unidade Federativa (UF) -, com o objetivo de financiar a Educação Básica. Cada fundo era formado por 20% (vinte por cento) dos recursos de determinados impostos estaduais e municipais (ICMS, IPVA, FPE, FPM, ITCMD, IPI-Exportação, Lei Kandir e ITR) e redistribuído entre as redes municipais e estadual de ensino do estado, conforme o número de matrículas (da Educação Infantil ao Ensino Médio), para garantir a divisão igualitária dos recursos, a fim de reduzir a desigualdade intraestadual.

A função da União nesse sistema era supletiva e redistributiva. Cabia a ela colocar mais um montante de recursos adicionais, que equivalia a 10% (dez por cento) da soma total dos 27 (vinte e sete) fundos, e que eram distribuídos entre os fundos com menor potencial de gasto por aluno. A cada ano, de 9 (nove) a 10 (dez) estados recebiam esses recursos complementares para investir em educação. Assim, o mecanismo determinava um valor mínimo nacional de investimento por aluno da Educação Básica, definido anualmente pelo MEC, de acordo com os recursos existentes.

Os recursos federais eram determinantes para estados com poucos recursos destinados à educação aumentarem seu potencial de gasto por aluno. Em 2020, enquanto as redes de Roraima tinham R\$ 4.809,34 (quatro mil, oitocentos e nove reais e trinta e quatro centavos) no fundo estadual para investir em cada aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental, as redes maranhenses contavam apenas com R\$ 1.816,00 (um mil, oitocentos e dezesseis reais) por estudante da mesma fase de ensino, por exemplo.

Com a complementação da União, as redes escolares de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro ampliaram seu valor mínimo de investimento por aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental para R\$ 3.349,56 (três mil, trezentos e quarenta e nove reais e cinquenta e seis centavos), reduzindo a distância em relação aos Estados com maior poder econômico.

Apesar de o mecanismo de fundos ter importante papel na redução da desigualdade das redes de cada Estado, e a complementação da União ampliar recursos dos fundos mais pobres, as desigualdades ainda existiam. Isto porque o FUNDEB levava em conta apenas os recursos disponíveis para a educação a partir da subvinculação de 20% (vinte por cento) de impostos estaduais e municipais específicos, ou seja, cada governo ainda tinha mais 5% (cinco por cento) desses impostos para serem gastos exclusivamente com educação. Além disso, outra parte dos impostos arrecadados pelos governos municipais e estaduais não entravam na composição do FUNDEB, mas 25% (vinte e cinco por cento) deles deveriam ser direcionados à educação, de acordo com a regra constitucional de vinculação (art. 212). Por fim, ainda havia os recursos do Salário-Educação, vinculados aos gastos no setor, assim como 75% (setenta e cinco por cento) dos ganhos com *royalties* do petróleo e gás natural nos territórios onde a exploração do mineral acontecia (Lei. n. 12.858, de 9 de setembro de 2013).

Nesse formato, entes subnacionais com maior capacidade de arrecadar impostos possuíam mais recursos para aplicar na sua oferta educacional, independentemente do número de alunos de suas redes. O resultado era uma desigualdade significativa em relação ao valor de

recursos vinculados à educação em cada território. A diferença de gasto entre as redes com menor e maior valor por estudante da Educação Básica, dentro de um mesmo estado, chegava a 5 (cinco) vezes, no caso de Minas Gerais, ou 4,3 (quatro vírgula três) vezes, em Goiás. (TANNO, 2017).

A EC n. 108/2020 trouxe mudanças ao percentual de complementação da União no FUNDEB e aos critérios de redistribuição do financiamento da Educação Básica. Até 2026, a União deverá, progressivamente, ampliar e manter seu aporte adicional de 23% (vinte e três por cento) do total dos recursos municipais e estaduais recolhidos nos vinte e sete fundos, formados por 20% (vinte por cento) destes impostos: ICMS, IPVA, FPE, FPM, ITCMD, IPI-Exportação e ITR.

O texto do novo FUNDEB incluiu ainda o chamado Custo Aluno-Qualidade como referência para o padrão mínimo de condição de oferta. O objetivo é que sejam definidos os insumos indispensáveis a todas as escolas como condição essencial para garantia adequada de educação. Caberá ao Congresso Nacional, em discussão com Estados, Municípios e representantes da sociedade civil, aprovar uma lei complementar que regule o Custo Aluno-Qualidade.

Neste caso, a União entra para ampliar o valor por aluno dos fundos estaduais mais pobres, considerando apenas o dinheiro que integra o FUNDEB.

Entre as ações relacionadas ao novo FUNDEB, cada Estado deverá rever sua lei de ICMS para definir os critérios da distribuição dos 10% (dez por cento) desses recursos aos Municípios, conforme desempenho na oferta educacional.

Pode-se afirmar, doravante, que o direito à educação existe como conceito e como positividade jurídica, mas é preciso saber qual é sua “efetividade”.

O atrelamento do direito à educação à garantia do conjunto de direitos humanos mais básicos aponta pistas determinantes para a análise da negação-afirmação do direito à educação.

Boaventura (2013), no seu livro “Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento”, lembra das ilusões e dos desafios nas lutas por direitos humanos:

A hegemonia dos direitos humanos como linguagem de dignidade humana é hoje incontestável. No entanto, esta hegemonia convive com uma realidade perturbadora. A grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objeto de discursos de direitos humanos. Deve, pois, começar por perguntar-se se os direitos humanos servem eficazmente à luta dos excluídos, dos explorados e dos discriminados ou se, pelo contrário, a tornam mais difícil. Por outras palavras, será a hegemonia de que goza hoje o discurso dos direitos humanos o resultado de uma vitória histórica ou, pelo contrário, de uma derrota histórica? No entanto, qualquer que seja a resposta dada a estas perguntas, a verdade é que, sendo os direitos humanos a linguagem hegemônica da dignidade humana, eles são incontornáveis, e os grupos

sociais oprimidos não podem deixar de perguntar se os direitos humanos, mesmo sendo parte da mesma hegemonia que consolida e legitima a sua opressão, não poderão ser usados para a subverter. Ou seja, poderão os direitos humanos ser usados de modo contra-hegemônico? (SANTOS; CHAUÍ, 2013, p. 42).

Logo, equacionar políticas de garantia do direito à educação articuladas a políticas de garantia dos direitos humanos talvez seja o caminho para o mínimo de garantia. Como bem evidencia-se, desde a proclamação do direito de todo/cada cidadão à educação e do dever do Estado de garanti-lo como direito individual, aprendeu-se que nem todos têm sido, nem são, em nossa história, reconhecidamente cidadãos. Nem o Estado tem se sentido igualmente obrigado a garantir direitos iguais aos desiguais. Percebe-se que o padrão de dominação-subalternização da cidadania, do direito, da justiça e do dever do Estado continua classista, sexista e racista.

Diga-se que os vários avanços alcançados ainda não são suficientes para cumprir os dispositivos constitucionais e legais de nosso ordenamento jurídico. A realidade educacional exibe um quadro severo muito aquém dos benefícios que a educação desencadeia para o conjunto social e se encontra longe das promessas democráticas que ela encerra.

A legislação educacional, em sentido amplo, é o conjunto das normas jurídicas sobre Educação que delineiam a ação do Estado, estabelecem diretrizes para as políticas públicas, proclamam princípios, direitos e deveres precipuamente por meio da CF/1988 e da LDB. Integram a legislação educacional as leis complementares, as leis ordinárias, os decretos, as portarias, as resoluções e outras normas jurídicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal que regulamentam determinados dispositivos da Constituição e da LDB. Desse modo, a legislação educacional é o instrumento que viabiliza a apresentação e o desenvolvimento da ação do Estado na área da Educação, em determinado momento histórico. (DUARTE, 2007).

Veja-se um resumo dos marcos legislativos da educação brasileira (1990-2020):

Quadro 3: Marcos Legislativos da Educação Brasileira (1990-2020)

Ano	Legislação Educacional
1990	1. Criado o SAEB, com o objetivo de identificar fatores que incidem no processo de aprendizagem com vistas à melhoria da qualidade do ensino; 2. Instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente.
1991	Tem início, em fase experimental, o programa Salto para o Futuro, como “Jornal da Educação, Edição do Professor”. Foi concebido e produzido pela Fundação Roquette Pinto para atender às diretrizes políticas do Governo Federal no fomento aos programas de EaD e também inspirar alternativas pedagógicas. Em 1996, o programa foi incorporado à grade da TV Escola.
1992	Instituído o Programa de Crédito Educativo (PCE) para estudantes carentes e com bom desempenho acadêmico em cursos universitários de graduação (Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992).
1993	1. Criada a comissão especial para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos (Portaria n. 489/1993), no contexto pós-Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia. As posições consensuais dessa reunião foram sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos. Enquanto signatário desse documento, o Brasil, bem como outros 9 (nove) países em desenvolvimento e com expressiva população mundial, assume internacionalmente o

	compromisso de em uma década (1993-2003) assegurar a todos o direito da educação, esforçando-se para a universalização da educação básica.
1995	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criada a TV Escola, mediante o Protocolo de Cooperação Técnica n. 1, celebrado entre o MEC, o Ministério das Comunicações e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. O objetivo era promover a melhoria do ensino, utilizando a educação aberta, continuada e a distância, por intermédio das emissoras de rádio e televisão da Fundação Roquette Pinto. 2. Criado o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), que, a partir de 1998, por força da Medida Provisória n. 1784, de 14 de dezembro, passou a ser denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Executado pelo FNDE, o PDDE tem o objetivo de prestar assistência financeira às escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de Educação Especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas.
1996	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promulgada a LDB (Lei n. 9.394/1996), que estabeleceu normas para todo o sistema educacional, da Educação Infantil à Educação Superior, além de disciplinar a Educação Escolar Indígena. A nova LDB substitui a Lei n. 5.692/1971 e dispositivos da Lei n. 4.024/1961, que tratavam da educação. 2. Aprovada a EC n. 14, regulamentada pela Lei n. 9.424/1996, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). 3. Avaliação global do Ensino Superior a partir da análise de indicadores de desempenho, abrangendo o desempenho individual de estudantes, os cursos de graduação (Exame Nacional de Cursos), os programas de mestrado e doutorado, por área de conhecimento, e também as instituições de Ensino Superior (Decreto n. 2.026, de 10 de outubro de 1996).
1997	Fusão FAE/FNDE. De acordo com o Decreto n. 2.162, de 24 de fevereiro de 1997, todas as atribuições e responsabilidades da FAE passam a ser da competência do FNDE.
1998	Criado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como instrumento de avaliação do desempenho dos alunos e das escolas. Na sua quarta edição, em 2001, passou a ser aceito como teste válido para o acesso ao Ensino Superior, de modo isolado ou combinado ao vestibular tradicional.
1999	<ol style="list-style-type: none"> 1. O Ministério da Educação e do Desporto passa a ser denominado Ministério da Educação (Medida Provisória n. 1.799-1, de 21 de janeiro de 1999). 2. O Programa de Crédito Educativo passa a ser denominado para FIES, ficando a Caixa Econômica Federal responsável pela sua gestão (Medida Provisória n. 1.827, de 27 de maio de 1999). 3. Aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena (Parecer n. 14, de 14 de setembro de 1999, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação).
2001	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovado o Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/2001), com duração de 10 anos, ficando os Estados e os Municípios a partir de então com a incumbência de elaborar os planos decenais correspondentes. À União cabe instituir o Sistema Nacional de Avaliação, fixando os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes no PNE. 2. Instituído o FIES, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva (Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001). 3. Criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação, o Bolsa-Escola Federal (Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001), com vistas a estimular crianças e jovens carentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos a romperem, por meio da educação, o ciclo da reprodução da miséria. As mães beneficiadas pelo programa recebiam um cartão magnético para levantar junto à Caixa Econômica Federal o recurso liberado pelo MEC.
2003	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criado o Programa Brasil Alfabetizado (Decreto n. 4.834, de 8 de setembro de 2003), com a finalidade de promover a alfabetização de jovens acima de 15 (quinze) anos e adultos excluídos da escola antes de aprender a ler e a escrever. A prioridade no repasse de recursos para estados e municípios estimula a permanência dos alunos nas classes de EJA. 2. Ampliado o Programa Nacional de Livro Didático (PNLD) para atender, além do Ensino Fundamental, estudantes das escolas da educação especial, tanto as públicas quanto as privadas com fins filantrópicos. 3. Torna-se obrigatório o ensino da temática História e Cultura Afro-Brasileira no currículo oficial das escolas públicas de educação básica (Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003). 4. Ampliado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que passa a atender crianças matriculadas nas creches públicas e filantrópicas, antes excluídas do benefício. No mesmo ano, alunos da pré-escola passam a receber os mesmos valores repassados aos alunos do Ensino Fundamental (antes, eles recebiam somente a metade), enquanto estudantes das escolas localizadas em comunidades indígenas receberam valores maiores, devido às particularidades socioeconômicas dessas populações.
2004	1. Criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de Educação Superior, dos cursos de

	<p>graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (Lei n. 10.861/2004). Os alunos ingressantes e concluintes são avaliados por meio do ENADE.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Criado o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que concede bolsas de estudos (parciais e integrais) a jovens de baixa renda (Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2004). O programa também define que um percentual das bolsas deve ser destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao Ensino Superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros. 3. Instituído o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Lei n. 10.880, de 9 de julho de 2004). 4. Regulamentados artigos da LDB referentes à Educação Profissional, com vistas à integração entre o Ensino Médio e o Ensino Fundamental e o Ensino Fundamental técnico (Decreto n. 5.154, de 23 de julho de 2004). Os estudantes passaram a poder concluir a Educação Básica junto com o aprendizado de uma profissão.
2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciada a distribuição de livros didáticos de Português e Matemática para alunos do Ensino Médio de escolas públicas do Norte e do Nordeste. No ano seguinte, a distribuição é universalizada para estudantes do Ensino Médio de todo o Brasil. 2. Criado o Programa Escola de Fábrica (Lei n. 11.180, de 23 de setembro de 2005), com o objetivo de capacitar jovens de 16 (dezesesseis) a 24 (vinte e quatro) anos para o ingresso no mercado de trabalho por meio de cursos de iniciação científica profissional. O aluno recebia uma bolsa-auxílio mensal durante todo o período do curso. A mesma legislação autorizou a concessão de bolsas de permanência aos bolsistas do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e também instituiu o Programa de Educação Tutorial (PET), destinado a fomentar grupos de aprendizagem tutorial mediante a concessão de bolsas de iniciação científica a estudantes de graduação e bolsas de tutoria a professores tutores de grupos do PET. 3. A Língua Brasileira de Sinais (Libras) passa a ser inserida como disciplina curricular nos cursos de formação de professores para o exercício do magistério, em nível médio e superior, e nos cursos de Fonoaudiologia, de instituições públicas e privadas, do sistema federal de ensino e dos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Decreto n. 5.626, de 22 de dezembro de 2005). 4. Torna-se obrigatória a oferta da Língua Espanhola por parte da escola e como facultativa a matrícula da disciplina por parte do aluno (Lei n. 11.161/2005). Em 2017, a legislação é alterada (Lei n. 13.415/2017, Art. 35-A, § 4º), passando a ser obrigatório nos currículos do Ensino Médio o estudo da Língua Inglesa, sendo optativa a oferta de outras línguas estrangeiras, preferencialmente o espanhol. 5. Criada a plataforma Web do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Projeto Presença), com o objetivo de monitorar o acesso e a permanência dos alunos na escola e para otimizar o repasse de recursos públicos calculados com base no número de matrículas.
2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituído o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, com matrícula obrigatória aos 6 (seis) anos de idade (Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006). 2. Iniciado o Sistema Universidade Aberta do Brasil (Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006), com o objetivo de ampliar a formação de professores da Educação Básica e, com isso, qualificar o ensino. O programa se utiliza da EaD para ampliar a oferta do Ensino Superior a um número maior de municípios. 3. Criado o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica, na Modalidade de Ensino de Jovens e Adultos (PROEJA) (Decreto n. 5.840, de 13 de julho de 2006). Por meio desse programa, os alunos das turmas de EJA aprende uma profissão enquanto conclui o Ensino Fundamental ou Médio. 4. Normatização das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de Educação Superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no Sistema Federal de Ensino (Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006, revogado pelo Decreto n. 9.235, de 15 de dezembro de 2017).
2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituído o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na Educação Superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007). 2. Regulamentado o FUNDEB, instituído pela EC n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Toda a educação básica, da creche ao Ensino Médio, com duração de 14 (quatorze) anos, passou a ser beneficiada com recursos federais (Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007). 3. Criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos: o fluxo escolar; e as médias de desempenho nas avaliações. O

	<p>indicador mede a qualidade do aprendizado nacionalmente e estabelece metas para a melhoria do ensino.</p> <p>4. Instituído o Programa Mais Educação, que visa a fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio de apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar (Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007).</p> <p>5. Lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), política que reforça a visão sistêmica da educação, com ações integradas com o objetivo de melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas, em um prazo de 15 (quinze) anos, com prioridade para a Educação Básica.</p>
2008	Instituído o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008).
2009	Instituído o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) para apoiar e fortalecer os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal no desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nas escolas de Ensino Médio não profissional (Decreto n. 971, de 9 de outubro de 2009).
2010	Criado pela Portaria Normativa n. 2, de 26 de janeiro de 2010, o Sistema de Seleção Unificada (SiSU), sistema informatizado e on-line gerenciado pelo MEC e que permite às instituições públicas e privadas ofertar vagas para seus cursos de graduação aos candidatos que participaram da edição anterior do ENEM.
2011	<p>1. Criado o PRONATEC, com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de EPT, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (Lei n. 12.513/2011).</p> <p>2. Instituído o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF), com o objetivo de propiciar a formação e a capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de EPT, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias (Decreto n. 7.642, 13 de dezembro de 2011).</p>
2012	Instituída pela Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei de Cotas) a reserva de 50% (cinquenta por cento), por 10 (dez) anos, das vagas nos cursos de graduação nas instituições federais de Educação Superior a estudantes que tenham cursado integralmente o Ensino Médio em escolas públicas. Dentro desse percentual, concedeu-se prioridade aos alunos de menor renda e aos autodeclarados pretos, pardos e indígenas, bem como às pessoas com deficiência.
2014	<p>1. Instituído o Programa Idiomas sem Fronteiras (IsF), com o objetivo de propiciar a formação e a capacitação em idiomas de estudantes, professores e corpo-técnico administrativo das Instituições de Educação Superior Públicas e Privadas (IES) e de professores de idiomas da rede pública de educação básica, bem como a formação e a capacitação de estrangeiros em Língua Portuguesa (Portaria n. 973, de 14 de novembro de 2014).</p> <p>2. Aprovado o Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/2014), com diretrizes, metas e estratégias para a educação para o prazo de 10 (dez) anos.</p>
2015	Lançada a BNCC, documento que define o conjunto de aprendizagens essenciais no percurso da Educação Básica.
2016	<p>1. Criado o Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) (Portaria n. 1.145, de 10 de outubro de 2016), que visa apoiar a implementação da proposta pedagógica de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral das redes públicas dos Estados e do Distrito Federal.</p> <p>2. Instituído o MedioTec, uma ação do PRONATEC, que passa a ofertar vagas em cursos de Educação Profissional técnica de nível médio, de forma concomitante, para os estudantes matriculados no Ensino Médio regular em escolas públicas, permitindo obter duas certificações.</p>
2017	<p>1. Instituída a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. A Lei n. 13.415/2017, a chamada Lei da Reforma do Ensino Médio, estabeleceu uma série de mudanças na estrutura do Ensino Médio: ampliou o tempo mínimo do estudante na escola e definiu uma organização curricular mais flexível, com a oferta de diferentes itinerários formativos.</p> <p>2. Lançado o Programa Educação Conectada, com o objetivo de apoiar a universalização do acesso à Internet de alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na Educação Básica (Decreto n. 9.204, de 23 de novembro de 2017).</p> <p>3. Homologada a BNCC pela Portaria n. 1.570, de 20 de dezembro de 2017.</p>
2018	1. Instituído o Programa de Apoio à Implementação da ProBNCC, com a finalidade de apoiar Estados e Municípios no processo de revisão ou elaboração e implementação dos currículos alinhados à BNCC (Portaria n. 331, de 5 de abril de 2018). A base estabelece conhecimentos, competências e habilidades que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade básica. Em 14 de dezembro de 2018, é homologado o documento da BNCC para a etapa do Ensino Médio.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Instituído o Programa Mais Alfabetização (PMALFA), que visa a fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1.º e 2.º ano do Ensino Fundamental (Portaria MEC n. 142, de 22 de fevereiro de 2018). 3. Criação do Programa de Residência Pedagógica (Portaria CAPES n. 38, de 28 de fevereiro de 2018), com o objetivo de aperfeiçoar a formação dos estudantes dos cursos de licenciatura, por meio de estágios supervisionados em escolas públicas de Educação Básica.
2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. O Ministério da Educação anunciou, em 11 de julho, um compromisso nacional pela Educação Básica, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). O objetivo é impulsionar a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e a EJA e tornar o Brasil referência na América Latina até 2030. 2. Lançado em 17 de julho, o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras - Future-se, que tem por finalidade o fortalecimento da autonomia administrativa e financeira das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, por meio de parceria com organizações sociais e do fomento à captação de recursos próprios. 3. Instituída a Política Nacional de Alfabetização (PNA), que busca amparo em estudos científicos para avançar e melhorar o processo de alfabetização infantil (Decreto n. 9.765, de 11 de abril de 2019). A nova forma de ensino enfatiza 6 (seis) componentes: consciência fonêmica; instrução fônica sistemática; fluência em leitura oral; desenvolvimento vocabulário; compreensão de textos; e produção escrita. 4. Lançado em 5 de setembro de 2019 o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, que prevê a implementação de 216 (duzentos e dezesseis) colégios até 2023. O objetivo é promover a melhoria na qualidade da Educação Básica. 5. Lançado em 8 de outubro, o Programa Novos Caminhos tem como meta aumentar em 80% (oitenta por cento) o número de matrículas em cursos profissionais e tecnológicos focados nas demandas do mercado e nas profissões do futuro para gerar mais capacitação, emprego e renda. É dividido em 3 (três) eixos: gestão e resultados; articulação e fortalecimento; e inovar para crescer. 6. Criação da ID Estudantil (Medida Provisória n. 895, de 6 de setembro de 2019). A carteirinha que dá direito à meia-entrada para estudantes em espetáculos artístico-culturais e esportivos. A emissão passa a ser feita por meio de aplicativo de celular, de graça. O download do app “ID Estudantil” está disponível na Apple Store e Google Play, na loja virtual do Governo Federal. 7. Lançado em 5 de dezembro, o Programa Conta Pra Mim, que faz parte da Política Nacional de Alfabetização, visa a estimular o desenvolvimento intelectual na primeira infância, por meio da leitura. O programa reúne uma série de materiais para orientar e estimular os pais a incorporar as práticas de literária familiar, uma técnica aplicada no dia a dia, na convivência entre pais e filhos. 8. 5 (cinco) dias após o lançamento do Conta pra Mim, veio o Diploma Digital. A certificação digital traz mais agilidade ao processo ao eliminar etapas que demandam tempo e dinheiro, como a coleta de dados e de assinatura, a impressão e o deslocamento do aluno até a instituição para ter o documento. A redução estimada de tempo até chegar na mão do aluno é de 90 (noventa) para 15 (quinze) dias. No novo sistema, as assinaturas serão digitais e em lote. As instituições de Ensino Superior públicas e privadas devem se adaptar até o fim de 2021.
2020	<p>Lançado em 18 de fevereiro, o programa Tempo de Aprender (Portaria n. 280, de 19 de fevereiro de 2020) visa ao aperfeiçoamento, ao apoio e à valorização de professores e gestores escolares do último ano da pré-escola e do 1.º e 2.º ano do Ensino Fundamental. Com base na Política Nacional de Alfabetização (PNA) e direcionado para a aplicação de práticas baseadas em evidências científicas nacionais e internacionais que deram certo, o programa traça um plano estratégico para corrigir a rota das políticas públicas de alfabetização no país. A implementação é realizada por meio da adesão de estados, municípios e Distrito Federal.</p>

Fonte: Elaboração própria baseado em BRASIL (2021).

Os marcos regulatórios situados no período (1990-2020) são indicativos de que as medidas de regulação operadas na Educação Básica brasileira foram transformadas com o passar do tempo. São formulações legais influenciadas pelo cenário político, social e econômico de cada período e, portanto, devem ser situadas e compreendidas no contexto que as origina.

Conceber a educação como dever moral de aprimoramento social requer a compreensão de educação pelo Estado que, assim entendida, torna-se um mecanismo de direito social que reverbera como um dos elementos da providência de igualdade social. A educação deve ser pensada, formulada na maneira de ser transmitida, para que seja libertadora e não apenas condutora a uma ordem e progresso que só favorece o mais forte. A sua missão consiste, de um lado, em transmitir conhecimentos diversos; do outro, em despertar nas pessoas a consciência das semelhanças e a relação de interdependência entre os seres humanos, o meio ambiente e o mundo, formando cidadãos plenos e conscientes.

O direito à educação deve ser vislumbrado como condição essencial para uma vida digna, como direito fundamental que é. Funda-se diretamente no princípio da dignidade da pessoa humana e a sua efetivação constitui condição essencial para o alcance da justiça social. Diga-se que a CF/1988 concede a todos o direito a uma educação plena e de qualidade. No plano infraconstitucional, a legislação, por meio de diversos instrumentos normativos, resguarda a concretização desses direitos. Entretanto, a mera existência do aparato jurídico não assegura a sua aplicação. Para que haja uma efetivação do direito à educação, mostra-se indispensável uma ação responsável e compromissada dos administradores públicos, acompanhada de uma atuação fiscalizatória do Poder Legislativo e da intervenção do Judiciário, quando necessário.

Na próxima seção, analisa-se as ações legais do Estado buscando: compreender as mudanças estatais ocorridas no Estado brasileiro; entender como se caracterizam as ações do Estado no âmbito da educação, abrangendo suas complexidades e contradições; e realizar uma pesquisa que considere o Estado e sua relação mais ampla com a educação no Brasil.

4 AÇÕES LEGAIS DO ESTADO BRASILEIRO NO DIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS PARA O ENSINO MÉDIO E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Nesta quarta seção, realiza-se uma análise das ações do Estado brasileiro em políticas públicas para o Ensino Médio e a Educação Profissional, por meio de pesquisa documental. Empreende-se uma leitura sociojurídica, pois as ações do Estado não se implementam automaticamente, possuem movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados, especialmente por se voltarem para diversos grupos. As políticas sociais sofrem o efeito de interesses diferentes, expressos nas relações de poder.

Analisar as ações do Estado é investigar: como a política educacional interage com os projetos nacionais em desenvolvimento, os quais, por sua vez, articulam-se com as sucessivas mutações da economia mundial; e a interlocução de tais ações com os movimentos pedagógicos e metodológicos e, ainda, com as demandas da sociedade organizada, mais especificamente, aquelas que partem dos educadores, muitas vezes sustentando posições contrárias à política oficial imposta.

Em geral, a noção das políticas públicas envolve duas dimensões ou lógicas: uma focada na ação; e a outra no sentido. Um programa de ação em políticas públicas compreende “uma combinação específica de leis, de atribuições de créditos, de administrações e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos” (MULLER; SUREL, 2004, p. 18), enquanto que uma estrutura de sentido envolve a mobilização de “elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados” (MULLER; SUREL, 2004, p. 19), eficácia acerca da qual não há acordo, assim como também não há uma concepção comum sobre os fins e conteúdo da educação. (DALE, 2008).

Ferreira e Tenório (2010) afirmam a importância de sopesar a configuração das políticas públicas como um instrumento de ação do Estado, sendo importante considerar que:

[...] os modelos adotados precisam ser discutidos para que possamos formular propostas inovadoras e diferenciadas que superem a intenção primordial de atender ao *ethos* competitivo que vem sendo adotado pelo Estado através da definição de políticas públicas, na atualidade, e direcionar para a construção de um *ethos* colaborativo e solidário. (FERREIRA; TENÓRIO, 2010, p. 88).

Assim, para uma avaliação política, faz-se necessário estudar o Estado para analisar a sua ação pública a partir de suas lógicas de intervenção, identificando suas dinâmicas e articulações com a sociedade, bem como os processos e dispositivos político-administrativos

que são tanto normativos como voltados para a ação concreta e coordenados ao redor de objetivos. O foco, aqui, são as ações do Estado conexas com a legislação e direcionadas para o Ensino Médio e para a Educação Profissional.

A par disso, intenta-se, na tese, traçar o quadro geral das políticas públicas brasileiras no campo da educação, especialmente do Ensino Médio e da Educação Profissional, rememorando as ações empreendidas, identificando-se: a instituição de políticas e estratégias de ação; e o sentido que pode ser apreendido do todo. Leve-se em conta que a ação educativa não é mero reflexo dos planos oficiais. Primeiro, porque a política educacional é condicionada por fatores externos ao governo central de um país, entre eles: a autodeterminação dos entes federados²³ (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); e as demandas forjadas no campo da economia e do mercado de trabalho e as que provêm da mobilização de setores reivindicativos da sociedade. Verifique-se, também, que as metas fixadas em planos educacionais de longo prazo nem sempre se sustentam no decorrer do tempo, o que demanda modificações e adaptações.

Não obstante a essas notas, a decisão de centrar a presente análise nos documentos legais justifica-se pelo fato de que estes expressam, determinam e orientam a política educacional do país, lançando regras, as quais legitimam as decisões em diferentes esferas administrativas. A legislação fixa normas e diretrizes que devem ser conhecidas, observadas, cumpridas e respeitadas em todas as instâncias responsáveis pela ação estatal educativa.

Saviani (1985) alerta para o fato de que, para se chegar à real compreensão da legislação, não basta se ater à letra da lei, mas sim captar o seu espírito; não basta analisar o texto, mas conhecer o seu contexto; não basta ler nas linhas, mas é necessário ler nas entrelinhas. Para tanto, elencou três etapas necessárias: a) ter contato com a lei; b) examinar as razões manifestas; c) buscar as razões reais da formulação da lei, o que implica: fazer um exame de contexto, identificando a correlação de forças sociais que ator narram possível; e examinar a gênese da lei, reconstituindo o processo de elaboração da lei e evidenciando quais papéis os diferentes grupos sociais desempenharam. (SAVIANI, 1985).

²³ No plano das políticas públicas, há cinco grandes pilares presentes na Constituição de 1988. O primeiro é o da busca da universalização das políticas, com o intuito de obter a garantia plena dos direitos sociais. O segundo é o da democratização da gestão estatal, tanto no que se refere à participação no plano deliberativo, como no campo do controle do poder público. O terceiro é o da profissionalização da burocracia, por meio dos concursos e carreiras públicas, tomada como uma condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais. Os dois últimos pilares são interligados e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional.

Sintetiza-se, após exames sobre as ações do Estado, a crucial relevância e o papel representado pela CF/1988 e pela LDB/1996 junto à legislação educacional brasileira, em razão de suas notáveis abrangências e objetividade, no que se refere à necessidade da garantia do direito público subjetivo da educação e ao aperfeiçoamento e melhoria da qualidade do ensino, das condições e pressupostos sociais mínimos para efeitos de se proporcionar um ensino adequado aos estudantes brasileiros. Além disso, ambos os documentos legais obtiveram relativos avanços aos meios de garantia constitucionais que visam a proteger juridicamente o direito à educação, permitindo uma ampliação das modalidades de educação no Brasil.

Posteriormente, faz-se uma crítica do PNE (2001-2010) e busca analisar os avanços e/ou recuos, tendo como base as metas apresentadas para o Ensino Médio e para a Educação Profissional, procurando entender: como foi o processo de elaboração e implantação no Brasil; o que dizem as metas; como foram trabalhadas; e quais os resultados alcançados. Para a avaliação, historiou-se o PNE (2001-2010); revisitou-se todo processo histórico de elaboração do PNE no Brasil, desde o período desenvolvimentista; verificou-se as premissas, diretrizes e metas relativas ao Ensino Médio e à Educação Profissional. Ato contínuo, fez-se uma interlocução da Educação Profissional com a EJA, vislumbrando que a política de EJA integrada à Educação Profissional constituiu-se, ao longo da história da educação, em uma grande luta no Brasil.

Discute-se, também, o PNE vigente para a década em curso, apresentando-o como política de Estado, com foco nas metas para o Ensino Médio e para a Educação Profissional. Em seguida, são discutidas as perspectivas de integração do Ensino Médio com a Educação Profissional no PNE (2014-2024).

Além disso, diante das reformas da Educação Básica no Brasil, em particular do Ensino Médio, a análise reflexiva do sistema educacional europeu pode servir como base para compreender as mudanças instituídas no Brasil (2017). Pretende-se contrapor as trajetórias de países considerados emblemáticos na conformação de suas respectivas políticas educacionais, baseadas em modelos distintos de configuração do Estado e de desenvolvimento socioeconômico. As comparações com o Ensino Médio do Brasil visam a, principalmente, propiciar informações para o desenvolvimento de algumas relações consideradas relevantes à compreensão do impasse provocado pelas mudanças promovidas pela Lei de Reforma do Ensino Médio.

Confere-se o percurso de europeização da educação para averiguar se a centralidade dos discursos - concretizada pelas opções e apropriações pelos governos nacionais das políticas,

orientações e modelos educativos disseminados por organizações supranacionais como a OCDE e a UE - pode ter ensejado as reformas educacionais brasileiras. Verificam-se as conexões existentes entre o Processo de Copenhaga Europeu e as políticas de Educação Profissional no Brasil. Examina-se a abordagem adotada pelos órgãos de governança Europeia para desencadear mudanças educativas, de modo a buscar interpelar seus nexos com segmentos sociais, discernindo suas vinculações a interesses definidos em agendas internacionais e agências multilaterais, no sentido de revelar as relações de poder econômico, político e ideológico impostos às políticas de Educação Profissional no mundo capitalista.

Diga-se que uma ambiguidade inicial e recorrente pode ser observada no discurso justificador da reforma do Ensino Médio (2017): apesar de pretensamente homogeneizar a organização dos sistemas educativos, deslocando-os da história e da cultura dos respectivos países, de sua realidade econômica, política e social, e, em consequência, ignorando as formas de relacionamento das forças sociais que lhes são constitutivas, realiza escolhas entre esses sistemas e elege um deles como o modelo funcional e adequado para o Brasil. Da mesma maneira, as razões dessas escolhas são, em geral, apresentadas de forma simplista e reducionista, além de serem delimitadas a aspectos funcionais da educação escolar, tais como a alegada inadequação do currículo aos interesses e às expectativas juvenis.

A reforma explicita a preferência pelo modelo anglo-saxão de organização educacional, que tem no Reino Unido o seu paradigma. Na prática, o que ocorre é a destruição das estruturas do Estado social e o desmantelamento do sistema educacional público, substituindo-o por um sistema educacional privado, no qual as escolas competem ferozmente em um mercado educacional onde os propósitos da educação são simplificados a pontuações e testes, conferindo-lhe características básicas necessárias à sua adequação ao ambiente econômico globalizado, competitivo e mutável.

Promove-se, para além da referida conexão do sistema educacional europeu com as reformas no Ensino Médio brasileiro, uma pesquisa documental em textos legais, observando-se as contradições existentes entre o que é regulamentado para a Educação Profissional em articulação com o Ensino Médio, em termos de proteção do direito à educação, e a realidade na qual essa ocorre. Para isso, avaliam-se dados estatísticos referentes ao Ensino Médio e à Educação Profissional (2016-2020) oriundos de órgãos oficiais, visando a conferir em que medida o direito à educação tem sido ofertado aos jovens no Brasil.

Buscou-se, analisar a reforma do Ensino Médio que foi imposta à sociedade brasileira, levando-se em conta a amplitude da reforma e da ausência de uma discussão democrática. A

reforma do Ensino Médio foi iniciada pela edição da MP n. 746/2016 e foi rapidamente convertida na Lei n. 13.415/2017, sem contar com a devida e necessária participação da comunidade educativa em sua elaboração. Investiga-se o que o Estado pretende alterar na realidade concreta do Ensino Médio, o que se tem constituído na história da educação brasileira como de mais difícil enfrentamento, em termos de sua concepção, estrutura e formas de organização. Parte-se da análise das Diretrizes Curriculares, da BNCC e, ainda, do pressuposto de que a Lei n. 13.415/2017 impõe ao Ensino Médio, na realidade, uma contrarreforma, assim designada por Ferreira (2017), por ser um retrocesso a reformas ditas neoliberais, propostas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

4.1 OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E SUAS METAS

Historicamente, foi com o chamado Movimento Renovador (1920-1930), que se concebeu, pela primeira vez no Brasil, a ideia de um PNE. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, foi o documento que sintetizou as ideias desse movimento e estabeleceu a necessidade de um plano nesses moldes. Nos textos legais, foi na Constituição Federal de 1934, no seu art. 150, que apareceu a primeira referência ao PNE, mas sem estar acompanhado de levantamento ou estudo sobre as necessidades educacionais do país. (BRASIL, 2001).

O primeiro PNE foi elaborado pelo Conselho Federal de Educação somente em 1962, como cumprimento do estabelecido na LDB, de 1961. Na primeira parte do referido plano, o documento procurou traçar as metas para um PNE. E, na segunda parte, estabelecer as normas para aplicação dos recursos correspondentes aos Fundos do Ensino Primário, do Ensino Médio e do Ensino Superior. (BRASIL, 2001).

O documento não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, uma ação aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de 8 (oito) anos. Em 1965, sofreu revisão, quando foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. Em 1966, nova revisão, que se chamou Plano Complementar de Educação, introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimento de analfabetos com mais de 10 (dez) anos. (BRASIL, 2010).

Com a CF/1988, 50 (cinquenta) anos após a primeira tentativa oficial, ressurgiu a ideia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação.

O segundo PNE foi elaborado em conformidade com a CF/1988, que determina, no art. 214, que deverá ser estabelecido o “plano nacional de educação, com duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (CF/1988).

Em janeiro de 2001, foi sancionado o PNE (Lei n. 10.172), que além de apresentar um diagnóstico da realidade educacional brasileira e das diretrizes e metas a serem executadas durante 10 (dez) anos, traz também a obrigatoriedade de Estados, Distrito Federal e Municípios elaborarem seus respectivos planos decenais. A promulgação do PNE representou o encerramento de um ciclo de profundas mudanças que caracteriza a “nova” política educacional para o país. Essas mudanças, iniciadas no final da década de 1980, aprofundaram-se no período compreendido entre 1995 e 2000. (BRASIL, 2001).

Ocorreram, nesse período, apenas para exemplificar: a extinção do Conselho Federal de Educação e, com isso, a criação do CNE (Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995); a criação do FUNDEF (EC n. 14/1996); e a aprovação da LDB/1996. No cenário internacional, realizou-se a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien (Tailândia), e também as conferências posteriores de avaliação, promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), como também a implantação das propostas de ajustes neoliberais, fatores que apontaram para a reorganização e a redefinição das políticas educacionais de modo global.

O Fórum Nacional de Professores organizou o I e o II Congresso Nacional de Educação, nos anos 1996 e 1997, respectivamente, de onde saiu, a partir de um amplo debate, a proposta do Plano Nacional de Educação, que ficou conhecido como PNE-Sociedade Civil. Essa proposta foi transformada em projeto de lei, de fevereiro de 1998. Em seguida, o Ministério da Educação protocolou a sua proposta, sendo anexada ao PNE-Sociedade Civil.

O PNE-Sociedade Civil teve como centralidade a busca pela universalização da Educação Básica e procurou ampliar significativamente o acesso ao Ensino Superior, por meio do fortalecimento da escola pública estatal e da democratização da gestão educacional em todos os níveis. A proposta do MEC priorizou o Ensino Fundamental, a Educação Infantil e a EJA, e ainda, incluiu o Ensino Superior com a criação de novos institutos superiores e universidades.

O texto aprovado, que na sua primeira elaboração fez uma fusão entre as duas propostas, considerou o diagnóstico da situação educacional do PNE-Sociedade Civil. Já as

diretrizes, os objetivos e as metas são recuperadas do PNE-MEC. Em razão disso, foi necessário estabelecer sintonia e coerência entre o diagnóstico, as diretrizes e as metas do plano, como condição para se chegar aos resultados esperados.

O PNE 2001-2010 teve como objetivo assegurar que, até 2011, todas as crianças, os jovens e os adultos tenham condições de acesso e permanência nas escolas públicas do país. Os setores organizados da sociedade civil que se envolveram na construção do PNE esperavam que, a despeito das dificuldades de ordem política e administrativa, se configurasse como um plano de Estado, não um plano de governo, desde que ultrapassasse, pelo menos, o período de duas gestões governamentais. Aliás, vale ressaltar que, dois anos após a aprovação do PNE, houve mudança do governo no Brasil e a agenda das políticas educacionais, a partir de 2003, foi reorientada, com ênfase, sobretudo, na expansão da educação pública de qualidade. (AGUIAR, 2017).

Dados o caráter global e a abrangência nacional, o plano requeria, para a sua efetivação, a articulação dos diversos setores da administração pública e da sociedade na sua formulação e implementação. Essa articulação poderia pôr em movimento as instâncias governamentais e as forças organizadas da sociedade civil para alcançar os compromissos nele estabelecidos.

Resultaria, também, desse esforço de articulação, a elaboração, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, dos respectivos planos decenais, como determina, em seu art. 2º, o PNE. Tratava-se, portanto, de uma tarefa de responsabilidade conjunta, envolvendo os entes federados, especialmente Estados e Municípios, no tocante à Educação Básica, que deveriam manter estreita articulação, com a participação da União, para concretizarem ações e políticas contidas no PNE. Sem dúvida, tal operação constituiria um grande desafio, por requerer a colaboração e cooperação entre os entes federados, pautadas pela compreensão da importância do PNE para o cumprimento dos compromissos assumidos com a nação brasileira.

Todavia, considerando a diferenciação entre Estados e Municípios, no que tange às condições técnicas requeridas para construir os respectivos planos, seria necessário que a União pusesse à sua disposição cooperação técnica e financeira, bem como estatísticas e informações que viabilizassem a elaboração dos planos decenais. É fundamental destacar que subsídios foram postos à disposição pelo INEP, em 2004, mediante a publicação de um documento contendo um conjunto de estatísticas demográficas e indicadores educacionais, e apontando as metas de maior impacto financeiro por nível e modalidade de ensino, bem como uma estimativa

do efeito sobre a matrícula do setor público, o que viabilizava a identificação do esforço que seria necessário para a consecução dessas metas. (INEP, 2004).

O documento, organizado por região geográfica, traçava um diagnóstico da educação, apresentando estatísticas educacionais e demográficas decorrentes das pesquisas mais recentes do INEP e do IBGE. O objetivo era mostrar a situação da educação sob vários aspectos, a partir dos dados produzidos pelos censos realizados anualmente pelo INEP, além de resultados de avaliação e indicadores educacionais que eram considerados nas metas do PNE.

Com essa contribuição, o Governo Federal esperava que os planos estaduais e municipais fossem elaborados, considerando os objetivos e metas de âmbito nacional e as peculiaridades de suas realidades, de modo que o conjunto destes planos expressasse o patamar educacional que o país deveria alcançar no período traçado.

Estabelecidas as prioridades do PNE, cabia aos governos, em âmbito estadual e municipal, a sua operacionalização, em uma estratégia articulada com a União, dada a magnitude dos problemas da realidade brasileira. Contudo, tal situação não se confirmou, na dimensão esperada, haja vista as dificuldades e as omissões de vários Estados e Municípios para engajamento nesse processo. Os objetivos e metas do PNE, tendo em vista a sua amplitude e complexidade, exigiam um esforço coordenado dos entes federados para garantir à população o acesso à educação escolar pública de qualidade.

Quanto ao Ensino Médio regular, as metas do PNE (2001-2010) contemplavam o atendimento de 50% (cinquenta por cento) da demanda (população de 15 a 17 anos) em 5 (cinco) anos e de 100% (cem por cento) da demanda (população de 15 a 17 anos) em 10 (dez) anos. Visavam a assegurar a formação superior para todos os professores, em 5 (cinco) anos, e escolas com padrões mínimos de infraestrutura, também em 5 (cinco) anos.

O PNE (2001-2010) previa, no que tange à EJA, erradicar o analfabetismo adulto, em 10 (dez) anos; assegurar a oferta da EJA de 1.^a a 4.^a séries do Ensino Fundamental para 50% (cinquenta por cento) da população de 15 (quinze) anos ou mais a quem não a possui, em 5 (cinco) anos; assegurar a oferta da EJA de 5.^a a 8.^a séries do Ensino Fundamental para 100% (cem por cento) da população de 15 (quinze) anos ou mais que concluiu a 4.^a série, em 10 (dez) anos; dobrar a capacidade de atendimento da EJA do Ensino Médio, em 5 (cinco) anos; quadruplicar a capacidade de atendimento da EJA do Ensino Médio, em 10 (dez) anos; implantar em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendem jovens e adolescentes infratores programas da EJA de Ensinos Fundamental e Médio, assim como formação profissionalizante (INEP, 2004).

O Ensino Médio, conforme estabelece a LDB, é a etapa conclusiva da Educação Básica e está situado entre o Ensino Fundamental e a Educação Superior, com os quais mantém vínculos. Os dados revelam que, diferentemente do ritmo de crescimento de 1996 a 2001, as matrículas de 2001 a 2006 tiveram um crescimento de apenas 0,5% (zero vírgula cinco por cento). A expansão acelerada do final da década de 1990, portanto, sofreu redução significativa, o que resulta em um problema de grande repercussão que precisa ser enfrentado (MEC, 2010).

Tradicionalmente, o Ensino Médio sempre constituiu um desafio às políticas públicas de educação. Em 2007, a população brasileira na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos totalizava, aproximadamente, 10.262.000 (dez milhões, duzentos e sessenta e dois mil) jovens, segundo o IBGE. As matrículas do Ensino Médio computavam, em 2007, 3.643.528 (três milhões, seiscentos e quarenta e três mil, quinhentos e vinte e oito) de estudantes com 18 (dezoito) anos ou mais. Todavia, pouco mais de 50% (cinquenta por cento) das matrículas contemplam jovens na idade esperada. Isto acende a luz amarela para os governos, porque é urgente fazer investimentos, de curto, médio e longo prazos, para que possam ser revertidas as taxas de repetência e conclusão, de forma a corrigir a relação série-idade.

Muito embora a LDB defina o Ensino Médio como etapa conclusiva da Educação Básica, que deverá receber recursos para o atendimento à demanda de matrícula e à qualidade de ensino, a histórica falta de identidade do Ensino Médio (propedêutico, acadêmico, profissionalizante, integrado) ainda constitui um problema a ser equacionado.

O Governo Federal tomou a iniciativa de coordenar as discussões sobre a formação profissional técnica de nível médio, o que resultou na revisão dos dispositivos estabelecidos no Decreto n. 2.208/1997, mediante a emissão do Decreto n. 5.154/2004, que visa a promover a formação técnica integrada ao Ensino Médio.

Observa-se uma melhoria na oferta da Educação Profissional no Brasil: “o censo da Educação Básica demonstra que continuam crescendo as matrículas da educação profissional técnica articulada ao ensino médio, que passou para 780.162 mil estudantes, em 2007” (MEC, 2010, p. 171). Contudo, é necessário destacar que os Estados da Federação precisavam investir mais recursos para garantir a universalização da oferta do Ensino Médio.

Próximo ao fim de vigência do PNE (2001-2010), o MEC resolveu lançar a CNE, organizando-a em diversas estratificações: primeiramente a municipal; depois a estadual; e, por último, a nacional. O processo foi democrático, com a participação de um número incontável de pessoas e organizações. O Executivo financiou a maior parte do trabalho. Foi elaborado um documento final, com indicadores que deveriam ser incorporados ao texto do

projeto de lei. Decorridos 8 (oito) meses e 15 (quinze) dias, o Executivo apresentou à sociedade e remeteu ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do PNE para o decênio 2011-2020.

A sanção presidencial da Lei n. 13.005/2014, entregou à sociedade brasileira o PNE, com vigência até o ano de 2024. O documento é fruto da construção coletiva que remete à Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010, a qual ofereceu os subsídios para o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, onde passou por diversas alterações até sua aprovação como lei.

Com o PNE, a sociedade e os entes federativos passaram a contar com uma referência fundamental para as políticas educacionais. O Plano aglutinou um conjunto de aspirações e finalidades para a educação brasileira, que são expressas em suas 10 (dez) diretrizes, 20 (vinte) metas e em um conjunto de 254 (duzentos e cinquenta e quatro) estratégias.

As diretrizes congregam objetivos voltados à melhoria da educação brasileira e as metas delimitam patamares educacionais concretos que devem ser alcançados no País. Por fim, as estratégias constituem os meios para o planejamento das políticas públicas, que visam, em princípio, ao alcance definitivo das metas e, como resultado do Plano, a consolidação das diretrizes.

Cabe salientar que o PNE (2014-2024) caracteriza-se como política pública cujos compromissos firmados são passíveis de aferição, visto que a maior parte das metas delimita finalidades objetivas e quantificáveis para as quais é possível a construção de medidas e indicadores de monitoramento. O monitoramento e a avaliação do plano pelas instâncias designadas pela Lei do PNE são subsidiados por um conjunto de eventos e publicações voltado à disseminação de indicadores e de estudos com o objetivo de auxiliar o processo de monitoramento. Além do cálculo e da divulgação de indicadores, esse processo exige reunir e disseminar evidências de naturezas distintas, bem como estudos analíticos sobre a situação educacional brasileira. O INEP elabora relatórios de monitoramento das metas e análises sobre os desafios específicos em cada temática, além de realizar estudos para subsidiar o monitoramento do plano.

Nesse sentido, o art. 5º, § 2º, da Lei do PNE (2014-2024) reservou ao INEP a missão de, a cada dois anos, ao longo do período de vigência do Plano, publicar estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º da Lei, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes. (BRASIL, 2014).

O Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2014-2016), foi publicado em 2016; o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, em 2018; o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE teve publicação em 2020; e o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE foi divulgado em 2022. O próximo tem publicação prevista para o ano de 2024.

Aqui, atenta-se para o último relatório de monitoramento.

Em 24 de junho de 2022, foi publicado o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2022). O documento apresenta dados da situação atual de cada uma das 20 (vinte) metas do Plano e avalia seu cumprimento ao longo do tempo. Às vésperas do final da vigência do Plano, o cenário é de abandono. Além da baixa taxa de avanço em praticamente todas as metas, 45% (quarenta e cinco por cento) delas estão em retrocesso e a situação pode ser ainda pior. Dada a grande falta de informações atualizadas, não é possível afirmar com certeza a gravidade dos atrasos e retrocessos.

Além disso, os dados coletados até 2021 indicam que 15 (quinze) metas não estão cumpridas. Entre as 5 (cinco) metas parcialmente cumpridas, estão aquelas que já estavam avançadas no momento da aprovação do Plano em 2014, não indicando propriamente progresso do sistema educacional.

A edição deste ano (2022) também mostra que, dos 38 (trinta e oito) dispositivos em andamento que servem como parâmetro para as metas, apenas 5 (cinco) avançam em ritmo suficiente para serem cumpridos até o final da vigência do Plano. Isso representa uma taxa de descumprimento da Lei de cerca de 86% (oitenta e seis por cento).

A vigência do PNE tem sido marcada pela austeridade fiscal que se aprofundou nesse período e não saiu de cena desde a aprovação da EC n. 95/2016 do “Teto de Gastos”, comprometendo de maneira crítica os recursos da educação. A situação é preocupante e o cumprimento do PNE não vai avançar sem os investimentos adequados.

Ademais, como indica o balanço, se observa um grave problema na disponibilização de dados oficiais. Das 20 (vinte) metas do PNE, 8 (oito) não possuem dados abertos suficientes para serem completamente avaliadas. Em alguns casos, só se conseguem dados por meio da Lei de Acesso à Informação; e, em outros, não se tem resposta. (INEP, 2022).

Apresenta-se, agora, um resumo da etapa e da modalidade de ensino que são objeto de estudo da tese (Ensino Médio e Educação Profissional).

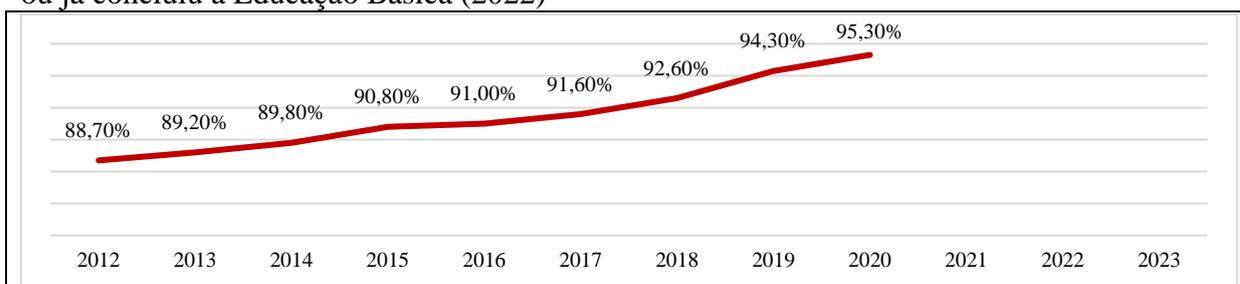
De início, a evolução no acesso à Educação Básica observada durante o período do PNE (2014-2024) sofre um sobressalto entre os anos de 2020 e 2021 (reflexo da crise causada

pela pandemia de Covid-19). O Brasil retrocedeu, na cobertura educacional da população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade, de 98% (noventa e oito por cento) em 2020 para 95,9% (noventa e cinco vírgula nove por cento) em 2021, o que representa um recuo de cerca de 10 (dez) anos no indicador, visto que, para 2011, ele foi estimado em 96,1% (noventa e seis vírgula um por cento). (INEP, 2018). Tal retrocesso coloca o indicador de cobertura em um patamar inferior ao da linha de base do PNE em 2013, quando o índice foi de 96,9% (noventa e seis vírgula nove por cento). O contingente de crianças e jovens fora da escola, em 2021, é estimado em cerca de 1 mi (um milhão), o dobro do que havia em 2020. (INEP, 2022).

As regiões Norte e Nordeste foram as mais afetadas, mas todas ficaram, em 2021, abaixo da linha de base do PNE, e houve ainda aumento da desigualdade entre as regiões mais e menos desenvolvidas do País. O mesmo retrocesso ocorreu nas unidades da Federação, com 21 (vinte e uma) delas atingindo cobertura na faixa etária de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos inferior à que possuíam em 2013, ano-base do PNE (2014-2024).

No que diz respeito ao acesso à escola para a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos de idade, decorridos 5 (cinco) anos do prazo (2016) estipulado na Meta 3 para a universalização em 100% (cem por cento), o objetivo ainda não foi alcançado: em 2021, o indicador era de 95,3% (noventa e cinco vírgula três por cento), isto é, 4,7% (quatro vírgula sete por cento) abaixo da meta. (INEP, 2022). Observe-se:

Gráfico 1: Percentual da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos que frequenta a escola ou já concluiu a Educação Básica (2022)



Fonte: INEP (2022)

Em relação à ampliação do acesso ao Ensino Médio, a situação é mais desafiadora: em 2021, 74,5% (setenta e quatro vírgula cinco por cento) da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos de idade frequentava a etapa ou já havia concluído a Educação Básica, número que era 10,5% (dez vírgula cinco por cento) inferior à meta de 85% (oitenta e cinco por cento), estabelecida para 2024. (INEP, 2022).

A não realização do Censo Demográfico no ano de 2020 impediu a disponibilização de informações atualizadas acerca da universalização do acesso à escola para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação, objetivo traçado pela Meta 4. No que tange ao acesso à Educação Básica em classes comuns para o público-alvo da Meta 4, os dados mostram que se manteve o crescimento das matrículas em relação ao último relatório, alcançando-se 93,5% (noventa e três vírgula cinco por cento) das matrículas do público-alvo, em 2021. Quanto ao atendimento educacional especializado (AEE), o percentual, no mesmo ano, era menor: 46,2% (quarenta e seis vírgula dois por cento) das matrículas do referido grupo.

O acesso à Educação Básica de forma equitativa é requisito necessário, mas não suficiente. A garantia do direito à educação, de forma integral, é preciso que ele seja seguido por um fluxo adequado, que inclua aprendizado e conclusão com qualidade.

Uma das apostas para a melhoria da qualidade é a oferta de educação em tempo integral. A ampliação do modelo tem é desafio para o País e para a maioria dos seus Estados, pois as metas para escolas e para alunos, cujo horizonte é 2024, ainda não foram alcançadas. Em 2021, o indicador referente à escola chegou a 22,4% (vinte e dois vírgula quatro por cento) e se encontra a 27,6% (vinte e sete vírgula seis por cento) da meta de 50% (cinquenta por cento); o indicador de alunos atingiu 15,1% (quinze vírgula um por cento) e está a 9,9% (nove vírgula nove por cento) dos 25% (vinte e cinco por cento) estabelecidos pelo PNE (2014-2014).

A educação, como bem já discutido aqui, constitui direito de todos e todas, inclusive daqueles que não puderam concluir a Educação Básica na idade apropriada, tornando essencial a EJA. O PNE dedica três metas especificamente para a questão.

A Meta 8 se volta para a elevação da escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos de idade. O monitoramento informa que ela tem passado por ampliação ao longo dos anos: em 2013, era de 10,8 (dez vírgula oito) anos; atingiu 11,5 (onze vírgula cinco), em 2019; e passou para 11,7 (onze vírgula sete) anos, em 2021.

Entretanto, isso tem ocorrido de maneira lenta, de modo que pode não ser o suficiente para o alcance de uma média de 12 (doze) anos de estudo, especialmente para as populações das regiões Norte e Nordeste, os residentes no campo e os 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres. Ainda no que diz respeito às desigualdades, em 2021, a escolaridade dos negros (pretos e pardos) no referido grupo etário era de 11,3 (onze vírgula três) anos de estudo e a dos não negros era de 12,4 (doze vírgula quatro) anos, o que resulta em uma razão de 91,1% (noventa e

um vírgula um por cento) - 8,9% (oito vírgula nove por cento) distante da meta de equiparação dos anos de estudo. (INEP, 2022).

A Meta 9 pretende alcançar a redução em 50% (cinquenta por cento) do analfabetismo funcional e erradicar o analfabetismo absoluto até 2024. Os dados apresentados no texto relativo a essa meta mostram que o objetivo intermediário de elevar a taxa de alfabetização para 93,5% (noventa e três vírgula cinco por cento) foi alcançado em 2017, apesar de significativas desigualdades regionais e sociais ainda persistirem. Em relação à erradicação do analfabetismo adulto até 2024, os dados mostram que o intento se encontrava a 5 (cinco) pontos percentuais de ser atingido, enquanto o analfabetismo funcional, embora em queda, ainda diste 2,5% (dois vírgula cinco por cento) da meta. (INEP, 2022).

Um consenso entre os pesquisadores do campo da EJA é que a integração entre educação, trabalho e formação profissional é requisito para o sucesso das políticas na área. Assim, os esforços de universalização da Educação Básica e de ampliação da escolarização da população brasileira para os jovens e adultos ganharam destaque no Plano, com o estabelecimento pela Meta 10 de que, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas da EJA sejam ofertadas de forma integrada à Educação Profissional. Todavia, em 2021, apenas 2,2% (dois vírgula dois por cento) das matrículas de EJA foram ofertadas de forma integrada à educação profissional, percentual bem distante da meta. Contudo, o indicador no Ensino Fundamental (1%, um por cento) significou o dobro do verificado em 2020 (0,5%, zero vírgula cinco por cento). No Ensino Médio, também foi registrada uma evolução para 3,8% (três vírgula oito por cento), em 2021, representando o melhor resultado desde o início da série histórica, em 2013. (INEP, 2022).

A Educação Profissional é tema da Meta 10, em sua oferta integrada à EJA, e também ganha destaque na Meta 11, que trata da expansão da oferta de Educação Profissional Técnica de Nível Médio, assegurando a qualidade de oferta e propondo triplicar o número de matrículas até 2024, com pelo menos 50% (cinquenta por cento) dessa expansão no segmento público. Nesse sentido, de 1.602.946 (um milhão, seiscentas e dois, novecentas e quarenta e seis) matrículas de Educação Profissional Técnica de Nível Médio, em 2013, passou-se a 1.851.541 (um milhão, oitocentas e cinquenta e uma, quinhentas e quarenta e uma), em 2021, totalizando um crescimento de aproximadamente 15,5% (quinze vírgula cinco por cento) no período. O acréscimo corresponde a 248.595 (duzentas e quarenta e oito mil, quinhentas e noventa e cinco) matrículas, o que representa 7,7% (sete vírgula sete por cento) da expansão necessária para o atingimento da meta estabelecida para o ano de 2024. Desse total, 251.624 (duzentas e

cinquenta e uma mil, seiscentas e vinte e quatro) matrículas estão no segmento público, o que corresponde a 101,2% (cento e um vírgula dois por cento) do aumento verificado e à superação do percentual de 50% (cinquenta por cento) de participação prevista no PNE (2014-2024). A expansão das matrículas exclusivamente no segmento público atingiu 27,9% (vinte e sete vírgula nove por cento), em 2021. (INEP, 2022).

Apesar de o trabalho limitar-se ao Ensino Médio e à Educação Profissional, é importante trazer à lume o monitoramento das metas, conforme Relatório do 4º Ciclo, ao longo desse período (2014-2022). Dito isso, elaborou-se um quadro resumo, explicitando as metas que estão em: retrocesso; faltando dados atualizados; parcialmente cumpridas; e, ritmo lento.

Quadro 4: Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2022)

RETROCESSO
<p>META 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.</p> <p>O número de crianças nessa faixa etária que não frequentam nem concluíram a etapa quase dobrou de 2020 para 2021, saltando de 540 (quinhentas e quarenta) mil para 1,072 mi (um vírgula zero setenta e dois milhão). Também houve queda no percentual de jovens concluindo o Ensino Fundamental na idade adequada. No segundo trimestre de 2020, esse percentual era de 81,9% (oitenta e um vírgula nove por cento), caindo para 81,1% (oitenta e um vírgula um por cento) em 2021. Com isso, o saldo do período de 2014 a 2021 é de um avanço médio de 1,5% (um vírgula cinco por cento) ao ano, cerca de metade do necessário ao cumprimento da meta no prazo.</p>
<p>META 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento).</p> <p>Entre os anos de 2020 e 2021, houve queda na taxa líquida de frequência ao Ensino Médio, interrompendo uma sequência de altas que ainda não era suficiente para o cumprimento do dispositivo no prazo. O descumprimento desta meta, seus passos lentos e o cenário pós-pandêmico reforçam a necessidade de atenção e financiamento adequados a todas as etapas da Educação Básica, já que o Ensino Médio é o encerramento deste primeiro ciclo. Um marco negativo foi a Reforma do Ensino Médio, feita sem abertura às críticas de especialistas e da sociedade, prevendo abertura à privatização e uma proposta de currículo mínimo através de “itinerários formativos”.</p>
<p>META 6: Oferecer Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da Educação Básica.</p> <p>A Meta 6 apresenta uma das situações mais graves em relação ao seu cumprimento, uma vez que em seus dois dispositivos os níveis caíram entre 2014 e 2021, ao invés de subir. Os indicadores apontam também significativa oscilação na oferta de educação em tempo integral, o que pode ser atribuído pelo menos em parte a problemas de continuidade nas políticas voltadas a esse tipo de atendimento durante o período.</p>
<p>META 10: Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos ensinos Fundamental e Médio, na forma integrada à educação profissional.</p> <p>O indicador de monitoramento da Meta 10 denuncia, junto aos indicadores da Meta 9, o abandono da EJA por parte dos governos. A meta estabelece que ao fim da vigência do PNE 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas na modalidade de EJA estejam vinculadas à educação profissional. No ano de 2021, apenas 2,2% (dois vírgula dois por cento), ou 64.945 (sessenta e quatro mil, novecentas e quarenta e cinco) das 2.962.322 (dois milhões, novecentas e sessenta e duas, trezentas e vinte e duas) matrículas de EJA eram integradas à profissionalização, um percentual abaixo dos já distantes 2,8% (dois vírgula oito por cento) observados no início do Plano.</p>

META 11: Triplicar as matrículas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Em relação a 2013, a educação profissional técnica de nível médio (EPTNM) cresceu exclusivamente na rede pública, que chegou, em 2021, a 316 (trezentas e dezesseis) mil novas matrículas, enquanto a rede privada encolheu em 223 (duzentas e vinte e três) matrículas durante a vigência do Plano. A reforma do Ensino Médio trouxe, com a inclusão da formação técnica e profissional entre os possíveis “itinerários formativos” para a etapa, a possibilidade de uma expansão acelerada de matrículas que se aproxime do objetivo estabelecido na Meta 11. No entanto, essa expansão vem acompanhada de sérias dúvidas em relação à manutenção da qualidade prevista na mesma meta, uma vez que a reforma trouxe, além do formato questionável dos itinerários, a possibilidade de profissionais sem formação docente lecionarem disciplinas do itinerário profissionalizante e a possibilidade de oferecimento de até 30% (trinta por cento) do Ensino Médio no formato de EaD.

META 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Se o primeiro objetivo da Meta 12 já demandava um aumento do ritmo de avanço observado até 2020, o cenário ficou ainda mais grave em 2021, com a queda de 1,5% (um vírgula cinco por cento) em relação ao ano anterior. A situação é similar para o segundo objetivo, que caiu de 26,9% (vinte e seis vírgula nove por cento) para 25,8% (vinte e cinco vírgula oito por cento) entre 2020 e 2021, no contexto da pandemia de Covid-19 e da série de cortes na Educação Superior. Outro fator a ser corrigido é a alta concentração de matrículas na rede privada. Até 2020, apenas 3,6% (três vírgula seis por cento) das novas matrículas desde 2013 haviam sido criadas na rede pública, muito abaixo do valor mínimo estabelecido de 40% (quarenta por cento).

META 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta) mil mestres e 25.000 (vinte e cinco) mil doutores.

Até 2019, o aumento anual médio vinha sendo aproximadamente o dobro desse número, o que sugeria o cumprimento do dispositivo antes do prazo. Em 2020, porém, apenas 20 (vinte) mil novos doutores foram titulados, uma grande queda em relação ao ano anterior, de modo que o cumprimento deste dispositivo no prazo estará em risco caso o impacto da série de cortes no ensino superior, agravado pela crise de Covid-19, não seja revertido.

META 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Com o agravamento da crise política no país sob o Governo Bolsonaro, as diretrizes que marcam a participação da comunidade escolar e da sociedade civil na formulação e no monitoramento de políticas educacionais têm sido enfraquecidas. Face evidente deste fenômeno, o processo de militarização de escolas incentivado pelo atual governo evolui em franca oposição aos princípios mais básicos de gestão democrática ao importar para o contexto educacional valores, práticas e profissionais adaptados à obediência e submissão hierárquica.

META 20: Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

A Meta 20 é fundamental para o cumprimento do restante do Plano Nacional de Educação. Por esse motivo, também é instrumental para entender o estado de descumprimento do Plano. Para 2019, o PNE previa uma destinação de 7% (sete por cento) do PIB para a educação, o que dificilmente foi atingido, já que os gastos estiveram em torno de 5% (cinco por cento) de 2015 a 2017, tendo uma queda em vez de subir. A austeridade fiscal que se aprofundou nesse período não saiu de cena desde a aprovação da EC n. 95/2016 do Teto de Gastos.

FALTAM DADOS ATUALIZADOS

META 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Dada a não divulgação da edição 2020 da PNAD Contínua - Educação, não foi possível atualizar os indicadores desta meta em relação ao último Balanço do PNE. A única informação encontrada sobre a publicação no site do instituto trata do seu adiamento para novembro de 2021, prazo que também não foi cumprido. Neste cenário, é fundamental um maior nível de transparência por parte do IBGE sobre eventuais problemas com a pesquisa e/ou sua divulgação.

META 4: Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

O monitoramento dos dispositivos da Meta 4 enfrenta gravíssimos problemas relacionados à falta de informações. Com a restrição no detalhamento dos microdados publicados pelo INEP, ocorrida no início de 2022, mesmo o cálculo do percentual de alunos de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com necessidades especiais que frequentam classes comuns ficou prejudicado, sendo agora possível fazer apenas a análise de matrículas, e não mais por aluno, amplificando as lacunas informacionais sobre o tema. Ainda, o dispositivo relacionado à universalização do Atendimento Educacional Especializado é o mais prejudicado por falta de informações, uma vez que o Censo da Educação Básica, realizado pelo INEP, não coleta dados sobre a demanda deste tipo de atendimento.

META 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.

Para o monitoramento da Meta 5, foi usada uma definição de 2015 pelo MEC sobre os níveis adequados de aprendizagem medida pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). De acordo com essa métrica, os resultados da avaliação das crianças do 3º ano do ensino fundamental nas áreas de leitura, escrita e matemática apontam, ainda que de forma limitada pelo caráter do exame, níveis distantes dos propostos na Meta 5. Outro ponto a ser levantado é a pressão sobre os sistemas de ensino por resultados na avaliação de alfabetização, que pode causar prejuízos à qualidade educacional na forma de um foco precoce no letramento e da consequente supressão de outras experiências e atividades que também são fundamentais para o desenvolvimento pleno da criança.

META 6: Oferecer Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da Educação Básica.

A Meta 6 apresenta uma das situações mais graves em relação ao seu cumprimento. Desde o início de 2022, soma-se ainda a esse cenário os entraves ao monitoramento independente dessa meta impostos a partir do conjunto altamente restrito de dados oriundos do Censo da Educação Básica que passou a ser divulgado pelo INEP. Com isso, foi necessário obter os valores dos indicadores para o ano de 2021 por meio da Lei de Acesso à Informação.

META 13: Elevar a qualidade da Educação Superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Com o novo formato limitado pelo qual o INEP passou a divulgar os dados do Censo da Educação Superior, não foi possível a atualização dos indicadores para o ano de 2020. Assim, o ano mais recente da série é 2019, no qual a porcentagem de professores do Ensino Superior privado que possuía doutorado era 25,7% (vinte e cinco vírgula sete por cento), menos da metade do percentual observado na rede pública. Se mantiver o ritmo em que avançou até aquele ano, a rede privada cumprirá até 2024 a proporção de mestres e doutores entre seu corpo docente, mas não a proporção de doutores.

META 16: Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os(as) profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Desde 2014 o primeiro objetivo da Meta 16 vem aumentando a 1,9% (um vírgula nove por cento) por ano, em média, o que é pouco maior do que o ritmo necessário para atingir o nível disposto no PNE, mas para materializar o cumprimento do objetivo é necessário manter o ritmo observado. O formato restrito de divulgação do Censo da Educação Básica implementado no início deste ano não permite mais o cálculo dos indicadores desta meta. Assim, os dados de 2021 tiveram que ser obtidos via Lei de Acesso à Informação. Em 2021, dos 2.230.891 (dois milhões, duzentos e trinta mil, oitocentos e noventa e um) docentes em atividade na educação básica, 1.233.192 (um milhão, duzentos e trinta e três mil, cento e noventa e dois) ainda não haviam recebido qualquer tipo de formação continuada.

META 18: Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Para além do atraso no cumprimento desta meta, é grave a ausência de dados adequadamente atualizados que permitam verificar a correção deste quadro. É requisito básico, portanto urgente, que o Governo Federal organize a coleta das informações necessárias ao monitoramento desta e de todas as metas do Plano, seja por meio de reorganização das pesquisas já existentes, seja pelo desenvolvimento de novos instrumentos.

META 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Em 2021, a maioria dos colegiados intraescolares sequer existia nas escolas públicas brasileiras. De todos os conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis que deveriam existir em todas as escolas municipais, apenas 35% (trinta e cinco por cento) de fato existiam. Nas escolas estaduais, eram 54% (cinquenta e quatro por cento), e nas federais 52% (cinquenta e dois por cento). Quando se trata do processo de seleção de diretores, apenas 13% (treze por cento) daqueles gerindo escolas estaduais chegaram ao cargo através de critérios técnicos aliados à eleição com participação da comunidade. Nas escolas federais, o número cai para 8% (oito por cento), e nas municipais para 4% (quatro por cento). O formato restrito de divulgação do Censo da Educação Básica implementado no início deste ano não permite mais o cálculo deste indicador, de forma que os dados de 2021 tiveram que ser obtidos via Lei de Acesso à Informação.

PARCIALMENTE CUMPRIDAS

META 7: Fomentar a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB.

Durante o PNE, o IDEB tem mantido um padrão de superação das metas nos anos iniciais do ensino fundamental, o que poderia ser atribuído à implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, no qual as crianças passam a entrar aos 6 (seis) anos de idade, e não mais aos 7 (sete), como anteriormente. Para os anos finais do Ensino Fundamental, o IDEB se mantém próximo às metas, mas sem cumpri-las. No Ensino Médio, o quadro, que vinha sendo de estagnação até o ano de 2017, apresentou uma melhora significativa entre esse ano e 2019, o último com dados disponíveis. Ao discutir o IDEB, que se baseia no desempenho de alunos em testes padronizados, é válido fazer ressalvas sobre o papel desse tipo de avaliação como medida de qualidade de ensino, já que há controvérsias principalmente sobre o uso e a interpretação que são feitos de seus resultados.

META 11: Triplicar as matrículas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Em relação a 2013, último ano com dados conhecidos quando da aprovação do PNE e sua Meta 11, a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (EPTNM) cresceu exclusivamente na rede pública, que chegou, em 2021, a 316 (trezentos e dezesseis) mil novas matrículas. Porém o ritmo total de expansão de aproximadamente 40 (quarenta) mil matrículas ao ano está muito aquém das 296 (duzentos e noventa e seis) mil anuais necessárias para cumprir o previsto no Plano Nacional de Educação até 2024.

META 13: Elevar a qualidade da Educação Superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior para 75% (setenta e cinco), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Já em 2014 estava superado o dispositivo da Meta 13 que diz respeito aos doutores em exercício docente no conjunto do sistema de Educação Superior. Similarmente, a proporção de docentes na Educação Superior que possuía mestrado ou doutorado em 2014 estava tão próxima do nível prescrito que em 2015, 9 (nove) anos antes do prazo, já era superior a esse objetivo. Essa situação contradiz o propósito de ter um Plano que oriente os avanços educacionais, além de ir contra a diretriz de melhoria da qualidade da educação expressa no art. 2º da lei que o aprova.

META 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta) mil mestres e 25.000 (vinte e cinco) mil doutores.

Para 2024, a Meta 14 do PNE determina que o número de mestres titulados seja igual a 60 (sessenta) mil. Esse nível foi superado em 2017, o que se manteve até 2020, mesmo com a forte queda naquele ano, já no contexto da crise de Covid-19. Já para o cumprimento do dispositivo que diz respeito à formação de doutores, é necessário passar gradualmente dos 17.286 (dezesete mil, duzentos e oitenta e seis) titulados em 2014 para 25.000 (vinte e cinco mil) em 2024. Em 2020, porém, apenas 20 (vinte) mil novos doutores foram titulados, uma grande queda em relação ao ano anterior, de modo que o cumprimento deste dispositivo no prazo estará em risco caso o impacto da série de cortes no ensino superior, agravado pela crise de Covid-19, não seja revertido.

META 16: Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os(as) profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Um dos objetivos estabelecidos na Meta 16 do PNE é que a porcentagem de docentes da educação básica pós-graduados seja igual a 50% (cinquenta por cento) em 2024. Desde 2014, essa porcentagem vem aumentando 1,9% (um vírgula nove por cento) por ano, em média, o que é pouco mais do que o ritmo necessário para atingir o nível disposto no PNE, mas para materializar o cumprimento do objetivo é necessário manter o ritmo observado.

RITMO LENTO

Nenhuma das metas do PNE em andamento possui todos os seus dispositivos com ritmo de avanço suficiente para ser plenamente cumprida até 2024. Isso significa que todas as metas possuem entraves para sua plena realização, com dispositivos avançando em ritmo lento. Além das já citadas acima, destacamos as seguintes:

META 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar no mínimo 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação IBGE.

A Meta 8 tem tido diferentes níveis de sucesso entre seus dispositivos, ainda que de modo geral se possa dizer que, por um lado, nenhum tenha sofrido queda a partir de 2020 ou 2019 e, por outro, nenhum deles esteja avançando o suficiente para ser cumprido no prazo.

META 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três vírgula cinco por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Como acontece em outros dispositivos do Plano Nacional de Educação, a taxa de 93,5% (noventa e três vírgula cinco por cento) esperada para a alfabetização dos brasileiros em 2015 não foi cumprida no prazo. Só 2 (dois) anos depois, em 2017, isso aconteceu. Sem uma aceleração, a perspectiva é que o objetivo de universalização estabelecido para 2024 também não seja cumprido no prazo. Até lá, é preciso garantir o direito à educação que foi até agora negado a essas pessoas, que são quase 9 (nove) milhões, um contingente maior do que a população de muitos países.

META 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Em nenhuma das etapas da educação básica o avanço no percentual de docências com formação adequada tem sido rápido o suficiente para que se atinja até 2024 o nível estipulado no plano. Em 2017, o MEC lançou a Política Nacional de Formação de Professores, estabelecendo para o currículo dessa formação uma Base Nacional de Formação Docente. A política foi definida de forma impositiva pelo MEC, sem diálogo com as Instituições de Ensino Superior (IES), com os profissionais da Educação Básica ou com as entidades que os representam. Isso consiste em grave retrocesso para a efetivação de um Sistema Nacional de Educação e de um PNE que levem em consideração a articulação entre formação inicial, formação continuada e condições de trabalho, de salário e de carreira dos profissionais da educação.

Fonte: Elaboração própria adaptado de INEP (2022).

Adite-se a tudo, o período pandêmico, que trouxe consigo muitos desafios, e acentuou as assimetrias educacionais, visto que, os docentes e alunos possuem diferentes níveis de capacitação digital e os alunos diferentes condições de acesso as ferramentas tecnológicas. O ensino remoto como estratégia veio ao encontro de promover a continuidade do processo ensino aprendizagem, todavia a necessidade de um planejamento em curto prazo para atender a

demanda de continuidade de estudos dos alunos dentro deste quadro emergencial, deparou-se com o abismo na consolidação do processo de ensino aprendizagem e a possível evasão escolar.

Mais do que produzir impactos nas estatísticas educacionais, a pandemia tem afetado sobremaneira a qualidade e o direito à educação. O fechamento de escolas, a adoção urgente de novas formas de ensino, a interrupção de projetos em curso e a restrição do convívio comunitário e social são alguns dos aspectos trazidos pela pandemia ao campo educacional. Eles ocorreram em um cenário que já comportava inúmeras desigualdades no tocante ao acesso, à conclusão, ao aprendizado, ao nível socioeconômico, à infraestrutura e às oportunidades de ensino. A pandemia pode ter aprofundado os hiatos que já cindiam a educação nacional, em que pesem os avanços das últimas décadas, e adiciona desafios vultosos à concretização de uma educação de qualidade para todos e todas no País. Compreender a dimensão de seus efeitos é um processo que deve mobilizar inúmeros esforços de pesquisas.

O não cumprimento das metas do PNE do Ensino Médio e da Educação Profissional, conforme dados acima, agrava-se além disso pelas restrições orçamentárias e pela orientação ideológica do Governo Federal. Há uma clara limitação econômica obstruindo a realização do PNE (2014-2024).

A execução do PNE passa, em vários dos eixos, por políticas de expansão. Resolver os problemas de acesso à Educação Infantil, avançar na Educação Integral no Ensino Fundamental e Médio, universalizar o Ensino Médio e aumentar a oferta de vagas do Ensino Superior são todos elementos que implicam em uma ampliação dos serviços, mas que esbarram em questões de financiamentos.

O financiamento da educação é preocupante, pois tem-se um teto de gastos previsto por força da EC n. 95/2016 e, com os cortes no orçamento promovidas pelo Governo de Jair Bolsonaro e suas políticas, essa situação se ultraja, criando obstáculos à efetividade do direito à educação pública de qualidade.

Ilustre-se: a militarização das escolas, que vai de encontro a gestão democrática nas escolas públicas; os cortes de orçamentos no MEC, que contradizem a prerrogativa de avanço progressivo nos investimentos para até 2024 com o recurso adequado para uma educação de qualidade; e o estabelecimento da EaD para a Educação Básica, que não tem previsão legal e contradiz o próprio PNE, que prevê investimentos em educação pública presencial.

Os dados oficiais do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE (2014-2024), expõem a complexidade dos problemas educacionais que o Brasil ainda enfrenta, bem como a necessidade de estabelecer políticas articuladas e ações concertadas entre o Estado e

sociedade civil para garantir a todos o direito à educação de qualidade. A educação é um direito humano fundamental e constitui a chave para um desenvolvimento sustentável. Para tanto, o Brasil precisa promover política pública de educação para todos claramente articulada com a eliminação da pobreza e com estratégias de desenvolvimento.

A concretização do direito à educação consagrado pela CF/1988 e por outros instrumentos legais é condicionada à garantia de que todos os cidadãos tenham oportunidades de acessar as instituições escolares e que encontrem nelas as condições propícias para concluir suas etapas com níveis satisfatórios de aprendizagem. Em outras palavras, a garantia do direito à educação requer que ela seja significativa, isto é, dotada da qualidade que transforme a vida dos indivíduos e que esses, por sua vez, sejam capazes de modificar positivamente a sociedade. Monitorar se esse processo tem ocorrido, avaliando a sua qualidade e a das políticas que o respaldam, é parte constitutiva da própria realização do direito à educação.

Do ponto de vista jurídico, normativo e institucional, o Brasil vivenciou avanços consideráveis com a promulgação da CF/1988, quando se garantiu a adoção de uma concepção ampla de educação, sua inscrição como direito social inalienável, a corresponsabilidade dos entes federados por sua efetivação e a ampliação dos percentuais mínimos de receitas para o seu financiamento. Na sequência, vários instrumentos legais de grande impacto para a educação brasileira foram aprovados pelo Congresso Nacional, na década de 1990, destacando-se a LDB/1996 e a EC n. 14/1996, que instituiu o FUNDEF. Na década seguinte, foi importante a Lei n. 10.172/2001, que estabeleceu o PNE (2001-2010).

De acordo com Dourado (2010), o PNE “[...] é resultado das ações da sociedade brasileira para garantir as disposições legais contidas no art. 214 da Constituição Federal, de 1988 [...]” (DOURADO, 2010, p. 682). Por um lado, esse plano tem sua raiz histórica na concepção de direito à educação pública, gratuita e de qualidade orientada pela CF/1988. Nesse caso, elucida-se a importância desse PNE, como um marco nas políticas públicas para a educação brasileira.

A EC n. 59/2009 mudou substancialmente a condição e o papel do PNE atual e, logo, os planos Estaduais, Distritais e Municipais passaram a ser decenais e articuladores dos sistemas de educação. Significa, do ponto de vista constitucional, que os planos de educação ultrapassam os planos plurianuais de governo. Exigem articulações institucionais e participação social para sua elaboração ou adequação, acompanhamento e avaliação.

Por fim, das análises documentais aqui realizadas, conclui-se que ocorreu avanços em algumas metas e estratégias para a educação brasileira no sentido de promover ações destinadas

ao acesso e a permanência dos alunos em ambientes escolares, ao mesmo tempo, porém, sinaliza para a necessidade de mobilização permanente, visando à efetivação do PNE, tendo em vista que está longe de garantir a educação, como um direito social público.

Desse modo, espera-se que os esforços à suplantação dos desafios evidenciados sejam conhecidos e compartilhados por toda a sociedade brasileira e o direito à educação de todos e todas seja assumido como valor e motor de ações no sentido da superação das desigualdades educacionais, da promoção da equidade e da efetividade da educação de qualidade para todos.

4.2 O PROCESSO DE COPENHAGA E AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: POSSÍVEIS CONEXÕES?

Nas últimas décadas, ocorreram mudanças no âmbito da educação, como em outras políticas sociais, que se traduziram em uma redefinição dos serviços educativos e do papel nele assumido pelo Estado e por parte de blocos e entidades de carácter regional, tendo por base acordos multilaterais entre os Estados e sua atuação face às dinâmicas da globalização neoliberal. A UE representa uma das formas institucionais mais avançadas nessa área, incrementando um vasto campo de intervenção e assumindo, progressivamente, um papel mais ativo, nomeadamente no domínio das políticas sociais. (ANTUNES, 2005).

O plano estratégico de uma Europa unida iniciou-se nos princípios do século XX, quando o Estado liberal se constituiu em uma democracia liberal. Mas foi após a II Guerra Mundial que se assistiu a um novo relacionamento dos Estados na Europa. Em 1949, foi fundado o Conselho da Europa, com o objetivo de superar as dificuldades provocadas pelo confronto bélico e de aproximar as nações europeias. Os Estados, com a aprovação das suas diversas constituições, adotaram a forma de Estados democráticos e de direito, baseados em princípios de planificação econômica keynesiana. O Estado adquiriu um carácter intervencionista, contrário à inércia do Estado liberal, e assumiu o compromisso de assegurar os direitos fundamentais aos cidadãos, entre eles, o da educação.

Após o fim da II Guerra Mundial, defendeu-se na Europa Ocidental a democratização do ensino, com incidência desde o ensino primário público e obrigatório até ao ensino secundário, com diferentes opções formativas, de acordo com as necessidades sociais e económicas do aluno. (STARKIE, 2006). A educação começa, então, a ser vista com novas funções, nomeadamente, de consolidação do sistema político democrático, de diminuição das desigualdades sociais, bem como de qualificação da mão-de-obra necessária à reconstrução

econômica da Europa devastada pelas guerras. (STARKIE, 2006). Tais propósitos impulsionaram reformas globais dos sistemas educativos.

Com a celebração dos Tratados Europeus (de Paris, em 1951; e de Roma, em 1957), a educação, tal como outros aspectos sociais e de cidadania, não constituiu inicialmente foco de interesse europeu, mantendo-se sob exclusiva responsabilidade de cada Estado-membro das Comunidades Europeias. (ERLT, 2006).

Vários autores (BONEFELD, 2002; NÓVOA, 1998; STARKIE, 2006) referem-se à formação profissional como precursora da intervenção educacional das instâncias europeias. Só no início dos anos 1970, a educação, enquanto área autônoma, passou a ser objeto das primeiras iniciativas europeias.

As autoridades comunitárias utilizaram a expressão “dimensão europeia da educação” para se referirem às medidas educativas europeias, mas salvaguardando sempre a diversidade e as tradições dos sistemas educativos nacionais dos Estados-membros. A preocupação de não harmonizar e de não interferir nas políticas de educação de cada Estado, constituiu uma marca visível das primeiras propostas de governança supranacional da educação europeia, como sugere Starkie (2006). Opinião partilhada por Antunes (2005), quando situa, nos anos 1990, o surgimento de uma forma explícita de mecanismo de regulação supranacional da educação.

O Tratado de Maastricht, de 1992, teve profundas implicações no processo europeu de integração. Neste, as questões da educação no âmbito da UE receberam uma atenção explícita e aprofundada, atribuindo-se à Comunidade (arts. 126 e 127) o papel de contribuir para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, excluindo-se, contudo, quaisquer processos de harmonização na organização dos sistemas educativos dos Estados-membros.

À época, a preocupação da Comunidade voltava-se para as questões da participação no desenvolvimento da dimensão europeia. Assumia-se a mobilidade como uma das formas de consubstanciar o conceito, tornado realidade através de programas de intercâmbio de estudantes, professores e investigadores e no incremento da mobilidade de trabalhadores dos Estados-membros, visando à construção de uma cidadania europeia ativa.

Em 1997, foi aprovado o Tratado de Amsterdam, que manteve os mesmos artigos sobre educação e ampliou os direitos da cidadania europeia. A cidadania ativa foi considerada um elemento primordial para a construção da Europa. (GONZALEZ, 2016). A necessidade de livre circulação de serviços e de capitais reforçou as necessidades de mobilidade da força de trabalho. Como consequência, acentuaram-se as intenções de comparabilidade entre as qualificações e os sistemas educativos dos Estados-membros, com consequências na standardização e na

harmonização das qualificações da formação profissional (HIRTT, 2005), assim como a criação de padrões educacionais equivalentes e a introdução dos níveis europeus de qualificação.

Entre 1997 e 2000, a intervenção da UE, tendo por base o art. 149 do Tratado de Maastricht (1992), propõe o incremento de uma política educativa europeia a partir do conceito vago e flexível de qualidade. Os 16 (dezesesseis) indicadores de qualidade, apesar de publicados já em 2000 (dois meses depois da aprovação da Estratégia de Lisboa), corporizam uma etapa mais orientada para a avaliação da eficiência do funcionamento dos sistemas nacionais com base em referentes definidos pela UE. Entretanto, várias estruturas, mecanismos e processos contribuíram para o crescimento das áreas de intervenção europeia no seio da educação e da formação profissional. O desenvolvimento e o impacto dos programas europeus representam uma forte evidência de uniformização da educação e formação profissional.

Dale (2006) sintetiza em três fases o desenvolvimento do espaço educacional europeu: a primeira, anterior à cimeira de Lisboa (2000); a segunda, entre 2000 e 2005; e, a terceira, de 2005 até ao presente. Esta cronologia não significa que não subsistam em cada fase objetivos, programas ou processos específicos das etapas anteriores. Pelo contrário, há uma interpenetração de dinâmicas, mesmo quando o enfoque comunitário parece ter se deslocado para novas prioridades.

Com a definição da Estratégia de Lisboa²⁴ emerge uma nova fase. As questões da educação e da formação adquirem centralidade nas políticas da União, estabelecem-se áreas prioritárias comuns de intervenção, definem-se um programa articulado e uma estratégia de atuação que possibilita aprofundar o processo de integração educacional, para além do expressamente previsto no Tratado.

Neste período, compreendido entre 2000 e 2004, criam-se os grupos de trabalho de peritos, inicia-se o programa “Educação e Formação 2010” e implementa-se o Método Aberto de Coordenação (MAC). Esta aceleração do processo de construção do espaço educativo europeu comportou aspectos contraditórios, propiciou tensões diversas e, provavelmente, até 2005, não havia logrado alcançar os resultados pretendidos.

O programa “Educação e Formação 2010” começou a ser planejado a partir de 1999, vindo a organizar-se como um conjunto de objetivos, adaptados pelos Estados-membros, para os sistemas educativos e de formação do grupo de países abrangidos. Posteriormente, foi também aprovado um programa de trabalho detalhado, com indicadores e valores de referência,

²⁴ A Estratégia de Lisboa, também conhecida como Agenda de Lisboa ou Processo de Lisboa é um plano de desenvolvimento estratégico da UE. Foi aprovado pelo Conselho Europeu em Lisboa em março de 2000. A preparação foi feita no seio do Conselho da Europa, a organização internacional da Grande Europa.

para futura monitorização da implementação daquele programa. Assim, se a intervenção política comunitária na área da educação havia se tornado declarada desde os anos 1980, através de programas de ação, adquirindo limites mais claros no decorrer dos anos 1990, é, todavia, em meados de 2000 que emerge algo inédito, nas palavras de Antunes (2005):

O que de inédito testemunhamos neste momento é a constituição formal e explícita de um nível de governação supranacional como *locus* de inscrição das políticas a desenvolver para os sistemas educativos e de formação. Este conjunto de iniciativas representa, assim, a tentativa de edificação de um processo sistemático de articulação das políticas nacionais de educação e formação em torno de prioridades e objectivos comuns, acordados e congruentes ou convergentes com metas e estratégias definidas no nível da União Europeia. Dir-se-ia que as fases anteriores, prosseguidas nas últimas três décadas, terão permitido a lenta gestação do processo de europeização que, agora, ensaia a maturidade. (ANTUNES, 2005, p. 129-130).

Em março de 2002, foi lançado no continente europeu o Processo de Copenhaga, como uma plataforma de coordenação de políticas, visando a melhorar o desempenho, a qualidade e a atratividade da Educação e Formação de Profissionais (EFP) mediante uma cooperação reforçada entre os países membros da EU, que envolvia 31 (trinta e um) países europeus na sequência de uma Resolução do Conselho Europeu, nos seguintes termos:

RESOLUÇÃO DO CONSELHO E DOS MINISTROS DA EDUCAÇÃO REUNIDOS NO SEIO DO CONSELHO relativa à dimensão europeia na educação de 24 de maio de 1988 (88/C 177/02). O CONSELHO E OS MINISTROS DA EDUCAÇÃO REUNIDOS NO SEIO DO CONSELHO, reportando-se às suas conclusões de 27 de Setembro de 1985; reafirmando a sua vontade de reforçar a dimensão europeia na educação, em conformidade com a “Declaração Solene sobre a União Europeia” de Estugarda (Junho de 1983), as conclusões do Conselho Europeu de Fontainebleau (Junho de 1984) e o relatório «Europa dos Cidadãos» adoptado no Conselho Europeu de Milão (Junho de 1985); Considerando a valorização da dimensão europeia na educação um elemento que contribui para o desenvolvimento da Comunidade e para a realização dos objectivos da criação de um mercado interno unificado em 1992; Tendo presente a resolução do Parlamento Europeu adoptada em 20 de Novembro de 1987; Tendo presente o relatório do Comité da Educação; Salientando a relação existente entre uma maior presença da dimensão europeia na educação e o conjunto das actividades empreendidas no âmbito:- do programa de acção em matéria de educação (9 de Fevereiro de 1976),-do programa de projectos piloto para a melhoria da transição da escola para a vida activa, dos programas ERASMUS, COMETT e Juventude para a Europa (YES); Salientando a especial importância de que se revestem a aprendizagem das línguas de outros Estados-membros e o intercâmbio entre os jovens para a compreensão entre europeus, ADOPTOU A PRESENTE RESOLUÇÃO: I. OBJECTIVOS A presente resolução tem por objectivo reforçar a dimensão europeia na educação, através da criação de uma série de medidas concertadas para o período de 1988/1992; estas medidas deveriam permitir:- reforçar nos jovens um sentimento de identidade europeia e esclarecê-los quanto ao valor da civilização europeia e dos alicerces em que os povos europeus consideram actualmente dever basear o seu desenvolvimento, isto é, a defesa dos princípios da democracia, da justiça social e do respeito pelos Direitos do Homem (Declaração de Copenhaga, Abril de 1978),-preparar os jovens para a participação no desenvolvimento social e económico da Comunidade e na realização de progressos

palpáveis no sentido da União Europeia, tal como se encontra previsto no Acto Único Europeu, -consciencializá-los das vantagens que esta representa e também dos desafios que implica, ao abrir-lhes um espaço económico e social mais alargado, -melhorar os seus conhecimentos sobre a Comunidade e respectivos Estados-membros, do ponto de vista histórico, cultural, económico e social, e mostrar-lhes claramente o significado da cooperação entre os Estados-membros da Comunidade Europeia e outros países da Europa e do Mundo. [...]. (Jornal Oficial n.º C 177 de 06/07/1988 p. 0005-0007. Disponível em: <https://education.ec.europa.eu/>. Acesso em: 18 fev 2020).

O Processo de Copenhaga é parte integrante do conjunto estratégico de regras em matéria de educação e formação que procura contribuir para a consecução dos objetivos relacionados com a “Educação da Estratégia: Europa 2020”, que prevê: a) uma dimensão política destinada ao estabelecimento de objetivos europeus comuns e à reforma dos sistemas nacionais da EFP; b) o desenvolvimento de instrumentos e quadros europeus comuns que aumentem a transparência e a qualidade das competências e qualificações e facilitem a mobilidade; e c) a cooperação para promover a aprendizagem mútua a nível europeu e envolver todas as partes interessadas competentes em nível nacional. Os objetivos do Processo de Copenhaga são: a) reforçar a dimensão europeia da EFP; b) aumentar a informação, a orientação, o aconselhamento e a transparência da EFP; c) desenvolver instrumentos para o reconhecimento mútuo e a validação de competências e qualificações; e d) melhorar a garantia de qualidade do EFP. (ANTUNES, 2009).

Anuíram, à época, reconhecer o importante papel da educação como parte de políticas económicas e sociais, como instrumento para reforçar o poder competitivo da Europa em nível mundial e uma garantia para assegurar a coesão de suas sociedades e o pleno desenvolvimento dos seus cidadãos.

Vê-se que adveio um conjunto de decisões relativas à construção de instrumentos técnico-políticos de âmbito europeu, visando à harmonização e ao reconhecimento de qualificações no campo da educação e da formação profissionais. Como resultado dessa política, foi publicada uma sucessão de comunicados que estabeleceu o sucesso da UE na consecução destes objetivos, bem como as etapas para melhorar ainda mais a cooperação em matéria de EFP.

O Comunicado de Maastricht, de 2004, confirmou o sucesso do Processo de Copenhaga no aumento da visibilidade e do perfil em matéria de EFP em nível europeu. Ademais, desenvolveu as prioridades definidas pela Declaração de Copenhague e estabeleceu prioridades de trabalho específicas em nível nacional em matéria de EFP: aumentar o investimento público/privado na EFP; desenvolver sistemas de EFP para satisfazer as necessidades de pessoas e grupos desfavorecidos; criar ambientes favoráveis à aprendizagem

tanto nas instituições de formação como no local de trabalho; e promover o desenvolvimento permanente das competências dos professores e formadores em matéria de EFP;

O Comunicado de Helsínque, de 2006, avaliou o Processo de Copenhaga e reviu as suas prioridades e estratégias. Registrou uma série de realizações, incluindo: progressos relativamente aos quadros e instrumentos europeus comuns para a EFP; adoção do quadro único Europass para a transparência das qualificações e competências; e início dos trabalhos relativos ao Quadro Europeu de Qualificações, ao Sistema Europeu de Créditos da EFP e ao Quadro de Referência Europeu de Garantia da Qualidade para a EFP;

O Comunicado de Bordéus, de 2008, reviu as prioridades e estratégias do Processo de Copenhaga à luz de um futuro programa de educação e formação pós-2010. Constatou-se que o processo provou ser eficaz na promoção da imagem da EFP, mantendo simultaneamente a diversidade dos sistemas nacionais de EFP. Não obstante, apelou a um novo impulso, nomeadamente no que respeita: à implementação de instrumentos e regimes de EFP para promover a cooperação a nível europeu e nacional; à criação de melhores ligações entre a EFP e o mercado de trabalho; e à consolidação dos acordos de cooperação europeus;

O Comunicado de Bruges, de 2010, definiu objetivos estratégicos a longo prazo para a cooperação europeia em matéria de EFP para o período de 2011-2020, juntamente com 22 (vinte e dois) resultados alcançáveis a curto prazo para o período de 2011-2014, que estabelecem ações concretas em nível nacional para a consecução dos objetivos em causa.

O Processo de Copenhaga: ajudou significativamente a sensibilizar as pessoas para as questões da EFP em nível europeu e nacional, em especial por meio da implementação de orientações, princípios e instrumentos europeus comuns; e provocou reformas profundas que levaram à adoção de uma abordagem baseada nos resultados de aprendizagem.

As Conclusões de Riga estabeleceram uma lista de novos resultados alcançáveis para o período de 2015-2020, com base em uma revisão dos resultados alcançados no período de 2011-2014. A revisão apurou que esses resultados alcançáveis ajudaram tanto a UE como os países candidatos à adesão a concentrarem-se e implementarem reformas. Foram estabelecidas cinco áreas prioritárias para 2015-2020: promover a aprendizagem em contexto laboral em todas as suas formas; desenvolver ainda mais os mecanismos de garantia da qualidade na EFP, em consonância com a recomendação de garantia da qualidade europeia em matéria de EFP; melhorar o acesso à EFP e qualificações para todos através de sistemas mais flexíveis e permeáveis; reforçar ainda mais as competências essenciais nos programas curriculares da EFP e oferecer mais oportunidades efetivas de aquisição ou desenvolvimento destas aptidões por

meio da EFP iniciais e contínuos; introduzir abordagens sistemáticas e oportunidades para o desenvolvimento profissional inicial e contínuo dos professores, formadores e mentores da EFP, tanto nas escolas como nos locais de trabalho.

É preciso considerar que a construção do Espaço Europeu da Educação tem decorrido de uma quantidade enorme de novos discursos acerca da reconfiguração dos sistemas educativos na Europa. O discurso educativo de um conjunto de conceitos claramente inspirados num léxico economicista (empregabilidade, competitividade, eficiência, certificação) como se os sistemas de ensino fossem equiparados a um gigantesco mercado de aprendizagens e a educação um produto de troca entre sujeitos às mesmas regras de circulação do capital. Quanto ao ensino, também aparece equacionado com um conjunto de novos descritores (aquisição de competências, formação, educação ao longo da vida, capacitação), deslocando a ênfase da educação para as aprendizagens e responsabilizando o sujeito pela sua trajetória, diferindo muito pouco dos pressupostos da teoria do capital humano. Não apenas os alunos, mas também os professores terão de adaptar-se a novas práticas pedagógicas e a um novo modelo de ensino-aprendizagem, privilegiando o estudo autônomo (alunos) e o acompanhamento tutorial (docentes) assente em currículos (ou planos de estudo) mais abertos e diversificados, supostamente direcionados para a melhoria da qualificação e para o aumento da mobilidade dos recursos humanos em nível interno e internacional.

Em síntese, o Conselho Europeu definiu o objetivo estratégico para a UE tornar-se uma economia baseada no conhecimento e a mais dinâmica do mundo. O desenvolvimento de ensino e formação profissional de alta qualidade é uma parte crucial e integrante desta estratégia, nomeadamente em termos de promoção da inclusão social, coesão, mobilidade, empregabilidade e competitividade.

Este conjunto de iniciativas representa a tentativa de edificação de um processo sistemático de articulação das políticas nacionais de educação e formação profissional em torno de prioridades e objetivos comuns, acordados e com metas e estratégias definidas ao nível da UE. Deste modo, há a institucionalização de uma instância supranacional como fonte declarada de elaboração de políticas nacionais no campo da educação e formação profissional (neste caso, abrangendo, desde janeiro de 2003, trinta e um países europeus). Este novo processo de articulação de políticas nacionais no terreno da educação e da formação apresenta características específicas, em que sobressaem o método e o objeto adaptados.

A europeização da educação apresenta diversas facetas, configuradas pela aparente sintonia de entendimento do conceito que, por vezes, aparece como não necessitando de

definição explícita, e pelas múltiplas acepções com que repetidamente é delimitada (RADAELLI, 2000; LAWN; LINGARD, 2002; DALE; ROBERTSON, 2009). Entende-se que, em educação, como em outras esferas, é importante avaliar as implicações, prioridades, opções, orientações e instituições políticas europeias e nacionais (ANDERSEN; ELIASSEN, 1993), quer para a constituição de um setor ou de uma política europeia de educação (DALE, 2009).

O conceito de europeização tem sido convocado na literatura para dar conta de um e outro conjunto de processos. No entanto, quer do ponto de vista analítico, quer do ponto de vista empírico, identificam-se fenômenos e relações sócio-políticas distintos, mas relacionados. Estes dois conjuntos de processos são inseparáveis, sugerindo uma abordagem relacional e multidimensional, que permita compreender as políticas da educação como realidades dinâmicas que articulam múltiplas escalas e dimensões, considerando os espaços europeus e nacionais como processos, relações e dimensões interdependentes que se constituem mutuamente. Ainda assim, do ponto de vista cronológico, é possível apreender percursos e metamorfoses de relações sociopolíticas de europeização da educação; é possível, ainda, mobilizando um olhar bidirecional, compreender os contornos e as dinâmicas de construção de um setor e de uma política europeia de educação, bem como analisar as opções e prioridades das políticas educativas nacionais nesse quadro. (ANTUNES, 2006).

Entre 2010 e 2012, a política europeia de educação conheceu desenvolvimentos como a integração na Estratégia UE2020 de uma meta prioritária em educação, acompanhada pela recentralização da elaboração da decisão política na Comissão Europeia e no Conselho Europeu. Desse modo, a monitorização do desenvolvimento das políticas, no âmbito do Programa Educação e Formação 2020, foi associada ao Semestre Europeu de coordenação das políticas econômicas, com a publicação do relatório anual Monitor da Educação e Formação (em novembro, desde 2012) e significativa ocorrência de Recomendações Específicas por País (REP) envolvendo a educação. O método aberto de coordenação integrou Grupos de Trabalho Temáticos, formados por Estados-membros e funcionando no âmbito da Comissão Europeia.

Nesse quadro, a educação é encarada, por um lado, como infraestrutura e instrumento para a economia, a gestão do desemprego e a reparação da coesão social; e, por outro, como um bem cuja provisão e financiamento ocorrem, indiferentemente, nos domínios público, privado ou por meio de parcerias e nos termos da distribuição de um serviço, envolvendo privatização e comercialização.

Desse modo, a centralidade acrescida da educação (formulada sobretudo como aprendizagem ao longo da vida e como formação de qualificações e competências para a

economia) traduz-se na elevada prioridade para o aumento da participação e em uma senda de democratização (quantitativa) da educação, desde muito perseguidas pelos mais convictos aspirantes à realização do direito à educação, como bem público ancorado em um setor público.

Essas décadas de europeização constituem um processo e um projeto de desenvolvimento das tendências acima enunciadas, de disputa e de tensões pela afirmação da educação, contraditoriamente como direito social e humano fundamental e como bem de mercado, como política econômica e de emprego e como política de criação da Europa. (NÓVOA, 2005; ANTUNES, 2006, 2016; DALE, 2008).

Há algum tempo, observa-se no domínio da educação a intensificação de trabalho conjunto de organizações supranacionais, mais visível entre a UE, a UNESCO e a OCDE. É conhecida a participação destas agências com estatutos diversos em desenvolvimentos como o Processo de Bolonha e Copenhaga ou a convergência de esforços de harmonização de âmbito estatístico e de regulação pela monitorização e comparação, com base em indicadores e parâmetros de referência, instituindo o reconhecido cooperativismo globalizador. (CUSSÓ; D'AMICO, 2005).

Mais recentemente, em 2016, são discerníveis certos cursos de ação, envolvendo a UE e a OCDE, que parecem procurar a conjugação operacional em agendas comuns. A investigação vem ainda identificando a “intensificação e sofisticação” e o “alargamento da intervenção da OCDE no campo educativo”, designadamente no âmbito do PISA, quer no “plano das ideias”, quer organizando “relações de interdependência entre os atores que intervêm nos processos de regulação da educação” (CARVALHO, 2016, p. 669-680).

Esse trabalho técnico-político e cognitivo de medição, quantificação e padronização de visões, práticas e categorias educativas tem lugar em graus e sob formas diversas. Isso vem ocorrendo, por exemplo, no âmbito de processos de europeização das políticas educativas, de desenvolvimento de uma agenda globalmente estruturada para a educação e de proposição/imposição de novos modelos educacionais de ambição mundial (como a aprendizagem ao longo da vida em categorias educacionais com competências e habilidades ou resultados de aprendizagem mediadas por reformas gerencialistas).

A educação passou a ser concebida como um conjunto de atividades em direção a um horizonte que o discurso oficial define como aprendizagem ao longo da vida. Esse paradigma é promovido em nome da competitividade e da coesão social, parece inscrever-se em mutações do capitalismo e transformações da modernidade que configuram uma sociedade e economia do conhecimento e do risco. (BECK, 1992; COMISSÃO DAS COMUNIDADES

EUROPEIAS, 1995). Vê-se que todo sistema de educação formal está ligado a algum projeto de “desenvolvimento e modernização” de uma nação, mas esbarram na expansão capitalista impulsionada pela globalização, o que dificulta a busca de seus objetivos, pois perpassam por interesses socioeconômicos. A gestão não está mais centralizada no país e o capital para investimentos provém, cada vez mais, de recursos estrangeiros que somente são capitalizados ao atenderem às exigências de um mercado globalizado que atende ao interesse de poucos.

Os organismos internacionais de europeização e de constituição de um referencial global europeu para as políticas educativas no mundo capitalista assumem hoje intensidade, amplitude e profundidade de intervenção claramente influenciadoras nas políticas públicas em escala global, e que isso vem ocorrendo desde o século passado, pois, de acordo com Silva e Azevedo (2012): “[...] No âmbito da Educação Profissional, os anos 1990 foram marcados pela criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, visando à integração do país no desenvolvimento em escala global por meio de um processo de formação voltada às novas tecnologias”, no Brasil. (AZEVEDO, 2012, p. 259).

A trajetória de uma política educacional é um esforço que requer mais do que o resgate de uma história marcada por legislações e mudanças institucionais, sobretudo de suas relações com a dinâmica e as crises da sociedade do capital, a partir de sua singular inscrição nos processos de estabelecimento de consensos e de reprodução da força de trabalho na realidade brasileira. Diga-se que os horizontes postos para a educação brasileira têm sido desenhados, certamente, a partir do papel desempenhado pelos organismos multilaterais na formulação de diagnósticos da realidade social e educacional e das diretrizes para as políticas públicas dos países periféricos, utilizando-se dos recursos de avaliação de larga escala como o PISA.²⁵

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), marcado pela estabilidade econômica alcançada através do Plano Real, promoveu reforma do Estado brasileiro no sentido de sua racionalização e modernização. Tal reforma implicou, sobretudo, a privatização de empresas públicas, tendo como elementos iniciativas de desregulamentação da Administração Federal e, conseqüentemente, da administração pública, instaurando um modelo de gestão das

²⁵ Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), tradução de *Programme for International Student Assessment*, é um estudo comparativo internacional, realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O PISA oferece informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos, vinculando dados sobre seus backgrounds e suas atitudes em relação à aprendizagem e também aos principais fatores que moldam sua aprendizagem, dentro e fora da escola. Desde sua primeira edição, em 2000, o número de países e economias participantes tem aumentado a cada ciclo. O Brasil participa do PISA desde o início da avaliação. Os resultados do PISA permitem que cada país avalie os conhecimentos e as habilidades dos seus estudantes em comparação com os de outros países, aprenda com as políticas e práticas aplicadas em outros lugares, bem como formule suas políticas e programas educacionais, visando melhorias na qualidade e na equidade dos resultados de aprendizagem.

políticas sociais assentado na descentralização. Esse modelo trouxe consequências consideráveis para a educação. (OLIVEIRA, 2009).

Muitas reformas ocorridas no período FHC foram opostas aos direitos e garantias conquistados na CF/1988. Como exemplo, a priorização do Ensino Fundamental na política de financiamento, via a instituição do FUNDEF, pela EC n. 14/1996, e pela Lei n. 9.424/1996. A criação de tal Fundo, bem como de outras políticas de importância capital na distribuição das competências e responsabilidades entre os entes federados, em matéria educacional, só foi possível mediante a EC n. 14/1996. Por meio da referida Emenda, o amplo direito à educação, do nascimento à conclusão do Ensino Médio, sem o limite de idade previsto na lei anterior, Lei n. 5.692/1971, foi substituído pela prioridade no Ensino Fundamental (determinada, sobretudo, pela força do financiamento compulsório) e a progressiva universalização do Ensino Médio. Essa alteração constitucional marca a mudança de foco nas políticas educacionais, concomitantemente ao que ocorria no campo das políticas sociais. A partir de então, a vocação universal na condução de tais políticas afirmada na CF/1988 passa a ser substituída pela noção de priorização aos mais necessitados, a públicos-alvo específicos. O conjunto de reformas implantadas na educação brasileira nesse período resultou na reestruturação do ensino no Brasil, quanto aos seguintes aspectos: organização escolar; redefinição dos currículos; avaliação; gestão; e financiamento. Especialmente na Educação Básica, as mudanças realizadas redefiniram sua estrutura. As alterações na legislação educacional brasileira consumaram essa nova reconfiguração, tendo como expressão maior a LDB/1996.

As reformas levadas a termo no Brasil pelo governo de FHC acompanharam a tendência mundial. Muitos elementos trazidos por essas reformas foram duramente criticados pelos movimentos sociais que estiveram na base eleitoral do presidente Lula da Silva.

No ano de 2003, na contramão dos ditames internacionais, ocorreram sucessivas discussões no Brasil em busca de uma reforma educacional, envolvendo representantes da sociedade civil organizada, importantes pesquisadores da área educacional e educadores. Questionavam-se os aspectos legais e pedagógicos do Decreto n. 2.208/1997. Nesse contexto, havia reflexões em torno do papel do Estado no desenvolvimento econômico e social, que foi repensado com base na tese de que é possível desenvolvimento econômico com desenvolvimento social.

Considerando que a responsabilidade com a Educação Básica é prioritária, o Governo Federal procurou promover uma política nacional de condução e orientação da Educação

Básica, envolvendo os Estados, Municípios e setores da sociedade civil, revelando, em certa medida, seu protagonismo na definição das políticas educativas em âmbito nacional.

A ótica do desenvolvimento humano alinhado ao econômico passou então a guiar a ação estatal. Imprescindível para que as políticas públicas governamentais fossem harmonizadas com as ações da sociedade civil e com o exercício da cidadania. O embate resultou na revogação desse diploma, substituído pelo Decreto n. 5.154/2004, que retomou a oferta da Educação Profissional pela Rede Pública Estadual, antevendo seu desenvolvimento por meio de cursos e programas.

Ademais, iniciou-se a proposta de reforma da Educação Profissional. A ideia foi de tornar a Educação Profissional mais próxima dos mercados de trabalho local e regional, oferecendo cursos por demanda. Uma estrutura curricular em módulos, associada a conteúdos flexíveis, permitiria ao aluno fazer vários cursos curtos e, assim, qualificar-se para diversas funções. Objetivava-se, pois, expandir a Educação Profissional. Para tanto, o Governo Federal precisava contrair financiamento internacional. Os recursos seriam investidos para reequipar as escolas técnicas públicas e criar uma rede de escolas profissionalizantes comunitárias em parceria com Municípios, entidades sindicais e associações.

Houve, dessa forma, uma conjuntura econômica favorável, aliada a um projeto político voltado ao desenvolvimento do mercado interno, com políticas de redistribuição de renda e maior presença do Estado. Foi nesse contexto que a situação da Educação Profissional se alterou, passando a receber um papel de destaque e investimentos do Governo Federal, tendo em vista que o desafio era o de estabelecer um modelo de desenvolvimento social centrado nas pessoas, que guiasse a construção de cultura, cooperação e parceria, respondendo às necessidades imediatas daqueles mais afetados.

Nesta retomada de investimentos, o MEC, por meio de sua Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), criou, em 2005, o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional. O objetivo era ampliar a presença destas instituições em todo o território nacional. Esse processo de expansão das instituições federais de EPT iniciou-se quando o Governo Federal revogou, por meio da Lei n. 11.195, de 18 de novembro de 2005, a proibição de criação de novas unidades de ensino profissional federais prevista no § 5º do art. 3º da Lei n. 8.948, de 8 de dezembro de 1994. A lei tem como base o princípio do ensino público, gratuito e de qualidade, que permeia todas as instituições federais que atuam com Ensino Superior. O plano reúne um conjunto de ações e programas para expansão e a melhoria da educação brasileira, transparecendo uma política de governo que pretendia, ao contrário do governo

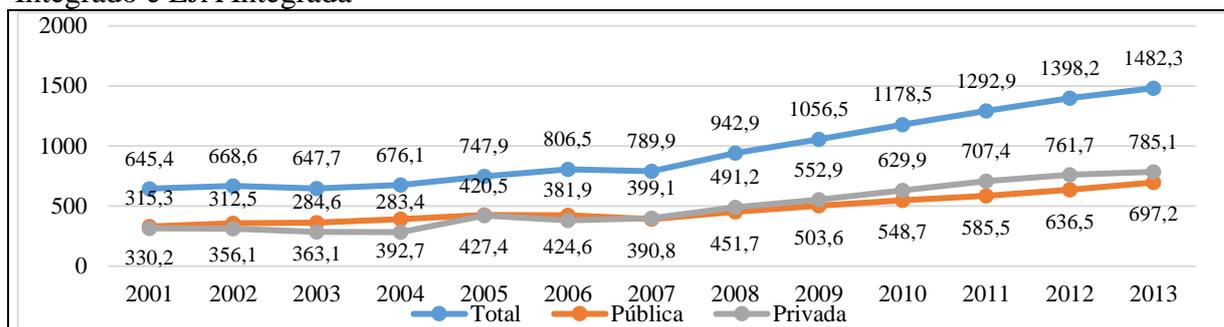
neoliberal anterior, direcionar esforços para os programas sociais de inclusão, e a superação da histórica dualidade educacional. (BRASIL, 2005).

Houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação, no sentido de buscar recuperar o protagonismo estatal como promotor de políticas para o setor público, bem como de tentar a correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais. As mudanças alteraram a orientação da gestão das políticas públicas sociais no Brasil, e não só no plano da educação. De políticas inicialmente orientadas ao atendimento universal, passou-se à persecução de políticas para públicos-alvo específicos. Ocorreu então, uma situação inédita de crescimento econômico com melhoria na distribuição de renda, marcada por uma paulatina redução do desemprego e o aumento do salário mínimo. (IPEA, 2010; DIEESE, 2016).

Entre 2003 e 2016, o MEC finalizou a construção de mais de 500 (quinhentas) novas unidades referentes ao Plano de Expansão da Educação Profissional, totalizando 644 (seiscentos e quarenta e quatro) *campi* em funcionamento. São 38 (trinta e oito) Institutos Federais presentes em todos os Estados da Federação, oferecendo cursos de qualificação, Ensino Médio integrado, cursos superiores e de tecnologia e licenciaturas. De acordo com a lei que cria os Institutos Federais, estes têm como objetivo um claro vínculo entre a teoria e a prática, voltados para a formação da mão-de-obra, mesmo na formação de licenciaturas. Estes objetivos são múltiplos e visam a superar muitos dos entraves ao desenvolvimento do Brasil, que têm origem em deficiências no ensino, ou que se refletem nelas. O texto da lei explicita o objetivo da emancipação do cidadão, algo que se alia à perspectiva do desenvolvimento humano, ou da expansão das capacitações. (MEC, 2020).

Essas políticas foram viabilizadas por meio do fortalecimento e ampliação da Rede de Educação Profissional dos Estados, da ampliação da própria Rede Federal de EPT e da articulação com outras redes de ensino, sobretudo as instituições dos sistemas nacionais de aprendizagem (SNA), entidades paraestatais organizadas e gerenciadas pelos órgãos sindicais de representação empresarial, entre eles o SENAI, SENAC, SENAR, SENAT, SESC e SESI. O resultado é expresso nos indicadores de expansão, tendo entre 2001 e 2013 o total de matrículas nesta modalidade de ensino crescido 129,7% (cento e vinte e nove vírgula sete por cento), como apresenta o Gráfico 2:

Gráfico 2: Número de matrículas (em milhares) na Educação Profissional: Ensino Médio Integrado e EJA Integrada



Fonte: Elaboração própria adaptado Brasil (2019).

Entre 2001 e 2013, o total de matrículas nesta modalidade de ensino cresceu 129,7% (cento e vinte e nove vírgula sete por cento). Como mostram os dados do Gráfico 2, o crescimento da oferta ocorreu tanto na rede pública (149%) quanto na rede privada (111,2%), tendo ambas mais do que duplicado as matrículas no período 2001 a 2013. No contexto mais geral da expansão da Educação Profissional, é possível observar que o setor privado, antes com 51,2% (cinquenta e um vírgula dois por cento) da oferta, passou a deter 47% (quarenta e sete por cento), cedendo espaço para a presença do setor público que passa de 48,8% (quarenta e oito vírgula oito por cento) da oferta para 53% (cinquenta e três por cento), em igual período.

Destaquem-se outras iniciativas do governo brasileiro nos últimos anos, que estão voltadas para o desenvolvimento da Educação Profissional, entre elas: Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005); Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de EJA (Decreto n. 5.478/2005); o Programa Brasil Profissionalizado (Decreto n. 6.302, de 12 de dezembro de 2007); o Programa Mulheres Mil (Portaria do MEC n. 1.015, de 22 de julho de 2011); o Profucionário (Decreto n. 7.415, de 30 de dezembro de 2010); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Lei n. 12.513/2011); a Rede e-Tec Brasil (Decreto n. 7.589, de 26 de outubro de 2011). Veja-se no Quadro 6 os objetivos das políticas públicas citadas:

Quadro 5: Políticas para desenvolvimento da Educação Profissional (2005-2011)

POLÍTICA PÚBLICA	OBJETIVOS DA POLÍTICA PÚBLICA
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Lei n. 11.129/2005).	É um programa educacional destinado a jovens com 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos residentes em áreas urbanas que, por diversos motivos, foram excluídos da escolarização, com o objetivo de reintegrá-los ao processo educacional, elevar sua escolaridade e promover sua formação cidadã e qualificação profissional, por meio de curso com duração de 18 (dezoito) meses.

Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de EJA (Decreto n. 5.478/2005)	Visa atender à demanda de jovens e adultos pela oferta de Educação Profissional Técnica de Nível Médio, da qual em geral são excluídos, bem como, em muitas situações, do próprio Ensino Médio.
Programa Brasil Profissionalizado (Decreto n. 6.302/2007)	Busca o fortalecimento do Ensino Médio integrado à Educação Profissional nas redes estaduais de Educação Profissional. Atua no fomento de ações que visam à expansão, ampliação e modernização das escolas das redes estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, com a finalidade de expandir e ampliar a oferta de cursos técnicos de nível médio, principalmente do Ensino Médio integrado à Educação Profissional e Tecnológica.
Programa Mulheres Mil (Portaria n. 1.015/MEC)	O objetivo do programa é promover a formação profissional e tecnológica articulada com aumento de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social, especialmente das regiões Norte e Nordeste do país. Para isso, atua no sentido de garantir o acesso à educação a essa parcela da população de acordo com as necessidades educacionais de cada comunidade e a vocação econômica das regiões.
Profucionário (Decreto n. 7.415/2010)	Tem como finalidade capacitar em serviço os Funcionários da Educação que exercem funções administrativas nas escolas das redes públicas estaduais e municipais de Educação Básica.
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Lei n. 12.513/2011)	O objetivo do PRONATEC é ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica por meio de ações de assistência técnica e financeira.
Rede e-Tec Brasil (Decreto n. 7.589/2011)	Sua finalidade é desenvolver a Educação Profissional e Tecnológica na modalidade da EaD, ampliando e democratizando a oferta e o acesso à Educação Profissional pública e gratuita no País.

Fonte: Elaboração própria (2021).

Ao refletir sobre as transformações inerentes ao capitalismo global, percebe-se que a dinâmica de reestruturação produtiva modificou fortemente os processos de trabalho, bem como as estratégias de formação para o trabalho e disseminação do conhecimento. Considera-se que diante da competitividade dos países capitalistas no mercado global, a Europa não hesitou em criar um espaço europeu do conhecimento e implementou uma extensa reforma educacional que vem tomando proporções mundiais. (IACOBUCCI, 2012).

O conjunto de medidas caminha no sentido do resgate e da revitalização da EJA, de modo a superar o viés assistencialista e compensatório, promovendo a inclusão social (MORAES, 2006,). Tais políticas públicas, associadas àquelas de expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica (Lei n. 11.892/2008), apesar de não se constituírem em políticas de Estado, têm o mérito de propor integrar a formação escolar à formação para o trabalho e para a cidadania, incorporando o tema do trabalho como o eixo estruturante da proposta curricular.

Os governos petistas (2003-2016) defenderam uma educação que possibilitou, minimamente: a aproximação com a teoria social crítica; o acesso e a permanência de jovens da classe trabalhadora nas escolas e universidades públicas; e a intensificação da mobilização

de setores populares da sociedade para reivindicar melhorias e ampliação do sistema educacional. Cuidaram da expansão dos Ensinos Médio, Técnico e Superior, visando a ampliar o acesso a maiores segmentos populacionais, em particular os mais pobres, embora com grandes concessões aos proprietários das instituições privadas e ao ideário empresarial da educação funcional ao mercado.

Volte-se para o cenário mundial, em que as organizações internacionais, intergovernamentais, com destaque para a plataforma Processo de Copenhaga, aqui estudada, assumem um papel central na arquitetura e difusão de um conjunto de tendências que constituem um novo modo de organizar a educação, que alguns autores designam como um modelo educativo. Com base nisso, a educação tende a ser tomada como fator de produção decisivo, que está na base da produtividade, do emprego e da competitividade das economias. (LAVAL; WEBER, 2002).

O discurso pela melhoria da qualidade da educação tem estado no centro do debate, sendo os números, estatísticas, pesquisas, de diversas ordens e naturezas, justificativas para discussões sobre a temática. Assim, utilizam-se modelos de ensino de outros países para justificar alterações realizadas. (GIDDENS, 2006).

O maior efeito das ideias europeias pôde ser visto na Reforma do Ensino Médio, no governo de Michel Temer (2016-2018), instituída por meio da Lei n. 13.415/2017, centrada na ideia de flexibilidade do currículo e no princípio de uma educação pautada pelo desenvolvimento de competências e habilidades pelo educando. A reforma do Ensino Médio introduziu modificações na composição do sistema, apresentando elementos de orientação que são veiculados pelo Processo de Copenhaga, como os modelos de ensino, de gestão, de avaliação, de responsabilidade social, do uso das tecnologias de informação para a EaD, da relação com o setor produtivo e de modelos “inovadores” de formação. As alterações demonstram “importação” das ideias europeias e das orientações dos organismos internacionais, mesmo sem um processo de estudo da viabilidade da adequação à realidade brasileira. (BRASIL, 2017).

No discurso justificador da reforma do Ensino Médio, tem-se que, apesar de pretensamente homogeneizar a organização dos sistemas educativos, deslocando-os da história e da cultura dos respectivos espaços culturais, de sua realidade econômica, política e social. Em consequência, ignoram-se as formas de relacionamento das forças sociais que lhes são constitutivas, realizando-se escolhas entre esses sistemas e elegendo um deles como o modelo funcional e adequado para o Brasil.

As razões dessas escolhas são, em geral, apresentadas de forma simplista e reducionista, além de serem delimitadas a aspectos funcionais da educação escolar, tais como a alegada inadequação do currículo aos interesses e às supostas expectativas juvenis, travestidas por imposições do Governo Federal. (MORAES, 2017).

Essas “reformas” convencem pessoas leigas e manipulam a opinião pública, como forma de estratégia de conquista e exercício do poder, restringindo a escolha dos jovens, pois a maioria dos Municípios do país só possui uma escola de Ensino Médio.

A realidade histórica é expressa por uma minoria que dita os rumos educacionais a serem seguidos pela maioria, colocando em evidência a ideologia, a visão de mundo daqueles que detêm o poder, muitas vezes aceitos pela população com uma passividade que causa espanto, a despeito dos dados educacionais dos jovens no Brasil.

Ora, ao propor a flexibilização curricular em bases europeias, o novo modelo comporta que o estudante escolha a área de conhecimento para aprofundar seus estudos, mas como fazer escolhas sem a obrigatoriedade de renunciar a outros saberes.

A nova estrutura terá uma parte comum, obrigatória a todas as escolas, e outra flexível. Impõe-se às escolas públicas a retirada ou redução do espaço de diversas disciplinas no currículo escolar. Nas escolas privadas, foi flagrante o prejuízo para os professores que lecionavam as disciplinas preteridas, em face da considerável redução da carga horária e da diminuição dos postos de trabalho. Não raro, os profissionais procuram outra formação ou o desenvolvimento de outras atividades laborais, a fim de promoverem o próprio sustento e de suas famílias, mantendo-se, a todo custo, no mercado de trabalho.

Há, portanto, um falso “direito de escolha” dos estudantes, pois quem determinará a oferta das disciplinas serão os Secretários Estaduais de Educação. Permanece no Brasil a ideia de que deve haver uma escola para pobres e outra para os filhos da elite; uma para formar as lideranças e os governantes e outra para formar uma mão de obra barata, que pode ser comprada pelo menor preço possível.

Nessa reformulação, as alterações são enormes: carga horária mínima; abrangência curricular; formação técnica e profissional; EaD por módulos e créditos, entre outras propostas pouco indicadas para adolescentes de 14 (quatorze) anos. Para a formação técnica e profissional, tem-se a maior novidade, que pode ocupar significativo espaço no currículo, já não se exige a dedicação intensiva a todas as disciplinas ao longo do Ensino Médio.

Cada sistema de ensino terá liberdade para definir as competências e habilidades a serem desenvolvidas. Ficou também a cargo das redes de ensino de cada um dos Estados definir

e organizar percursos formativos integrados, concatenando a formação profissional com os conteúdos formativos definidos nos objetos de aprendizagem previstos na BNCC.²⁶

Além disso, fica a critério dos sistemas de ensino considerar a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo. Quer dizer, o que se denomina aqui de formação profissional pode ser um extenso leque de opções, sendo admitida inclusive a oferta de formações experimentais em áreas que não constem do Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos (CNCT),²⁷ mas que sejam reconhecidas pelo respectivo CEE.

Chama especial atenção a possibilidade de a formação profissional poder ser realizada na própria instituição ou em parceria com outras instituições, devendo ser aprovada previamente pelo CEE, homologada pelo Secretário Estadual de Educação e certificada pelos sistemas de ensino. Abre-se a possibilidade de qualquer instituição, uma vez autorizada pelo CEE, sem necessariamente ter professores licenciados, oferecer cursos para alunos de Ensino Médio no campo da formação profissional, utilizando recursos públicos a serem repassados para essas instituições por meio do FUNDEB.

Agravando a situação, em abril de 2018, o MEC entregou a versão final da BNCC do Ensino Médio para a análise do CNE. O documento está estruturado de uma maneira que causa polêmica. Apenas as disciplinas de Matemática e Português serão obrigatórias nos três anos do Ensino Médio, com as demais aparecendo de forma “interdisciplinar” organizada por “competências” e “habilidades”, e divididas em três áreas de conhecimento: ciências humanas, ciências da natureza e linguagens e suas tecnologias. O documento não detalha o que deverá ser ensinado nos itinerários formativos previstos na reforma do Ensino Médio, aprovada pela Lei n. 13.415/2017. A ideia, segundo representantes do MEC, é evitar o “engessamento” dos currículos e garantir mais autonomia aos Estados. Para Ferretti (2018), a organização por competências e a ênfase em Português e Matemática apontam claramente o direcionamento pautado pelos interesses do setor empresarial para a educação: uma formação voltada para as necessidades do mercado de trabalho. A implementação da BNCC significa um empobrecimento da educação ofertada aos estudantes do Ensino Médio (BRASIL, 2017).

Observe-se que tanto na reforma do Ensino Médio quanto na formulação da BNCC, vem destacada uma qualidade centrada nessas duas áreas. Essa valorização da linguagem e da matemática, que são importantes, acaba por significar um enfraquecimento das demais áreas - com exceção, talvez, de Ciências Naturais, porque o PISA também enfatiza este conhecimento.

²⁶ Documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica.

²⁷ É um instrumento que disciplina a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio.

Entre tantas questões, essa reforma demonstra o interesse em que “as finalidades do Ensino Médio se encerram em sua adequação ao mercado e atendimento às prescrições de organismos internacionais” (FERRETI; SILVA, p. 392, 2017). Ou seja, a reformulação do Ensino Médio tenta promover força de trabalho para o mercado de trabalho. Não por acaso, o empresariado tem aumentado seu interesse pelas questões educacionais que afetam o país no que tange à Educação Básica e, particularmente, ao Ensino Médio, desde que se avolumaram as informações e as análises relativas às novas “demandas de perfil do trabalhador decorrentes dos processos de reconfiguração do capitalismo a partir da década de 1970, os quais afetaram as tecnologias e a gestão da produção” (FERRETI; SILVA, 2017, p. 398).

Pode-se compreender que a reforma educacional (2017) do Brasil tem um reflexo que se assemelha às experiências europeias, já que,

[...] com referência às experiências europeias, o nível médio de ensino foi e ainda é a encruzilhada estrutural do sistema educativo, sendo o ponto no qual uns fatalmente terminam e outros verdadeiramente começam, no qual se jogam os destinos individuais que podem depender da educação, no qual se encontram ou se separam - segundo as políticas públicas e as práticas profissionais - os distintos grupos sociais (FERREIRA, 2017, p. 295).

A reforma do Ensino Médio do Brasil, da maneira como se apresenta, faz com que o sistema de ensino, amplamente aberto a todos e, porém, estritamente reservado a alguns, consiga a façanha de “reunir as aparências da ‘democratização’ com a realidade de reprodução que se realiza em um grau superior de dissimulação, portanto, com um efeito acentuado de legitimação social” (BOURDIEU; CHAMPAGNE, p. 223, 1998).

Em síntese, o conteúdo da reforma segue a lógica do mercado, sob a égide das agências multilaterais, com destaque para a cartilha do Banco Mundial e o Processo de Copenhaga. Os princípios norteadores, objetivos e metas (empregabilidade, competitividade, eficiência, certificação, aquisição de competências, formação, capacitação) das reformas da educação são similares, ao menos no discurso, mas o desenvolvimento das ações ocorre em ritmos diferenciados devido às especificidades políticas, econômicas e sociais que são bem distintas a nível europeu e em relação ao Brasil. O discurso de homogeneização e organização dos sistemas educativos europeus desloca-se da realidade do Brasil.

Piorando ainda mais o cenário da educação, o governo de Jair Bolsonaro promoveu, em 2019, cortes em 30% (trinta por cento) dos recursos de todas as universidades, centros e institutos federais do país. Cortou R\$ 7,4 bi (sete vírgula quatro bilhões de reais) do orçamento da educação, estrangulando as instituições, desmontando as instituições e organismos de ensino

ligados a elas, como a CAPES, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Compreende-se que a política neoliberal para educação, em curso no Governo Bolsonaro, pauta-se pelos seguintes elementos: desmonte crescente das instituições públicas de ensino via estrangulamento econômico; quebra da autonomia das instituições de ensino em todos os níveis; e o cerceamento e enfraquecimento da pesquisa e da extensão.

Desde 2015, com a crise político-econômica que se instaurou no país, as instituições públicas educacionais vêm recebendo menos verbas para as suas demandas, afetando a todos sem distinção: docentes, discentes, técnico-administrativos, empresas terceirizadas que prestam serviços nas instituições e a sociedade de um modo geral, que é atendida em diversos projetos de extensão e nos hospitais universitários. Veja-se a redução nos investimentos, no Quadro 7:

Quadro 6: Redução dos investimentos em Educação no Brasil (2014-2018)

Investimentos	Ensino Superior	Educação Básica	Educação Profissional
2014	R\$ 39,2 bilhões	R\$ 36,2 bilhões	R\$ 16,4 bilhões
2018	R\$ 33,4 bilhões	R\$ 29,3 bilhões	R\$ 11,9 bilhões
Queda	15%	19%	27%

Fonte: Elaboração própria adaptado de Brasil (2019).

O governo Jair Bolsonaro, que expressa uma dinâmica particular de regressão política, agrega elementos na pauta neoliberal para a educação por meio da sua política (ultra neoliberal e autoritário-fascista), com um nível de radicalidade exacerbado e vinculado a correntes de pensamento anticientificista, promovendo um desmonte nas políticas públicas educacionais, agravada por uma série de cortes orçamentários que inviabilizam o desenvolvimento da Educação Básica, limitam o acesso ao Ensino Superior e o desenvolvimento da ciência brasileira, e por escândalos de corrupção, de modo que se tem um cenário propício para a adoção de políticas internacionais que privilegiam o capital.

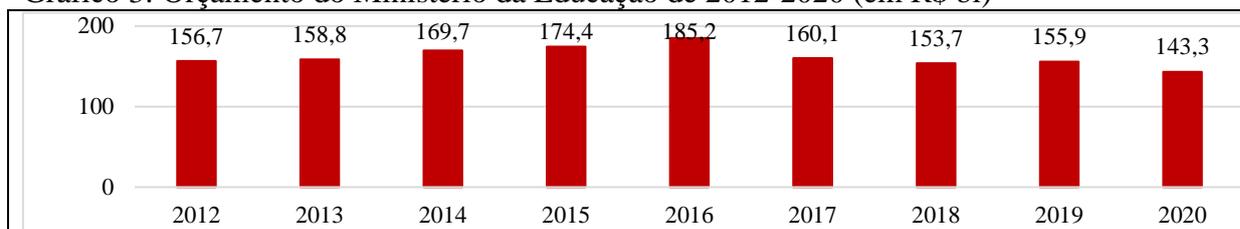
Em vez de favorecer programas de fundamental importância para o desenvolvimento do Brasil, tais como PROUNI, FIES sem fiador, SiSU, Caminho da Escola, Ciência sem Fronteiras, entrou em cena o negacionismo e o fundamentalismo religioso que, em sua guerra cultural, enxerga nas escolas, universidades e pesquisadores inimigos a serem eliminados.

O MEC divulgou, em 28 de abril de 2019, a atualização da Plataforma Nilo Peçanha, ambiente virtual de coleta, validação e disseminação dos dados oficiais da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Os dados (2018) mostram que foram feitas 964.593 (novecentos e sessenta e quatro mil e quinhentos e noventa e três) matrículas em 11.159

(onze mil e cento e cinquenta e nove) cursos distribuídos em 647 (seiscentas e quarenta e sete) instituições de todo o país. Pela legislação, os institutos federais devem ofertar, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) das suas matrículas para cursos técnicos e 20% (vinte por cento) para formação de professores. Em 2018, esses percentuais foram de 62,2% (sessenta e dois vírgula dois por cento) e 11,8% (onze vírgula oito por cento), respectivamente.

Mesmo em meio à pandemia e frente aos desafios do ensino para manter as aulas remotas, o MEC fechou 2020 com o menor dinheiro em caixa desde 2011. Não bastassem os cofres vazios, a pasta gastou ainda menos do que poderia, tendo que devolver R\$ 1 bi (um bilhão de reais) aos cofres públicos. Ao todo, foram R\$ 143,3 bi (cento e quarenta e três vírgula três bilhões de reais) destinados ao MEC em 2020. Antes, o menor valor havia sido em 2011, com R\$ 127,6 bi (cento e vinte e sete vírgula seis bilhões de reais). Ainda assim, do valor disponível em 2020, só R\$ 116,5 bi (cento e dezesseis vírgula cinco bilhões de reais) foram gastos (81%). Veja-se a Gráfico 3:

Gráfico 3: Orçamento do Ministério da Educação de 2012-2020 (em R\$ bi)



Fonte: Todos pela Educação (2020).

Os programas e ações da Educação Básica (etapa que vai da Educação Infantil ao Médio) foram os que tiveram menor gasto no ano passado. Dos R\$ 42,8 bi (quarenta e dois vírgula oito bilhões de reais) disponíveis, o MEC pagou R\$ 32,5 bi (trinta e dois vírgula cinco bilhões de reais) (71%). As outras áreas (Educação Profissional, Educação Superior e Administração e Encargos) tiveram maior aplicação de recursos, com 82% (oitenta e dois por cento), 85% (oitenta e cinco por cento) e 83% (oitenta e três por cento) dos recursos pagos. Observe-se a Gráfico 4:

Gráfico 4: Orçamento da Educação Básica de 2012-2020 (em R\$ bi)



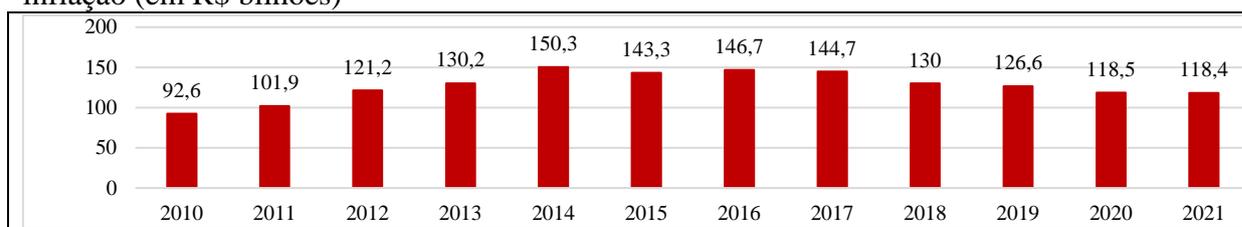
Fonte: Todos pela Educação (2020).

Os números mostram uma ineficiência na gestão das políticas de educação, segundo o relatório do Todos pela Educação (2020). A área já enfrentava problemas antes da pandemia, mas o cenário atual traz ainda mais preocupação. O relatório, por sua vez, evidencia a falta de gestão do MEC, que chegou a sofrer um corte de R\$ 1 bi (um bilhão de reais) no orçamento.

Em queda nos últimos 5 (cinco) anos, o gasto público com educação atingiu em 2021 o menor patamar desde 2012, segundo estudo divulgado pela organização não governamental Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) em 2022.

Segundo o INESC, entre 2019 e 2021, a execução diminuiu R\$ 8 bi (oito bilhões de reais) em termos reais (de R\$ 126,6 bi para R\$ 118,4 bi). Para 2022, o Instituto observa que o valor autorizado para educação (R\$ 123,7 bi) é R\$ 6,2 bi (seis virgula dois bilhões de reais) menor que a verba de 2021 (R\$ 129,8 bi). Confira-se:

Gráfico 5: Gastos com Educação, despesas efetivadas, incluindo restos a pagar, corrigidas pela inflação (em R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria adaptado de INESC (2022).

A redução de recursos para o setor coincide com a vigência da regra do “Teto de Gastos”, que teve início em 2017, pela qual a maior parte das despesas é limitada pela variação da inflação do ano anterior, inclusive os gastos livres com educação.

O INESC (2022) observa que o recuo de gastos em 2020 está relacionado com a pandemia da Covid-19, que gerou suspensão de aulas, e, conseqüentemente, do transporte escolar no país. A pandemia fechou as salas de aulas, colocou lupa na desigualdade social e escancarou os problemas das escolas brasileiras, que poderiam ter sido minimizados com ações do MEC. Milhares de alunos sem computadores em casa ou local apropriado para estudar tiveram dificuldades de seguirem sua formação. Os pacotes de dados não davam conta de carregar vídeos e fazer *upload* e *download* de tarefas. Isso se somou a problemas antigos que tornam mais complexa a reabertura das salas em meio à pandemia: ainda falta levar encanamento a mais de três mil instituições de ensino no país. (INESC, 2022).

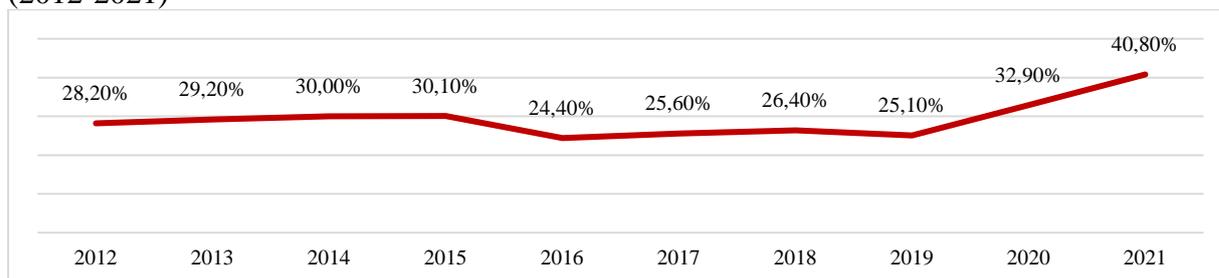
Quase 10 (dez) mil não têm acesso à água potável. Quatro em cada dez escolas do Brasil não têm estrutura para lavagem de mãos dos alunos (39%, trinta e nove por cento), afirma

o Programa Conjunto de Monitoramento da Organização Mundial de Saúde (OMS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). A rotina de higienização das mãos foi algo primordial para evitar doenças, no retorno às aulas presenciais, após o fechamento das escolas devido à pandemia do coronavírus.

À medida que os dados mais recentes são divulgados, tornam-se cada vez mais evidentes os efeitos da pandemia da Covid-19, que vem impactando a Educação pública brasileira desde 2020. O número de alunos com 6 (seis) e 7 (sete) anos que ainda não sabem ler ou escrever cresceu 66% (sessenta e seis por cento) na pandemia, afirma nota técnica do Todos Pela Educação (2022), com base na PNAD Contínua, do IBGE.

De 2019 a 2021, esse contingente de crianças passou de 1,4 mi (um vírgula quatro milhão) para 2,4 mi (dois vírgula quatro milhões). (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2022). No Gráfico 6, apresentado abaixo, é notória a evolução, desde 2012, do percentual de crianças de 6 (seis) e 7 (sete) anos que, segundo seus responsáveis, não sabem ler nem escrever:

Gráfico 6: Percentual de crianças de 6 (seis) e 7 (sete) anos que não sabem ler nem escrever (2012-2021)



Fonte: IBGE/PNAD Contínua (2022).

Na pesquisa, os respondentes dos domicílios afirmam se suas crianças sabem ou não ler e escrever. Com base na resposta, são calculados o número e o percentual de crianças que, de acordo com seus responsáveis, estão ou não alfabetizadas. Em termos relativos, o percentual de crianças de 6 (seis) e 7 (sete) anos que, segundo seus responsáveis, não sabiam ler nem escrever foi de 25,1% (vinte e cinco vírgula um por cento), em 2019, para 40,8% (quarenta vírgula oito por cento), em 2021. De acordo com a BNCC, uma criança deve acabar a alfabetização aos 7 (sete) anos. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2022).

Os percentuais de crianças pretas e pardas de 6 (seis) e 7 (sete) anos de idade que não sabiam ler nem escrever passaram de 28,8% (vinte e oito vírgula oito por cento) e 28,2% (vinte e oito vírgula dois por cento), em 2019, para 47,4% (quarenta e sete vírgula quatro por cento) e 44,5% (quarenta e quatro vírgula cinco por cento), em 2021, sendo que, entre as crianças

brancas, o aumento foi de 20,3% (vinte vírgula três por cento) para 35,1% (trinta e cinco vírgula um por cento), no mesmo período. O Gráfico 6 mostra que as crianças pretas e pardas, que já tinham indicadores piores, foram ainda mais impactadas. A diferença entre o percentual de crianças brancas e pretas que não sabiam ler nem escrever subiu de 8,5% (oito vírgula cinco por cento) para 12,3% (doze vírgula três por cento), entre 2019 e 2021. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2022).

Observa-se que os dados oficiais evidenciam cada vez mais os desafios que a educação brasileira vem enfrentando devido à pandemia da Covid-19. A situação é preocupante em diversas dimensões, como é o caso da alfabetização de crianças. As informações reportadas pelos respondentes da pesquisa do IBGE (PNAD Contínua), que mostram um aumento expressivo no número de crianças brasileiras não-alfabetizadas, com impacto mais grave entre alunos negros e mais pobres, corroboram o que têm mostrado as avaliações de aprendizagem que Estados e Municípios vêm aplicando aos seus estudantes. As ações presentes e futuras do Poder Público são fundamentais para a mitigação de tantos efeitos negativos.

Em 2019, o Brasil passou por mudança em sua LDB vigente para que o Ensino Médio fosse modificado, por meio da Lei n. 13.796, de 3 de janeiro; Lei n. 13.803, de 10 de janeiro; Lei n. 13.826, de 13 de maio; e Lei n. 13.868, de 3 de setembro. As alterações justificaram-se com base em estatísticas que assinalam: a) as matrículas do Ensino Médio caíram de 8,7 mi (oito vírgula sete milhões) para 8,3 mi (oito vírgula três milhões), na última década (2002-2012); b) pouco mais de 50% (cinquenta por cento) dos jovens entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos frequentam o Ensino Médio (PNAD); e c) um estudo realizado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), com apoio da Fundação Víctor Civita, concluiu que há falta de interesse dos jovens em cursar esta etapa da Educação Básica (TORRES, 2013), em que pesem os interesses econômicos e sociais.

As últimas reformas educacionais nas políticas públicas implantadas no Brasil recorrem ao argumento de modelos internacionais de “sucesso” para se sustentar, o que torna importante trazer estudos comparados que possam problematizar esses discursos. Os modelos educativos Europa/Brasil possuem algumas similaridades, mas possuem contextos de valorização bastante diferenciados, uma vez que a Europa está caminhando para a inserção majoritária de seus estudantes na Educação Profissional, enquanto o Brasil, a partir da reforma de 2017, investe na flexibilização dos currículos de Ensino Médio.

Criou-se um currículo minimizado, no Ensino Médio, baseado no modelo das competências, cujas disciplinas, como definido pela OCDE, respondem aos interesses

declarados do mercado globalizado e flexível, impedindo o exercício do direito ao conhecimento propiciado pela educação de base, comum a todos, universalizada. Ao mesmo tempo, destrói-se o ensino técnico profissional público de qualidade, substituindo-o por uma formação profissional em módulos e formatada para permitir sua terceirização a organizações não governamentais (ONGs), empresas educacionais e associações empresariais, e amplia-se o mercado educacional, com a aproximação entre instâncias educativas e campo econômico.

Nota-se, por meio das alterações legislativas, a acentuação de uma tendência de europeização, que assume o carácter de orientação política deliberada de desenvolvimento de uma intervenção nas áreas da educação e formação.

A política atual é a de se sujeitar às agendas educacionais, econômicas e políticas dominantes do capitalismo, um projeto de integração econômica que reforça a segregação e a marginalização social, com total ausência de políticas públicas que promovam a oferta de educação universalizada e de qualidade como direito a ser garantido a todos os brasileiros.

Pelo exposto, a educação é sonogada da esfera dos direitos e, conseqüentemente, promovida ao processo de desmonte do Ensino Médio gratuito atrelado à profissionalização dos jovens. Indica-se que existe uma acentuada polarização entre os interesses da sociedade e os das organizações referenciadas anteriormente, que inegavelmente exercem influência sobre o Estado, para que atue em consonância com as políticas neoliberais, no sentido de criar e preservar uma estrutura institucional apropriada às práticas de livre mercado, configurando-se, pois, o Estado Mínimo, resultando na perda ou na restrição de direitos sociais, no campo educacional.

4.3 A REFORMA DO ENSINO MÉDIO: LEI N. 13.415/2017

A Lei n. 13.415/2017 altera a LDB/1996; a Lei n. 11.494/2007, do FUNDEB; e o art. 318 da CLT; além de instituir a política de fomento à implantação de escolas de Ensino Médio, em Tempo Integral (altera o FUNDEB); e revoga a Lei n. 11.161/2005, sobre o ensino da Língua Espanhola, que era de oferta obrigatória pela escola e de matrícula facultativa para o aluno.

Em suma, pode-se dizer que a Lei n. 13.415/2017 estabelece mudanças na Educação brasileira em dois eixos principais: na alteração da carga horária e na reestruturação da organização curricular. A respeito das mudanças previstas na carga horária, a legislação altera o art. 24 da LDB/1996, que estabelecia 800h (oitocentas horas), distribuídas em um mínimo de 200 (duzentos) dias letivos por ano, para o Ensino Médio, que deverá ser ampliado, progressivamente, para 1.400h (um mil e quatrocentas horas), o que corresponde a 7h (sete

horas) por dia, em um total de 200 (duzentos) dias letivos, configurando, assim, o Ensino Integral. Apesar de a Lei não especificar um prazo para a concretização desta ampliação, é determinado que em 5 (cinco) anos a carga horária se efetive em 1.000h (mil horas) anuais.

Uma proposta de integralização que se dá somente pelo aumento de carga horária e de atividades com naturezas diversas, sem os devidos investimentos necessários em espaços, recursos humanos e condições de trabalho, como a realidade vista em muitas escolas brasileiras, não corresponde ao projeto de uma suposta escola em tempo integral, isto é, uma organização com jornada ampliada, superior a 7h (sete horas) diárias, preenchida com a realização de atividades que extrapolam o currículo básico.

Sobre o cumprimento da carga horária do Ensino Médio noturno, a Lei n. 13.415/2017 estabelece, no § 2º, do art. 24, o direcionamento de como, possivelmente, será encaminhada essa etapa de ensino, quando apresenta que “Os sistemas de ensino disporão sobre a oferta de EJA e de ensino noturno regular, adequado às condições do educando [...]”, e também no § 11º, do art. 36, assegurando que: “Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento [...]” (BRASIL, 2017).

É possível interpretar que, além do estudo presencial, é sugerido na legislação que, para completar as 7h (sete horas), uma possibilidade seria a EaD, proposta que se mostra inapropriada, uma vez que muitos alunos não dispõem de estrutura tecnológica, tempo e maturidade para esse tipo de formação.

Com relação à organização curricular, a Lei n. 13.415/2017 institui diversas modificações, sobre as quais serão tecidas algumas reflexões na sequência deste trabalho.

O art. 2º apresenta as alterações no art. 26 da LDB, prevendo, entre outras disposições, que “[...] a integralização curricular poderá incluir, a critério dos sistemas de ensino, projetos e pesquisas envolvendo os temas transversais de que trata o *caput*” (BRASIL, 2017). Considerando a experiência da inclusão de projetos e dos temas transversais, como nos PCNs, o fato desses temas não terem a devida atenção e não serem abordados de maneira eficaz é preocupante, uma vez que nem sempre esses projetos contemplam os conceitos necessários para a formação dos alunos. Em outro aspecto, nem sempre os professores têm as condições mínimas exigidas para a aplicação dos mesmos, de forma que todos os temas transversais possam ser efetivamente trabalhados. A fragilidade apontada resulta, muitas vezes, em estudos superficiais e de pouca relevância para os estudantes.

De acordo com o art. 35-A da LDB, a BNCC definirá direitos e objetivos de aprendizagem do Ensino Médio, a saber: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas (BRASIL, 2017). Sob essa perspectiva, é possível indicar que os conteúdos não estarão, obrigatoriamente, distribuídos em disciplinas, mas, nessas quatro áreas, cabendo à escola decidir sobre sua grade curricular, podendo, até mesmo, ter uma matriz com apenas essas áreas. Tal ação poderia interferir, inclusive, na existência de disciplinas como a Química e a Física, por exemplo, uma vez que, teoricamente, já estariam incluídas na área “ciências da natureza e suas tecnologias”. Isso implicará mudanças nos cursos de graduação, uma vez que “[...] os currículos dos cursos de formação de docentes terão por referência a Base Nacional Comum Curricular” (BRASIL, 2017).

O § 2º do art. 35-A da LDB, define que “[...] a Base Nacional Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia” (BRASIL, 2017). Apesar de a lei citar que essas disciplinas estarão incluídas, obrigatoriamente, no Ensino Médio, em momento algum se menciona que elas tomarão o formato de disciplinas, sendo feita alusão apenas a “estudos e práticas”, o que não deixa de ser alarmante, pois, sendo assim, poderão ser incorporadas nas quatro grandes áreas de conhecimento, definidas pela BNCC, inclusive com a possibilidade de serem agregadas a outras disciplinas, ocorrência que poderá agravar o esvaziamento e a precarização de conteúdos no Ensino Médio. Vale ressaltar que, de acordo com a legislação, somente a Língua Portuguesa e a Matemática serão obrigatórias nos 3 (três) anos do Ensino Médio, conforme o § 3º do referido artigo. Isso não significa negar o Direito à Educação?

No § 5º do art. 35-A da LDB, fica definido que “[...] a carga horária destinada ao cumprimento da BNCC não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino” (BRASIL, 2017). Logo, ainda que todas as disciplinas atuais fossem mantidas, a carga horária total seria reduzida de 2.400 (duas mil e quatrocentas) para 1.800h (um mil e oitocentas horas), o que, mais uma vez, conduz à ideia de precarização do ensino. Nesse aspecto, embora a carga horária restante seja complementada pelos “itinerários formativos”, alguns conteúdos sistematizados ao longo da história da humanidade deixarão de ser abordados. Além disso, muitos professores terão as demandas de suas aulas consideravelmente diminuídas.

O art. 36 da LDB estabelece que o currículo do Ensino Médio, previsto na BNCC, e os itinerários formativos “[...] deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos

curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino” (BRASIL, 2017). Os itinerários são compostos por: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas; V - formação técnica e profissional. (BRASIL, 2017).

Em face do que a legislação prevê, é mister indagar: como será possível a “oferta de diferentes arranjos curriculares”, uma vez que muitas escolas públicas não têm condições mínimas necessárias para ofertar as diferentes combinações de ensino previstas? Pode-se afirmar, então, que seriam necessários vários investimentos, seja para reestruturações e adaptações às demandas já existentes, seja às novas, o que segue na contramão da Proposta de EC n. 241, transformada na EC n. 95/2016, que limita os gastos públicos por 20 (vinte) anos.

Entende-se, pois, que as escolas poderão ofertar os arranjos curriculares somente conforme a relevância e a possibilidade que eles apresentarem. Sendo assim, na prática, a maior parte das escolas oferecerá apenas um itinerário e a propalada “liberdade de escolha” dos alunos não ocorrerá.

Nessa nova regra, o gasto primário do Governo Federal fica limitado por um teto definido pelo montante de gastos no ano anterior, reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Quando a emenda diz que a partir de agora o crescimento é só pelo índice do IPCA, ela está dizendo que os gastos sociais serão reduzidos, porque o crescimento do índice é insuficiente para contemplar o crescimento da população.

Em termos sociais, trata-se de uma verdadeira ponte para o passado. Mesmo que a economia volte a crescer, que as receitas públicas se recuperem e que se promova efetivo combate à sonegação, os gastos sociais estarão condenados à estagnação. No entanto, poderão continuar crescendo, significando que o Estado não só deixará de atuar na redução da pobreza, como se transformará num poderoso instrumento de acumulação e concentração de riquezas.

A EC n. 95/2016 compromete o PNE, aprovado em 2014, que previa: em 2019, deveria ser atingido o índice de 7% (sete por cento) do PIB a título de investimento em educação; e, em 2024, alcançar o patamar de 10% (dez por cento). A partir da lei de teto dos gastos, as metas do PNE estão inviabilizadas.

Esse novo regime valerá, portanto, até 2036, sendo o teto fixado para 2017 correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016, acrescido da inflação daquele ano. Para a educação e a saúde, o ano-base será 2017, com início de aplicação em 2018.

Qualquer mudança nas regras só poderá ser feita a partir do 10º (décimo) ano de vigência do regime, e será limitada à alteração do índice de correção anual.

Desse modo, pelo art. 102 do ADCT, será fixado, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total (que corresponde ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida) do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada um deles a responsabilidade pelo estabelecimento do seu limite. Aumentos reais do limite estão vedados, pois, de acordo com o § 3º, inciso II, do mesmo art. 102. Nos exercícios posteriores a 2017, o limite de gastos corresponderá à correção, pela variação do IPCA, do valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior (e, assim, sucessivamente). Apenas aumentos nominais são possíveis.

As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do Governo Federal acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras. Tais regras desconsideram, portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte) anos, o que (aqui, já antecipando crítica a respeito) poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas de saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira.

Fixado o teto uma única vez, isso vinculará todos os fenômenos administrativos que ocorrerem nas várias unidades, órgãos e pessoas administrativas acima citadas, pelos próximos 20 (vinte) anos, o que, obviamente, impedirá os investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, incorporação de inovações tecnológicas, aumentos de remuneração, contratação de pessoal, reestruturação de carreiras, o que se faz necessário em virtude do crescimento demográfico e, sobretudo, em razão dos objetivos e fundamentos constitucionais, que direcionam o projeto constituinte para um Estado de Bem-Estar Social. O novo regime fiscal suspende, por consequência, o projeto da CF/1988, e retira dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Retira também do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico.

Também no art. 36 da LDB, em seu § 11º, reforça a questão do complemento dos estudos do Ensino Médio, por meio de parcerias e do EaD, assegurando que “[...] para efeito de

cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento [...]” (BRASIL, 2017). Dessa forma, atividades de educação técnica poderão ser oferecidas fora da escola, inclusive, em instituições privadas nacionais ou estrangeiras, além da possibilidade de se realizar estudos por meio da educação à distância ou presencial, mediada por tecnologias.

Outro ponto questionável diz respeito ao art. 61, inciso IV, da LDB/1996 (redação modificada pela Lei n. 12.014/2009 e posteriormente alterada pela Lei n. 13.415/2017), que trata dos profissionais, na educação, com o chamado “notório saber”, que poderão atuar na formação técnica e profissional. Na prática, a presença de profissionais com essa característica, especialmente no Ensino Profissional, não é novidade, pois muitos professores que atuam nessa modalidade de ensino não tiveram, em sua formação inicial, estudos essenciais para o seu desempenho na educação, pela falta de acesso a disciplinas que abordassem concepções pedagógicas, história da educação, metodologia de ensino e didática. De tal modo, formaliza-se uma prática inadequada já existente, quando, na verdade, a lei deveria exigir a formação profissional específica para atuação nas diversas áreas do conhecimento.

Muitas críticas foram tecidas em relação às alterações previstas pela Lei n. 13.415/2017. Segundo Kuenzer (2017), no que diz respeito à organização curricular, a redução da formação comum para 1.800h (mil e oitocentas horas), a hierarquização das disciplinas e a escolha precoce por uma área especializada de estudos, em um período em que o jovem ainda está se preparando para fazer suas escolhas, não são adequadas às necessidades dos alunos. E o que é mais relevante: a fragmentação passa a substituir a proposta de diretrizes anterior, cujo eixo era a integralidade da pessoa humana e, portanto, sua formação integral. Some-se a isso o fato de que a oferta de todos os itinerários não é obrigatória, ficando a opção à mercê das condições do sistema de ensino, o que conduz à suposição de que a tendência será reduzir a oferta no ensino público, privilegiando as áreas que dependem menos de docentes qualificados e de recursos materiais e tecnologias mais sofisticadas; ou a favorecer a oferta, mas em parceria com instituições privadas.

Arelaro (2017) assinala que a redução na formação geral da juventude, diminuindo a diversidade curricular, transformando Arte, Sociologia, Filosofia e Educação Física em “estudos e práticas”, é uma forma de considerá-los, no máximo, “temas transversais”. Nessa linha, essas áreas serão trabalhadas somente quando for conveniente. Além disso, a autora critica a transferência de recursos públicos para programas da iniciativa privada, como está

ocorrendo, por exemplo, com o Sistema S. Para ela, a situação será ainda pior, pois defende-se a prática das parcerias público-privadas como a melhor (ou a única) alternativa para melhorar a qualidade da educação pública e, em especial, a do Ensino Médio. Entretanto, é preciso considerar que essas parcerias estão em consonância com os ideais neoliberais de privatização e mercantilização da educação.

Na visão de Nóvoa (2017 *apud* Krawczyk; Ferretti, 2017), os percursos formativos, na realidade, mantêm a tradição de que os pobres servem para ser operários; e os ricos, doutores. A ideologia está sendo denominada de novo “vocacionalismo”. Para o autor, o melhor da escola pública está em contrariar destinos, uma vez que podemos ser amanhã algo diferente do que somos hoje. Destarte, uma escola que “confirma destinos”, que transforma em operário o filho do operário, é a pior escola do mundo.

Para Silva e Scheibe (2017), o reconhecimento do “notório saber”, legalizando a docência de pessoas sem formação adequada para ministrar aulas é, no mínimo, inadequado. Além disso, a profissionalização, como uma das opções formativas, implica uma forma indiscriminada e igualmente precária de formação técnico-profissional. Ademais, a retirada da obrigatoriedade de disciplinas como Filosofia, Sociologia, Artes e Educação Física configura-se como mais uma forma de privar o aluno do conhecimento. Ainda segundo as autoras, o uso de recursos públicos do FUNDEB para financiar parcerias com o setor privado, tendo em vista a oferta do itinerário da formação técnica e profissional, constitui-se em grave ameaça à ampliação da oferta e da qualidade de todas as etapas da Educação Básica.

Considera-se, portanto, que embora a Lei n. 13.415/2017 apresente o respaldo necessário para que, teoricamente, as propostas para a reforma do Ensino Médio e a implantação da BNCC sejam efetivadas, no cotidiano ela não apresenta subsídios para a implementação de um SNE, já previsto na CF/1988, que venha ao encontro das necessidades dos educandos, buscando promover uma Educação de qualidade e equitativa, em todo o território nacional.

Como afirma Libâneo (2007), do ponto de vista educacional, as propostas de intervenção, em nível federal, têm sido modestas, uma vez que não tratam a questão no seu conjunto. Para o autor, a vinculação da política educacional às diretrizes do Banco Mundial, objetivando conduzir as reformas educativas nos países periféricos, tem provocado situações ambivalentes. Por um lado, acentua-se a necessidade de uma nova qualidade educativa, resultando em mudanças nos currículos, na gestão educacional, na avaliação dos sistemas e, em especial, na profissionalização dos professores. Em contrapartida, impõem-se medidas restritivas a investimentos públicos, inclusive, àqueles relacionados ao pagamento de salários e

ao financiamento da formação, justificando-se que tais medidas se devem à reorganização do Estado. Entretanto, o que se pode constatar é que tais ações reforçam as políticas neoliberais.

Guardando relação direta com a reforma, foram aprovadas em 2018 novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e foi publicada a BNCC para esse segmento. No campo político mais geral, foram eleitos 17 (dezessete) novos governadores, gerando mudanças na gestão de cada Estado, ente federativo que é justamente o responsável pela oferta do Ensino Médio. A mudança de governo com certeza impactou esse processo de regulação da reforma, notadamente onde houve troca de partido político, porque as novas secretarias foram definindo prioridades locais que estavam nos seus planos de governo.

A Lei n. 13.415/2017 é clara em estabelecer, no seu art. 12, que os sistemas de ensino deveriam montar o cronograma das mudanças no primeiro ano letivo após a publicação da BNCC, ou seja, em 2019 e “iniciar o processo de implementação” no ano seguinte, 2020. A resolução n. 2 do CNE, que instituiu a Base, é ainda mais explícita, determinando que “a adequação dos currículos à BNCC deve ser efetivada preferencialmente até 2019 e, no máximo, até o início do ano letivo de 2020”. A questão é que, logo no artigo seguinte, o texto menciona uma parte do processo que não depende dos Estados: as mudanças nas “avaliações de larga escala”. Isso porque o Novo Ensino Médio exigirá também uma renovação no ENEM. E o formato futuro dessa avaliação (que funciona como uma das principais portas de entrada ao Ensino Superior) deveria ter sido divulgado, no máximo, 1 (um) ano após a publicação da Base.

Em 13 de setembro de 2021, o MEC emitiu a Portaria n. 521, que instituiu o Cronograma Nacional de Implementação do Novo Ensino Médio, com o objetivo de apoiar as unidades da Federação no processo de implementação de seus currículos, alinhados à BNCC, e efetivar a operacionalização do art. 24, § 1º, e do art. 36 da Lei n. 9.394/1996. De acordo com o cronograma, todas as escolas brasileiras devem implementar o currículo do Novo Ensino Médio nas turmas de 1.º ano (Ensino Médio), em 2022. A previsão é que a transição contemple as turmas de 2º ano (Ensino Médio) em 2023, e que abranja os três anos do Ensino Médio em sua totalidade, até 2024.

Outra iniciativa dissociada dos objetivos estabelecidos do PNE foi o Programa Novos Caminhos, lançado pelo MEC em outubro de 2019, com o objetivo de elevar em 80% (oitenta por cento) o total de matrículas em cursos técnicos e de qualificação profissional, alcançando 3,4 mi (três vírgula quatro milhões) de matrículas até 2023, em consonância com meta definida no Plano Plurianual. Simultaneamente, o MEC editou quatro portarias: Portaria n. 1.717, Portaria n. 1.718, Portaria n. 1.719 e Portaria n. 1.720, todas na mesma data, 08 de outubro de

2019, relacionadas ao Programa Novos Caminhos. Não há, no programa, um único mecanismo consistente que fomente a expansão do acesso a cursos técnicos e de qualificação profissional. O resultado é que os interessados tiveram dificuldade até mesmo de acessar as 14 (quatorze) mil vagas anunciadas pelo MEC, em 30 de março de 2020, na modalidade EaD.

Portanto, a reforma preconiza ações centradas na proposta de reestruturação curricular como solução para a chamada “crise do ensino médio”, pondo o foco na organização curricular e negligenciando questões importantes, que vêm afetando a Educação Básica, tais como: a falta de infraestrutura, que garanta o funcionamento qualificado das escolas públicas; a ausência de instalações físicas adequadas (bibliotecas, laboratórios, espaços para a prática esportiva e de atividades artístico-culturais); a inexistência de quadro de professores e de funcionários efetivos, de planos de carreiras e de formação, de salários dignos e condições de trabalho adequadas. (MOURA; LIMA FILHO, 2017).

É evidente que o sistema educacional público carece de mudanças, precisando definir melhor o seu papel diante das transformações, econômicas, culturais, sociais e políticas. Mas é preciso que essas mudanças não sejam apenas uma simples adaptação passiva. Necessário, pois, que busquem encontrar um lugar próprio de construção de algo novo, que permita a expansão das potencialidades humanas e a emancipação do coletivo.

Logo, não se trata de negar a importância e a necessidade de se repensar a organização do Ensino Médio, bem como de se aceitar a implantação da BNCC, como um documento norteador para a Educação Básica Nacional. O que se questiona é o modo como o processo foi estabelecido, com a atuação de organismos multilaterais, de instituições e de representantes do empresariado e, sobretudo, pela falta de aprofundamento das discussões e dos debates para realização das alterações na legislação educacional. Tais ocorrências reforçam a ideia da intervenção das políticas neoliberais na educação.

É possível vislumbrar que, a pretexto de uma flexibilização e de um arremedo de liberdade de escolha, o novo Ensino Médio, provavelmente, acirrará as desigualdades educacionais e sociais, sem atingir os objetivos a que se propõe, além de instigar, ainda mais, a dualidade da escola, a privatização e a precarização da educação pública.

4.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O art. 5º da LDB reafirma uma definição importante para a organização da educação escolar brasileira, na medida em que inscreve o acesso à educação como direito público

subjetivo e demarca diretrizes decorrentes dessa disposição. Com efeito, o § 1º do art. 208 da CF/1988 afirma que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, porém o texto constitucional não foi além dessa declaração.

Por certo, a inscrição de um direito social como direito público subjetivo configura passo importante na sua garantia, posto que, com essa definição, abre a possibilidade para a criação de ações e mecanismos que venham a assegurar a efetiva proteção e realização do direito. Como explica Horta (1998):

Tal direito [o direito subjetivo] diz do poder de ação que a pessoa possui de proteger ou defender um bem considerado inalienável e ao mesmo tempo legalmente reconhecido. Daí decorre a faculdade, por parte da pessoa, de exigir a defesa ou a proteção do mesmo direito da parte do sujeito responsável. (HORTA, 1988, p. 7-8).

Este sujeito responsável pode ser tanto o Estado quanto o particular, de modo que ambos podem vir a atuar como sujeitos ativos do direito público subjetivo.

A redação atual do *caput* do art. 5º da LDB, decorrente das alterações introdução pela Lei n. 12.796/2013, prevê que:

Art. 5º. O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. [grifos nossos]

Registre-se que esta formulação esclarece os sujeitos que poderão reclamar pela garantia desse direito, o que, certamente, pode contribuir, e tem contribuído, para que o poder público, por meio das diferentes instâncias de governo responsáveis pela garantia da oferta da Educação Básica (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) assegurem políticas que viabilizem as condições de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em sua formulação inicial, em 1996, o *caput* deste artigo se referia apenas ao acesso ao Ensino Fundamental como direito público subjetivo. Como se observa, foi necessária mais de uma década de lutas para que esse direito se estendesse a toda a Educação Básica, abrangendo, também, a Educação Infantil e o Ensino Médio.

Outro aspecto que merece realce no art. 5º da LDB refere-se à especificação que ele faz no sentido de delinear as diretrizes gerais para se garantir a realização do direito de acesso à educação. É o que está posto nos parágrafos que compõe o artigo:

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: (Redação dada pela Lei n. 12.796, de 2013)

I - recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013);

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. [...]

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no *caput* deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior. (BRASIL, 1996).

Fica evidente nos referidos parágrafos a intenção do legislador em demarcar procedimentos, parâmetros e responsabilidades mínimas aos diferentes atores sociais, que devem estar compromissados na garantia do acesso à educação escolar como direito social fundamental. O que se observa é que a elevação da Educação Básica obrigatória à categoria de direito público subjetivo implicará um reposicionamento quanto ao papel e atuação do Estado frente à educação, a fim de assegurar as condições para que o direito se efetive.

O novo lugar do direito à educação contribuirá para que as políticas públicas neste campo assumam centralidade e alinhem diferentes discursos de setores e segmentos da sociedade brasileira. Mas, de outra parte, esta afirmação da Educação Básica obrigatória, como direito público subjetivo, produzirá efeitos e, também, responsabilidades para o particular. Isso se evidencia no art. 6º da LDB/1996, cuja formulação foi igualmente atualizada pela Lei n. 12.796/2013, de modo que a formulação atual prevê que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na Educação Básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

No texto da LDB/1996, a responsabilidade era atribuída aos pais ou responsáveis, limitada, no entanto, à matrícula das crianças no Ensino Fundamental a partir dos 7 (sete) anos de idade. Posteriormente, essa faixa etária foi alterada para a partir dos 6 (seis) anos de idade, por meio da Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005. Com a ampliação da obrigatoriedade da garantia do acesso à Educação Básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade, como alterações mencionadas anteriormente ao longo de nossas análises, a responsabilidade dos pais também foi antecipada.

Tem-se, pois, que, do reconhecimento da educação como um direito às ações legais para a sua realização, a inscrição no arcabouço normativo brasileiro de prerrogativas, deveres e obrigações em torno da garantia do acesso e permanência do educando na escola não é

conquista menor, mas constitui passo importante e indispensável para se alcançar uma educação pública de qualidade, sustentada na valorização do educando e dos profissionais da educação, da escola, de seus sujeitos, aqueles que a constroem e reconstroem cotidianamente.

Como se depreende dos aspectos até aqui destacados, a afirmação de determinados deveres do Estado na efetivação do direito à educação, inscritos no ato regulatório das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB/1996, com as alterações ao seu texto, não deve ser considerada como uma conquista secundária, na medida em que tal inscrição, com maior ou menor intensidade e profundidade, com maior ou menor brevidade em termos de tempo histórico, produzirá, e tem produzido, seus efeitos na atuação e organização do Estado, por meio das políticas públicas que vierem a ser formuladas e implementadas.

Para além da atuação do Estado, o novo lugar que a educação assume no arcabouço normativo brasileiro tem levado, também, diferentes sujeitos, individuais e coletivos, a se mobilizarem em defesa da garantia do direito à educação e, para tanto, foi de fundamental importância a elevação desse direito social à condição de direito subjetivo. Isso se evidencia nos vários movimentos em torno desta defesa. Para Cury (2002),

Hoje cresceu, enfim, a importância reconhecida da lei entre os educadores, porque, como cidadãos, eles se deram conta de que, apesar de tudo, ela é um instrumento viável de luta porque com ela podem-se criar condições mais propícias não só para a democratização da educação, mas também para a socialização de gerações mais iguais e menos injustas. É preciso considerar que a inscrição de um direito no código legal de um país não acontece da noite para o dia. Trata-se da história da produção de um direito e que tem sua clara presença a partir da era moderna. (CURY, 2002, p. 247).

Ou como sintetiza Bobbio (1992):

[...] a existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por “existência” deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. (BOBBIO, 1992, p. 79-80).

Um dos desafios é que se avance na construção da consciência quanto ao lugar e papel de se produzir e atualizar o arcabouço normativo da educação brasileira para uma crescente efetivação do direito à educação.

A avaliação sobre o direito à educação das Nações Unidas (2019) aponta que cortes no financiamento e a contenção de gastos públicos levaram a um dismantelamento das políticas públicas do Brasil, haja vista que as medidas de austeridade, correspondentes a cortes nos orçamentos públicos de ensino, enfraqueceram a capacidade de administrar a crise educacional

e garantir a proteção a todos. Em outras palavras, não só existe uma pobreza imensa no Brasil, como ela está diretamente ligada, em uma relação simbiótica e recíproca, à realidade educacional. Isso tem relação com o sucateamento da escola pública (um sucateamento que faz parte de um projeto político-econômico de privatização da educação pública e de transformação do ensino em mercadoria) e com o fato de que a educação tem ligação direta com o nível de inclusão social.

Em tempos de pandemia, as escolas puseram em choque realidades bastante diferenciadas, especificidades que revelaram o abismo entre a rede pública e a privada. Aliás, ocorreram até dentro de uma mesma rede, mostrando disparidades gritantes entre as escolas e as respectivas comunidades que atendem e/ou na qual estavam inseridas.

As dificuldades da rede pública foram óbvias e passaram, entre outras questões, pela dificuldade ou mesmo impossibilidade de realização de atividades pedagógicas remotas, para citar uma das ferramentas que foram utilizadas como alternativa à recomendação de distanciamento social e fechamento das escolas.

Se há estudantes cuja principal refeição do dia é aquela oferecida como merenda e, se essa é uma realidade brasileira, isso torna um eventual acesso à Internet em casa para assistir a uma aula on-line uma opção ainda mais virtual e remota do que qualquer exercício pedagógico que se pudesse pensar em ministrar. E há que se denunciar o abandono, por parte das Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios, dos alunos que não conseguiam acompanhar as aulas remotas, seja para lhes garantir o acesso ou, no mínimo, diagnosticar os empecilhos de cada um.

As dificuldades, porém, não se restringem à escola pública. A rede privada também é desigual: no tamanho das escolas; no tipo de instituição; no custo das mensalidades; no preparo para essa situação emergencial; nas garantias (ou, por outro lado, ameaças) aos professores e auxiliares de administração escolar; na classe social dos estudantes matriculados etc.

Posto isso, não se pode ceder ao equívoco desta generalização, ao classificar a escola privada como sendo unicamente de elite. Em grande parte das instituições particulares, os estudantes são filhos ou representantes da própria classe trabalhadora brasileira. Entre esses trabalhadores e trabalhadoras, também existem pessoas com pouco acesso à Internet, assim como existem professores nesses estabelecimentos com poucas condições de dedicar-se ao trabalho remoto, ainda mais sem um preparo prévio ou recursos materiais e financeiros para tanto. Cabe frisar que os docentes dessas escolas, certamente, estiveram sob uma enorme pressão, seja por parte do empregador, seja por parte de pais e responsáveis. Em muitos casos,

ainda tiveram que enfrentar riscos de demissão ou redução salarial, com os patrões se valendo das brechas abertas pela MP n. 936, de 1º de abril de 2020, mesmo que sua carga horária de trabalho tenha aumentado, no esforço de cumprir as exigências das plataformas digitais e atividades remotas.

De acordo com dados do IBGE (2021), divulgados no relatório “Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira 2021”, 55% (cinquenta e cinco por cento) dos alunos não tinham acesso à Internet em aulas remotas.

As desigualdades de acesso à tecnologia no território nacional eram evidentes. O relatório do IBGE apresenta que, no grupo de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos de idade, apenas 54% (cinquenta e quatro por cento) possuíam computador ou *notebook* e acesso à Internet em casa, durante as aulas remotas.

Na rede particular, 90% (noventa por cento) dos estudantes possuíam computador e acesso à Internet para acompanhar as atividades remotamente. Já na rede pública, apenas 48,6% (quarenta e oito vírgula seis por cento) tinham computador e Internet em casa.

Conforme levantamento da UNESCO, o Brasil foi o 2.º país com maior período de suspensão total das atividades presenciais e remotas por orientação governamental, em função da pandemia, com 190 (cento e noventa) dias, perdendo apenas para o México, que registrou 265 (duzentos e sessenta e cinco) dias. Os registros foram coletados em 15 (quinze) países.

Em complementação, o INEP apurou que a média de dias sem aulas presenciais em todos os níveis da Educação Básica, em 2020, atingiu 287,5 (duzentos e oitenta e sete vírgula cinco) dias, na rede pública de ensino, e 247,7 (duzentos e quarenta e sete vírgula sete), na rede privada.

Mesmo assegurados na CF/1988 ou em legislações específicas, 64,9% (sessenta e quatro vírgula nove por cento) da população brasileira não tem pelo menos um dos seguintes direitos garantidos: educação, proteção social, moradia adequada, serviços de saneamento básico e Internet. Os dados foram extraídos das Pesquisas Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE (2018).

Para estar no contingente dos “sem direitos”, basta que o brasileiro não tenha apenas um deles garantido. O IBGE adota a chamada abordagem da união para identificar os cidadãos excluídos dos direitos básicos. Ou seja, se a pessoa não tiver pelo menos um dos direitos acima mencionados já é um “sem direito”. Tecnicamente, haveria outra opção metodológica: a abordagem da interseção, que consideraria a privação simultânea de todos os direitos, o que amenizaria os números. O IBGE adota a abordagem da união, pois ela é orientada para os

direitos humanos, já que as estatísticas fornecidas devem servir para embasar políticas públicas que combatam as desigualdades sociais. Há uma outra razão para isso. O Brasil é signatário da Agenda 2030²⁸ para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU, adotada por 193 (cento e noventa e três) países, em 2015. A Agenda 2030, ambiciosa, está baseada em 17 (dezessete) objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 (cento e sessenta e nove) metas. Ela inclui uma série de direitos a serem garantidos, entre eles à moradia adequada, à educação, à saúde e à proteção social. O relatório da pesquisa menciona que o princípio é não deixar ninguém para trás. Ou seja, identificar onde estão os grupos mais vulneráveis para a inclusão deles no processo de desenvolvimento sustentável.

Tem-se o percentual de brasileiros privados de pelo menos um dos 5 (cinco) direitos (à educação, à proteção social, à moradia adequada, aos serviços de saneamento básico e à Internet), segundo a Síntese dos Indicadores Sociais/IBGE (2018):

Mapa 1: Brasileiros privados de pelo menos um destes cinco direitos: educação, proteção social, moradia adequada, serviços de saneamento básico e Internet.



Fonte: Síntese dos Indicadores Sociais/IBGE (2018)

²⁸ A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade e reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

Na Região Norte, este número saltava para 32,7% (trinte e dois vírgula sete por cento) da população e, no Nordeste, para 29,7% (vinte e nove vírgula sete por cento). O terceiro pior quadro foi registrado no Centro-Oeste, com um índice de exclusão de 12,3% (doze vírgula três por cento). Nos outros extremos, ficaram a Região Sul, onde apenas 9,8% (nove vírgula oito por cento) da população não tem ao menos 3 (três) direitos e no Sudeste, com apenas 5,9% (cinco vírgula nove por cento) sem 3 (três) dos 5 (cinco) direitos.

Entre os 5 (cinco) direitos que deveriam ser afiançados pelo Brasil, a restrição ao saneamento básico é o mais grave deles e atingia, em 2017, 82,3% (oitenta e dois vírgula três por cento) da Região Norte e 58,8% (cinquenta e oito vírgula oito por cento) da Região Nordeste.

Entre os Estados, o Amapá é o que concentra o maior número de brasileiros sem direitos, com 95,7% (noventa e cinco vírgula sete por cento) da população excluída, praticamente em empate técnico com Rondônia, com 95,6% (noventa e cinco vírgula seis por cento), seguido do Pará, com 95% (noventa e cinco por cento). Já entre os Estados com o menor número de excluídos, incluindo a capital, está o Distrito Federal, com 41,7% (quarenta e um vírgula sete por cento) da população sem ao menos um direito, seguido de São Paulo, com 42,9% (quarenta e dois vírgula nove por cento), e do Rio de Janeiro, com 52,3% (cinquenta e dois vírgula três por cento). (IBGE/2018).

Os números podem ser piores, já que o relatório (Pesquisas Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE 2018) trabalha com o conceito de autodeclaração e só inclui os brasileiros que tenham domicílios, excluindo, portanto, moradores de rua. A situação de mulheres pretas ou pardas, sozinhas, e com filhos pequenos, é muito mais preocupante: atinge 81,3% (oitenta e um vírgula três por cento) delas. Entre os idosos, a gravidade da exclusão é praticamente a mesma: 80% (oitenta por cento) deles estão à margem de tais direitos.

A par disso, para a educação se efetivar é necessário garantir o atendimento, além dos direitos retro mencionados, aos princípios da: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação com planos de carreira e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; gestão democrática do ensino público; padrão de qualidade; e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação pública, nos termos de lei federal (CF/1988, art. 206).

A concretização destes direitos se dá por meio de políticas públicas, que são um conjunto de atividades a serem realizadas pela administração pública. O objetivo da política educacional deve estar voltado para uma educação de qualidade, libertadora. A sociedade tem um papel importante para a efetivação desse direito, cuja participação vai desde a constatação da necessidade de implementar determinada política, passando pela sua elaboração, efetivação e avaliação. Ou seja, não basta, pois, o reconhecimento formal dos direitos fundamentais (sociais), sendo imprescindíveis os meios para concretizá-los, o que não pode ser visto diante da análise das ações legais do Estado brasileiro, realizadas nesta seção.

A partir da ideia de que a educação pode servir de instrumento poderoso de desenvolvimento da pessoa humana e do exercício da cidadania, e baseado na concepção da própria manutenção de um Estado Democrático de Direito, exige-se que o integral atendimento ao direito à educação signifique cumprir, qualitativa e quantitativamente, as obrigações que dele decorrem, produzindo ações políticas e serviços educacionais adequados à plena formação do educando.

Na próxima seção da tese, avaliam-se as políticas públicas para a Educação Profissional e para o Ensino Médio em busca da efetividade do direito à educação, com base em dados oficiais da educação brasileira.

5 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA O ENSINO MÉDIO E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: EM BUSCA DA EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Nesta última seção, avaliam-se as políticas de educação para o Ensino Médio e a Educação Profissional no Brasil em busca da efetividade do direito à educação. Tem-se como referência que a formação do estudante na perspectiva humana integral passa necessariamente pela compreensão da educação como direito social, fundamentada na superação da dicotomia histórica entre a formação para trabalho manual e o trabalho intelectual, a ser concretizada em uma escola de base unitária, conforme propõe Ferretti (2018).

Frise-se que a avaliação do direito à educação, materializado no direito de aprender frequentando-se uma escola, consiste no acompanhamento de indicadores globais referentes aos estudantes e às instituições escolares. Os dados para essa avaliação vêm de pesquisas realizadas pelo IBGE e pelo INEP. Para atender o direito à educação é preciso, primeiramente, garantir o acesso a uma escola. A informação sobre o acesso é obtida pelo IBGE por meio do Censo Demográfico e da PNAD, tendo em vista que não fornecem informações individualizadas.

As trajetórias dos alunos da Educação Básica são verificadas pelo INEP mediante o Censo Escolar da Educação Básica. Desde 2007, considera-se o aluno como unidade de coleta e registro dos dados. Assim, o INEP conhece a trajetória de cada aluno que está (ou já esteve) matriculado em uma escola de Educação Básica. Essas trajetórias são um poderoso instrumento de monitoramento, uma vez que possibilitam ao Estado brasileiro, a cada ano, saber quais estudantes deixaram de se matricular. Isso permite ações de busca ativa para garantia de direitos. A trajetória é a informação mais completa e fidedigna sobre o direito à educação disponível. Mas, como argumentado, ela é apenas uma condição necessária e ainda não caracteriza o atendimento do direito.

A avaliação dos resultados dos aprendizados é muito mais complexo e só pode ser realizado com os dados do SAEB, criado, entretanto, com outras finalidades. Posto isso, toma-se o desempenho nos testes de compreensão leitora do SAEB como a evidência de atendimento do direito de aprender. Embora a leitura seja uma competência essencial e necessária para a aquisição de outras, seu uso para a finalidade de avaliação precisa ser justificado. Por um lado, quem não desenvolveu uma capacidade tão essencial como leitura não teve o seu direito atendido. Por outro, a evidência disponível vem de testes de múltipla escolha, um formato que permite verificar mais facilmente habilidades de recuperação de informações no texto do que

de compreensão e de reflexão. Além disso, os testes do SAEB não contemplam a capacidade de escrever, competência também fundamental para a vida.

A Constituição estabelece que o direito à educação é de todos. Como não é possível garantir o mesmo nível de aprendizado para todos os cidadãos, é preciso, no processo de monitoramento, estabelecer as diferenças entre trajetórias e aprendizados compatíveis com uma sociedade que respeita direitos. Não há, no âmbito do SAEB, uma definição do nível adequado de aprendizado, algo que o PNE exige que seja desenvolvido.

Considerando a importância da trajetória, o INEP criou, em 2007, o IDEB, indicador-síntese dos resultados da escola. Esse indicador rapidamente se tornou a bússola da Educação Básica brasileira. E, para ser efetiva na promoção do aprendizado de seus alunos, a escola deve usufruir de determinadas condições em relação a seus profissionais, sua infraestrutura física e seu projeto pedagógico. Nesse sentido, o INEP desenvolveu um conjunto de indicadores que permitem acompanhar de maneira mais completa as condições de oferta de cada escola. São indicadores do nível socioeconômico e da complexidade da gestão e três indicadores das características dos docentes: formação; regularidade; e esforço para o exercício da docência. Além desses, produziram um indicador de infraestrutura.

Dessa forma, o Brasil tem hoje um sólido conjunto de indicadores que permitem monitorar as condições e os resultados das escolas. Esses dados estão disponíveis no Portal do IDEB, no INEP.

Considerando que um processo de avaliação educacional consiste em emitir juízos de valor sobre os insumos, processos e resultados educacionais, por meio da comparação de resultados de medição ou observação com referenciais preestabelecidos, tem-se um crivo do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) que representa a mais importante avaliação comparativa de educação no mundo. Frise-se que visa a conectar fatores socioeconômicos, ambiente escolar e bem-estar dos alunos para melhor entender as variações no desempenho geral do país, devendo o relatório de análise geral da avaliação funcionar e contribuir para que esse sistema seja mais eficaz na sua tarefa precípua de garantir o direito à educação dos estudantes. Ademais, o PISA é uma forma de avaliar o investimento financeiro em educação e o retorno que este proporciona em termos de qualidade.

Avaliam-se dados estatísticos referentes ao Ensino Médio e à Educação Profissional (2016-2020) oriundos de órgãos oficiais, para perquirir a efetividade ou não do direito à educação. O Estado e a sociedade, pois, estão permanentemente imbricados a um processo de decisões políticas que, quando possível, devem ser enquadradas em um sistema jurídico eficaz

para conservação de uma ordem orientada para determinados fins; mas flexível para permitir o aparecimento e a integração de novos meios e assegurar a reformulação da concepção dos objetivos fundamentais, quando isso for exigido pela alteração substancial das condições de vida social. Essa abordagem colabora na análise crítica sobre a efetividade das normas constitucionais que visem à melhoria da educação no país.

5.2 DA EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO ENSINO MÉDIO E NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

De início, é imperioso distinguir eficácia e efetividade dos direitos sociais. Na eminente lição de Silva (2007), eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas, ou seja, a possibilidade de realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. A efetividade, por sua vez, diz respeito ao alcance dos objetivos de uma norma, que pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode estar apta a gerar efeitos jurídicos, mas não ser efetivamente cumprida no plano social. (SILVA, 2007).

A importância de se teorizar juridicamente o entendimento das políticas públicas reside no fato de que é sobre o Direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política.

De acordo com Bucci (2006):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p.39).

Segundo a autora, a dimensão material da política pública está contida no programa. É nele que se devem especificar os objetivos a atingir e os meios correspondentes, e apontar os resultados pretendidos. Trata-se do período para efetivação e obtenção dos resultados, para a formulação de certas alternativas, para a adoção de certas decisões.

No entanto, não é simples avaliar a validade, eficácia ou eficiência de uma política pública. No contexto brasileiro, a CF/1988 cumpriu duas funções: tutelar direitos que garantissem a redemocratização do país, ao mesmo tempo em que deveria garantir direitos, a fim de superar a profunda desigualdade social produzida ao longo de sua história.

A Constituição brasileira enumerou um rol de liberdades e direitos, em geral os direitos sociais (art. 6º e 7º), complementando com as disposições do Título VIII, “Da ordem social”, em que se definem os modos ou estruturas básicas de concretização dos direitos sociais (arts. 193 a 232). Ainda assim, existe um abismo entre a tutela dos direitos sociais garantidos na Carta Magna e sua efetividade. A sociedade em geral sofre com a ausência do Estado e suas falhas na aplicação ou não das políticas públicas.

Não é usual que os manuais de Teoria do Direito falem em “efetividade” das normas jurídicas. É mais comum encontrar lições acerca dos aspectos de validade, vigência e eficácia das normas. Certo que a eficácia é o aspecto que guarda maior proximidade com o tema da efetividade. A eficácia jurídica é mesmo um pressuposto da efetividade. A propósito, Barroso (1993), no esforço de construir um conceito de efetividade, ensina:

Cabe distinguir da eficácia jurídica o que muitos autores denominam de eficácia social da norma, que se refere, como assinala Reale, ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao ‘reconhecimento’ (Anerkennung) do Direito pela comunidade ou, mais particularizadamente, aos efeitos que uma regra suscita através de seu cumprimento. (BARROSO, 1993, p.98)

A produção da norma sem vícios a torna válida. Publicada, torna-se vigente, pronta para incidir (subsunção) sobre situações descritas abstratamente, para produzir efeitos jurídicos. A essa eficácia deve-se acrescentar a social, que deve ser explorada a partir da adesão dos destinatários à norma. Verificada essa adesão, a norma seria socialmente eficaz.

A efetividade seria, então, a combinação da eficácia jurídica, sinalizando aos agentes públicos sua aptidão para produzir efeitos, com a eficácia social, sinal de que os agentes destinatários estão dispostos a cumprir e a fazer cumprir suas determinações.

No que tange aos direitos sociais, o fato de estarem enunciados em sede constitucional faz com que a indagação sobre a sua eficácia jurídica se confunda com a indagação acerca da eficácia das normas constitucionais. A eficácia jurídica representa a qualidade da norma produzir, em maior ou menor grau, determinados efeitos jurídicos ou a aptidão para produzir efeitos, dizendo respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou exectoriedade da norma.

Para o professor Sarlet (2003), a eficácia jurídica representa justamente a possibilidade de aplicação da norma aos casos concretos, com a conseqüente geração dos efeitos jurídicos que lhe são inerentes.

De acordo com Bobbio (1996), na eficácia das normas constitucionais: “O problema da validade e da eficácia, que gera dificuldades insuperáveis desde que se considere uma norma

do sistema (a qual pode ser válida sem ser eficaz), diminui se nos referirmos ao ordenamento jurídico, no qual a eficácia é o próprio fundamento da validade” (BOBBIO, 1996, p.29).

Nesse sentido, as normas constitucionais, apesar dos estudos doutrinários que a classificam de acordo com a sua eficácia, possuem de forma geral uma eficácia plena, pois até mesmo as denominadas normas de eficácia limitada, que, conforme veremos, exigem uma regulamentação, não deixam de ter certa aplicação desde o momento de sua feitura, uma vez que, em hipótese mínima, elas impedem que as normas infraconstitucionais as desrespeitem, bem como possibilitam a propositura da Ação de Inconstitucionalidade por Omissão e do Mandado de Injunção.

A CF/1988 avivou e atualizou essa discussão no Brasil, dadas as circunstâncias históricas de sua promulgação (décadas de privação dos brasileiros das garantias do exercício dos direitos civis e políticos) e, sobretudo, a pressão gerada pelos movimentos de massa, que empurraram o processo de democratização.

Como se sabe, a obra de Silva intitulada “Aplicabilidade das normas constitucionais” tem oferecido balizas à discussão sobre o tema e a ela recorre Barroso para afirmar a eficácia jurídica das normas constitucionais, que atraem, sim, sanções quando de seu descumprimento, “sanções que não se reduzem, como nas demais áreas, a uma pena ou a uma execução civil”, por preverem ainda outra categoria, “a da responsabilização política” (BARROSO, 1993, p. 81). Portanto, entende-se que a eficácia jurídica das normas constitucionais não esgota o problema da efetividade das normas que criam direitos sociais. Como dito, há que se indagar da eficácia social, ou seja, da adesão de seus destinatários a seus termos.

Para Barroso (1996), a efetividade “simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social” (BARROSO, 1996, p. 83).

Concluída a pertinente distinção entre os dois institutos, passa-se a analisar a questão da efetividade dos direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro, em especial, do direito à educação. Sendo o direito à educação um direito fundamental, componente do mínimo existencial a ser garantido pelo Estado, resta indiscutível a obrigação de o Poder Público atuar para a garantir sua efetividade, de forma permanente.

Reforçando esse entendimento, rememore-se que as normas constitucionais referentes à educação têm eficácia plena e aplicabilidade imediata, o que significa dizer que sua efetiva concretude pode ser exigida desde logo, independentemente de integração pela legislação infraconstitucional. Ocorre que, não obstante restar demonstrado que o direito social à educação é norma de aplicabilidade imediata, constituindo-se em dever do Estado, tendo a Constituição

da República conferido a ele amplo tratamento normativo, a realidade fática do Brasil deixa claro que existem inúmeras falhas na prestação desse direito fundamental, caracterizando flagrante violação de direito subjetivo.

Nesse sentido, a doutrina de Vieira (2001):

De outra parte, poucos desses direitos estão sendo praticados ou ao menos regulamentados, quando exigem regulamentação. Porém, o mais grave é que em nenhum momento histórico da República brasileira (para só ficar nela, pois o restante consiste no Império escravista), os direitos sociais sofrem tão clara e sinceramente ataques da classe dirigente do Estado e dos donos da vida em geral, como depois de 1995. (VIEIRA, 2001, p. 10).

Atente-se, ainda, para a “reserva do possível”, princípio associado aos limites fáticos e jurídicos e às possibilidades efetivas de o Estado atender às necessidades da população, em conformidade com os direitos assegurados pela Constituição. Isso porque a efetivação dos direitos fundamentais realiza-se, primordialmente, pela implementação de políticas públicas, cuja concretização, na visão de Souza (2006), está intimamente ligada às escolhas do Poder Público, que determina como os recursos serão utilizados para o benefício de seus cidadãos.

É justamente nesse momento de definir e implementar as políticas públicas necessárias que muitos governantes se valem do princípio da reserva do possível, que, segundo Olsen (2008), condiciona a efetivação e a garantia de direitos fundamentais aos indivíduos pelo Estado à prévia existência de recursos financeiros.

Para os que se valem dessa teoria, a efetivação dos direitos sociais, como a educação, pelo Estado, estaria adstrita à existência de recursos públicos, ou seja, a implementação dos direitos fundamentais seria inexigível em caso de limitações de natureza orçamentária, independentemente do caráter mandamental da previsão normativa. Porém, abalizada doutrina já se posicionou de forma contrária, entendendo que esse argumento não pode servir de obstáculo à concretização dos direitos fundamentais.

Nesta senda, Canotilho (2000) não admite que se utilize como justificativa ao não cumprimento dos direitos sociais a alegação de que a sua efetivação só se realizará se os cofres públicos assim o permitirem, defendendo o autor que os direitos fundamentais sociais consagrados no texto constitucional dispõem de vinculação normativa e que “as normas garantidoras de direitos sociais devem servir de parâmetro de controle judicial, quando esteja em causa a apreciação da constitucionalidade de medidas legais ou regulamentares restritivas destes direito” (CANOTILHO, 2000, p. 481 e 482).

Corroborando o pensamento, o ilustre professor Cunha Júnior (2008) afirma:

Em suma, nem a reserva do possível nem a reserva de competência orçamentária do legislador podem ser invocados como óbices, no direito brasileiro, ao reconhecimento e à efetivação de direitos sociais originários a prestações. Por conseguinte, insistimos, mais uma vez, na linha da posição defendida por este trabalho, que a efetividade dos direitos sociais – notadamente daqueles mais diretamente ligados à vida e à integridade física da pessoa – não pode depender da viabilidade orçamentária. [...]. Nesse contexto, a reserva do possível só se justifica na medida em que o Estado garanta a existência digna de todos. Fora desse quadro, tem-se a desconstrução do Estado Constitucional de Direito, com a total frustração das legítimas expectativas da sociedade. (CUNHA JÚNIOR, 2008, p. 349-395).

Reforçando o argumento, impende destacar que a própria CF/1988 previu em seu art. 212 a obrigatoriedade de que recursos oriundos da arrecadação de impostos sejam destinados à educação. O mesmo dispositivo, em seu § 3º, define como prioridade na distribuição de recursos públicos o atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do PNE.

Ademais, cabe salientar o entendimento do constitucionalista Sarlet (2006): “[...] Tudo isso demonstra, inequivocamente, a impertinência, no que diz com um direito subjetivo ao ensino fundamental público gratuito, também dos argumentos relativos à reserva do possível e da incompetência dos tribunais para decidir sobre a matéria” (SARLET, 2006, p. 305).

O direito fundamental à educação reveste-se de “fundamentalidade”, uma vez que é parte integrante do que a doutrina convencional chamar de “mínimo existencial”, ou seja, é um direito indissociável da vida digna do ser humano, porquanto o Estado possui a obrigação de garanti-lo a todo indivíduo, da forma mais ampla possível.

Assim, uma vez que o direito à educação configura direito público subjetivo, de aplicabilidade imediata, sua violação, seja por ato comissivo ou pela inércia do Poder Público, faz nascer para o seu titular a possibilidade de utilizar os instrumentos de controle previstos na legislação, a fim de buscar, principalmente perante o Poder Judiciário, a fruição dessa parcela do mínimo existencial.

Retorna-se, agora, à discussão da efetividade de uma política pública educacional, tencionando identificar em qual critério de justiça e de direito a política em questão tem se constituído. No Brasil, o direito à educação ampliou-se ao longo do século XX e sua tradução legal mais ampla está na CF/1988 sob a forma de direito social, componente da cidadania, que deve ser garantido a todos, obrigatoriamente, dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, e aos demais, segundo a demanda, devendo concorrer para o pleno desenvolvimento humano.

A proclamação do direito à educação requer uma distribuição justa e, em termos legais, pode-se iniciar a avaliação da efetividade da política a partir do “cumprimento do acesso”, dado ser esta a primeira forma de distribuição (FIGUEIREDO, 1997) desse direito: a matrícula. No

Brasil, corresponde ao aspecto mais fácil de ser acompanhado, uma vez que o monitoramento via Censo Escolar está bastante difundido.

O monitoramento tem permitido evidenciar os gargalos para o acesso à educação no país, desde estudos clássicos como de Sposito (2002) sobre a expansão da escola na primeira metade do século XX, até estudos, como o de Camargo (1999), que avalia a distribuição da matrícula no Ensino Fundamental e os problemas na ausência de vagas que decorrem da cultura de reprovação, por exemplo; até, finalmente, estudos recentes que demonstram como a expansão do Ensino Fundamental gera pressão sobre as demais etapas da escolarização (OLIVEIRA, 2006) e outros que realizam mapeamentos muito expressivos da necessidade de expansão das vagas, como o trabalho de Alves e Silva (2013), que evidenciam, a partir do cotejamento de dados da PNAD e do Censo Escolar, a contínua ampliação do acesso à escola na década de 2000, entretanto com a necessidade ainda de uma expansão de 7,7 mi (sete vírgula sete milhões) de matrículas, em especial na Pré-Escola e no Ensino Médio, para o cumprimento da EC n. 59/2009, a qual instituiu o ensino obrigatório de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos.

Um segundo ponto de avaliação diz respeito aos “sujeitos” que o sistema escolar tem formado, no sentido de se conhecer quem são e como a política os atinge. Nesse caso, a efetividade significa ponderar os resultados alcançados pela oferta educacional e certamente aqui o campo do dissenso é expressivo.

Ainda que exista ampla concordância sobre o sentido geral de que é preciso garantir o direito à aprendizagem como condição para que o sistema escolar cumpra sua função precípua, não há o mesmo consenso sobre como fazer isso (FREITAS, 2009).

A ênfase em monitoramentos globais por meio de avaliações em larga escala revela insuficiências das aprendizagens, porém tais evidências não podem facilmente ser identificadas como uma medida de qualidade (ALAVARSE, 2013), considerando a complexidade do processo educacional.

Para realizar a promessa do pleno desenvolvimento humano, também é possível avaliar a efetividade a partir da ideia de “qualidade da oferta”, o que significa ponderar que condições objetivas de oferta e permanência no sistema de educação e, ao mesmo tempo, que condições subjetivas de construção da experiência de cada um dos estudantes no espaço educacional compõem o sentido de qualidade em cada tempo histórico específico. (DOURADO, 2007). Nessa dimensão, que poderia ser chamada de “qualidade da permanência no sistema educacional”, à luz do princípio constitucional, há mais dificuldades para se responder o que é decisivo em termos de efetividade na oferta.

Nesse sentido, estudos como o de Pinto e Carreira (2007), ao discutirem custos para um patamar equitativo de condições de oferta, explicitam alguns elementos centrais para esse debate, como o número de alunos por turma, os tipos de ambientes na escola, o perfil docente etc., mas também mencionam a dificuldade de um consenso sobre tais elementos, dado que sempre cambiam segundo a concepção de educação que os sustentam.

A efetividade da política educacional depara-se ainda, no caso brasileiro, com a diversidade de ofertas educacionais no interior do País, particularmente nas redes municipais de ensino, consideradas as possibilidades legais da constituição de sistemas próprios de ensino pelos Municípios, estatuídas a partir da CF/1988. (CURY, 2000).

Ocorre que, com as condições materiais objetivas que evidenciam extremos de desigualdade gerados pela disparidade na arrecadação tributária no Brasil (BREMAEKER, 2013), aliadas à falta de domínio técnico e ao tensionamento político entre a autonomia da gestão educacional local e a regulação nacional da política (AZEVEDO, 2002; SOUZA; FARIA, 2003), tem-se um quadro de muitos desafios e complexidades no atendimento às demandas populacionais por educação, cujos arranjos políticos acabam recaindo sobre dois aspectos: ou se investe na ampliação do atendimento educacional (quantidade) ou na melhoria dos resultados do trabalho educacional (qualidade).

Oliveira (2006), ao analisar as implicações da expansão do sistema escolar brasileiro na realização do direito à educação de qualidade, apresenta esses desafios da seguinte forma:

Apesar da ampliação do acesso à etapa obrigatória de escolarização observada nas últimas décadas, o direito à educação tem sido mitigado pelas desigualdades, tanto sociais quanto regionais. Isso inviabiliza a efetivação dos dois outros princípios basilares da educação entendida como direito: a garantia de permanência e sucesso na escola com nível de qualidade equivalente para todos (OLIVEIRA, 2006, p. 59).

A preocupação com a permanência e o sucesso na escola significa compreender a efetividade como a capacidade de produzir mudanças substantivas na vida da população atingida. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Portanto, o tema da desigualdade de condições para o processo de desenvolvimento do trabalho escolar não estará resolvido enquanto houver impossibilidade ou dificuldade de realização do direito ao sucesso escolar, ou, dito de outra forma, enquanto faltarem condições para a plena qualidade educacional.

A par disso, esta tese apresenta resultados de pesquisa sobre a efetividade da política educacional nos sistemas de ensino público, exibindo-se uma leitura das condições de qualidade tomadas como pressupostos para a efetividade da política. Em outros termos, se a efetividade é medida pela capacidade que o sistema escolar tem de oportunizar aprendizagens que propiciem mudanças substantivas na vida das novas gerações, ou, nos termos da LDB, “desenvolvimento pleno”, o ponto de partida para um sistema educacional efetivo são as condições para que possa realizar sua missão, devendo ser consideradas adequadas em uma leitura panorâmica.

Desta feita, garantir que todos estejam inseridos no sistema educacional é apenas o começo. Os alunos também precisam ter acesso a uma educação de qualidade, de modo que possam aprender e desenvolver conhecimentos e habilidades importantes não só para o mercado de trabalho, mas para a vida. No entanto, para muitos estudantes brasileiros, esse não é o caso. Muitos saem da escola sem as habilidades mais básicas. Nesse contexto, com base no PISA (2018), no IBEB (2019) e no Censo Escolar (2020), examinam-se os resultados da educação brasileira, focando, especialmente, nos resultados da qualidade da educação.

Diante do exposto, o estudo propõe-se a analisar os dados oficiais do Ensino Médio e da Educação Profissional no Brasil, a fim de avaliar a efetividade do direito à educação na etapa final da Educação Básica.

5.2 DOS DADOS OFICIAIS DA EDUCAÇÃO: PISA, IDEB, CENSO ESCOLAR

Primeiramente, analisam-se os “dados do PISA” (indicadores que contribuem para a discussão da qualidade educacional nos países participantes), dada a sua importância para a melhoria do ensino e desenvolvimento educacional do país. Em seguida, os “dados do IDEB”, tendo em vista que esse sistema de monitoramento consegue identificar quais são os problemas que interferem na educação e também definir metas para melhorar a qualidade do ensino escolar. Por último, os “dados oficiais do Censo Escolar” (ferramenta fundamental para que os atores educacionais possam compreender a situação educacional do país, das Unidades Federativas, dos Municípios e do Distrito Federal, bem como das escolas e, com isso, acompanhar a efetividade das políticas públicas).

Conferem-se os resultados educacionais brasileiros para aferir até que ponto os jovens do País desenvolvem as habilidades e conhecimentos necessários para progredir aos níveis mais elevados de formação e ter sucesso na vida e no trabalho. Baseia-se em evidências do PISA, da OCDE, sobre o conhecimento e as habilidades dos jovens brasileiros de 15 (quinze) anos,

comparando-os a jovens de todo o mundo e mostrando as mudanças ocorridas ao longo do tempo. Essas evidências são acrescidas de fontes nacionais, que fornecem indicações detalhadas sobre o desempenho dos alunos e das escolas em todo o País. O estudo também examina as implicações dos resultados de aprendizagem e do nível de formação dos alunos para sua empregabilidade e ganhos posteriores.

Garantir que todos estejam inseridos na escola é apenas metade da luta. Os alunos também precisam se beneficiar dessa experiência, adquirindo conhecimentos e habilidades valorizadas tanto no mercado de trabalho como em outros aspectos da vida.

No entanto, de acordo com um relatório recente do Banco Mundial (2020),²⁹ frequentar a escola, muitas vezes, não se traduz em aprendizagem. O relatório revela que muitos países emergentes (inclusive o Brasil) estão enfrentando um desafio: apesar do aumento do atendimento escolar, muitos jovens não adquirem as habilidades básicas em letramento matemático e alfabetização. Além disso, como parte desse padrão, os resultados de aprendizagem tendem a ser altamente desiguais, sendo que os alunos de origens socioeconômicas mais vulneráveis têm maior probabilidade de abandonar a escola sem adquirir habilidades básicas.

Em um contexto de grandes variações no acesso e na qualidade, frequentar a escola aumenta as desigualdades de aprendizagem no lugar de reduzi-las e, portanto, também amplia as lacunas socioeconômicas. (BANCO MUNDIAL, 2018). Isso prejudica tanto a vida dos indivíduos como os esforços governamentais para reduzir a pobreza e estimular o crescimento econômico.

Embora o Brasil tenha realizado bons avanços na universalização do acesso à educação, nas últimas décadas (INEP, 2020), a economia enfraquecida, combinada à crise da pandemia de Covid-19, impõe um grande desafio no próximo passo necessário, que é garantir o acesso à educação de qualidade para todos os alunos. Obter êxito nesse esforço dependerá de muitos fatores, inclusive da destinação de recursos financeiros e materiais às escolas e famílias, além da oferta de escolas e professores de alta qualidade e do envolvimento efetivo do país.

As comparações internacionais de resultados de aprendizagem são, no momento, fortemente dependentes do PISA, uma pesquisa trienal com alunos de 15 (quinze) anos, com foco na proficiência em Leitura, Matemática e Ciências. O Brasil participou de todos os ciclos

²⁹ Relatório *The World Bank in Brazil* (2020).

do PISA, desde 2000. O PISA tem sido importante para o Brasil, ao ponto de, por exemplo, ter sido usado para estabelecer metas nacionais de referência no PNE (INEP, 2019).

No PISA 2018, 10.691 (dez mil, seiscentos e noventa e um) alunos de 638 (seiscentos e trinta e oito) escolas realizaram a avaliação no País. A amostra de alunos representa apenas dois terços (65%, sessenta e cinco por cento) dos jovens brasileiros de 15 (quinze) anos (OCDE, 2019). O outro terço não está representado, principalmente porque não frequentava a escola na época em que o PISA 2018 foi realizado. A taxa de cobertura do Brasil é muito mais baixa do que nos países da OCDE, onde apenas 12% (doze por cento) da população de alunos de 15 (quinze) anos não está incluída.

Porém, a cobertura melhorou nos últimos ciclos do PISA (era de apenas cerca de 55%, em 2003 - OCDE, 2019), como resultado do crescente atendimento escolar no Brasil. A taxa de cobertura interfere na análise dos resultados do PISA. Acima de tudo, as comparações internacionais podem ocultar níveis variáveis de cobertura entre as economias participantes. Ao mesmo tempo, os aumentos na cobertura tornam mais difícil interpretar as mudanças nas pontuações médias ao longo do tempo. A expansão do atendimento escolar, muitas vezes, impede que uma proporção maior de alunos desfavorecidos, com baixo desempenho, seja incluída nas amostras do PISA (AVVISATI, 2017).

O Brasil foi uma das primeiras economias emergentes a introduzir avaliações padronizadas. Desde o início da década de 1990, o SAEB é utilizado para avaliar e monitorar a qualidade da Educação Básica no Brasil (BRUNS, EVANS, LUQUE, 2012) e para subsidiar a formulação de políticas. O SAEB é amplamente aceito como um ponto de referência para pesquisadores e formuladores de políticas públicas em todo o País. No entanto, alguns críticos apontam que a maioria dos itens de avaliação não consegue captar habilidades de ordem superior (MOL, 2019).

O SAEB vem sofrendo adaptações regulares ao longo dos anos, assim como ocorreu mais recentemente, dada a necessidade de alinhar as novas avaliações à BNCC. Estão sendo discutidas extensas reformas do SAEB, objetivando adaptar o instrumento para melhor apoiar o ensino e a aprendizagem. Por exemplo, aumentar gradualmente a cobertura e o escopo das avaliações, bem como implementar um programa piloto para o uso de um aplicativo digital.³⁰

Desde 2007, os resultados do SAEB, acompanhados por uma medida de desempenho com base no fluxo escolar (ou seja, com base nas taxas de reprovação e aprovação), são usados

³⁰ Uma proposta de reforma do SAEB foi apresentada no início de 2021, mas não será mais implementada como planejado. O governo ainda planeja implementar muitas das mudanças propostas, porém, com um cronograma diferente.

para calcular o IDEB. Esse índice bianual fornece médias de desempenho em uma escala de 10 (dez) pontos nos níveis escolar, Municipal, Estadual e Nacional, para cada etapa escolar, ou seja, Anos Iniciais (1.º ao 5.º ano), Anos Finais (6.º ao 9.º ano) e Ensino Médio (1.ª a 3.ª/4.ª série).

Desde 2005, o Brasil utiliza o IDEB para definir metas para os atores de todo o sistema, desde a escola até a esfera nacional. A Meta 7 do PNE estabelece as seguintes metas nacionais para o ciclo 2021 do IDEB: 6 (seis) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 (cinco vírgula cinco) para os Anos Finais do Ensino Fundamental; e 5,2 (cinco vírgula dois) para o Ensino Médio (MEC, 2019).

Essas metas foram calculadas com base na qualidade dos sistemas de educação nos países da OCDE, avaliados por meio da comparação entre as pontuações do PISA e do SAEB (INEP, 2019). O IDEB é amplamente reconhecido por ter: aumentado a conscientização pública sobre questões de qualidade escolar, incentivado esforços de melhoria; apoiado uma maior transparência e prestação de contas; e subsidiado a formulação e a implementação de políticas educacionais, bem como a alocação de recursos entre as esferas federal, estadual e municipal (OCDE, 2014).

No entanto, seu desenho e uso suscitaram algumas preocupações, porque o índice é excessivamente simplificado. Por exemplo, o IDEB não leva em consideração diferenças socioeconômicas entre escolas e redes escolares, tampouco fatores que influenciam os resultados de aprendizagem fora do sistema de educação formal. Outra inquietação é que, apesar dessas limitações, o IDEB tem impactos cada vez mais importantes para as partes interessadas, especialmente no que concerne à alocação de recursos. Os esforços para desenvolver um conjunto de indicadores mais abrangente e equilibrado para abordar essas críticas foram paralisados. Outras preocupações que têm sido levantadas no Brasil referem-se ao uso do IDEB para a produção de *rankings* ou para fins políticos e eleitorais.

Nos últimos anos, a maioria dos Estados e vários Municípios desenvolveram suas próprias avaliações padronizadas. Elas variam de acordo com seu objetivo principal, disciplinas, população avaliada (isto é, amostral ou censitária), etapas da escolarização e outras características de desenho (Grupo de Trabalho de Avaliação do Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2018). Em muitos casos, no entanto, esses instrumentos subnacionais apenas replicam o SAEB, com o objetivo de fornecer informações sobre o desempenho dos alunos mais rapidamente, que podem ser usadas: por formuladores de políticas e gestores

escolares para fins de planejamento; e por professores, em sala de aula, para monitorar e apoiar o progresso de aprendizagem de cada aluno.

A Meta 7 do PNE é “fomentar a qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem”, e estabelecer metas para os resultados de aprendizagem no sistema de ensino em pontuações do IDEB, conforme explicado acima (MEC, 2014). O PNE define, em termos gerais, como essas metas devem ser alcançadas.

Embora sua implementação tenha sido amplamente descentralizada entre Estados e Municípios, vários programas federais visam a apoiar a aprendizagem.

A Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída em 2019, intenta apoiar a alfabetização precoce por meio do desenvolvimento de recursos pedagógicos de alta qualidade, oferecendo aos professores formação específica em desenvolvimento da alfabetização, como parte da formação docente inicial, desenvolvendo instrumentos de diagnóstico e avaliação e incentivando hábitos de leitura em família. Duas iniciativas de alfabetização familiar estão associadas à PNA: “Conta pra mim” e “Tempo de Aprender”. (BRASIL, 2019).

A Rede de Assistência Técnica, criada na esfera federal, auxilia Estados e Municípios na elaboração, monitoramento e avaliação de seus Planos de Educação, em consonância com o PNE (MEC, 2021).

O Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem) oferecia apoio técnico e financeiro aos Estados para implementar o novo modelo de Ensino Médio e os objetivos de aprendizagem curriculares. (MEC, 2021).

O Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) oferece apoio técnico aos Estados e Municípios para desenvolverem, revisarem e implementarem seus currículos de acordo com a nova base. (MEC, 2021).

A plataforma Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) interativo é uma ferramenta on-line de apoio ao planejamento e à gestão escolar. As escolas podem desenvolver um plano de ação para melhoria a partir de um diagnóstico inicial de seus pontos fortes e fracos. (MEC, 2021).

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) prevê a distribuição de materiais pedagógicos, literários e outros para dar suporte ao trabalho dos professores das escolas públicas. (FNDE, 2017).

O Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) provê apoio financeiro aos Estados que oferecem dias letivos em tempo integral. (FNDE, 2017).

Como em outros grandes países federativos, no Brasil, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem tomar a iniciativa de moldar e definir políticas de educação e liderar esforços de melhoria. Seguindo a estrutura nacional determinada no PDE, Estados, Municípios e outros entes estabelecem ou adaptam seus próprios planos estratégicos de como pretendem atingir as metas. Os governos estaduais e municipais costumam criar suas próprias estratégias, estabelecendo objetivos de médio prazo e planos de política.

Estudos sugerem que muitos dos Estados que apresentam maior progresso na melhoria dos resultados educacionais são aqueles que trabalham mais estreitamente com seus sistemas escolares municipais. (BRUNS, EVANS, LUQUE, 2012).

No PISA (2018), os resultados do Brasil permanecem atrás da média da OCDE e da maioria dos países de referência, em todas as disciplinas. Os alunos brasileiros fizeram, em média, 413 (quatrocentos e treze) pontos em Leitura, 384 (trezentos e oitenta e quatro) pontos em Matemática e 404 (quatrocentos e quatro) pontos em Ciências (OCDE, 2019). As médias da OCDE, nesses três domínios, foram 487 (quatrocentos e oitenta e sete), 489 (quatrocentos e oitenta e nove) e 489 (quatrocentos e oitenta e nove) pontos, respectivamente. O País está bem atrás de economias emergentes de alto desempenho, como a Federação Russa e B-S-J-Z (China). O desempenho do Brasil é bastante semelhante ao de seus vizinhos da América Latina, mas é mais fraco do que o do Chile, da Costa Rica, do México e do Uruguai.

Além de apresentar os resultados dos alunos em pontos, o PISA (2018) ainda classifica o desempenho em todos os níveis de proficiência. Cada nível de proficiência está associado à expectativa do que os alunos desse nível saibam e sejam capazes de fazer. De acordo com o PISA, em Leitura, os alunos precisam dominar as habilidades associadas ao desempenho do Nível 2 (equivalente a atingir, pelo menos, 407 pontos) para ter sucesso na continuidade dos estudos ou no mercado de trabalho. Os alunos abaixo do Nível 2 são classificados como de “baixo desempenho” e só são capazes de realizar tarefas básicas (como, por exemplo, avaliar o significado literal de frases simples). No outro extremo, os alunos com desempenho nos Níveis 5 e 6 (equivalente a 626 e 698 pontos, respectivamente) são classificados como de “melhor desempenho” e são capazes de realizar tarefas difíceis (OCDE, 2019).

Os resultados do último ciclo do PISA (2018) revelam que metade dos estudantes brasileiros não conseguiu atingir o limite mínimo de desempenho em Leitura. A parcela de alunos que não demonstram níveis básicos de proficiência é ainda maior em Matemática e Ciências, equivalente a 68% (sessenta e oito por cento) e 55% (cinquenta e cinco por cento), respectivamente. Já países e economias de alto desempenho - como algumas regiões da China

- têm bem menos de 10% (dez por cento) dos alunos com “baixo desempenho” em Leitura (B-S- -J-Z (China), correspondendo a 5,2% (cinco vírgula dois por cento). Em média, os países da OCDE têm pouco mais de 1 (um) em cada 5 (cinco) jovens de 15 (quinze) anos abaixo do Nível 2, correspondente a 22% (vinte e dois por cento).

Avaliações nacionais indicam que o baixo desempenho aos 15 (quinze) anos tem suas raízes no início da vida acadêmica dos alunos. Em 2016, apenas cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) dos alunos do 3.º ano tinham um nível adequado de Leitura na ANA - agora, no esteio do SAEB - e uma proporção semelhante (45,5%) tinha um nível adequado em Matemática (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020). Essa parcela fica progressivamente menor a partir do 5.º ano, conforme os alunos avançam no sistema escolar, especialmente em Matemática.

Poucos jovens brasileiros de 15 (quinze) anos demonstram os níveis mais altos de proficiência. Segundo o PISA (2018), apenas 1,8% (um vírgula oito por cento) pontuou acima do Nível 5, em Leitura, e menos de 1% (um por cento), em Matemática e Ciências. Os resultados são semelhantes aos de outros países da América Latina.

Por sua vez, nos países da OCDE, entre jovens de 15 (quinze) anos: 9% (nove por cento) pontuaram acima do Nível 5, em Leitura; 11% (onze por cento), em Matemática; e 7% (sete por cento), em Ciências.

O fato de os alunos brasileiros terem dificuldades para realizar tarefas que vão além do básico pode ser parcialmente explicado pelas práticas que os professores usam em sala de aula. Os resultados do PISA (2018) sugerem que certas práticas demonstradas por pesquisas como sendo mais eficazes no apoio à aprendizagem, como ensino personalizado, não são tão comuns no Brasil quanto nos países da OCDE. Essas práticas são particularmente importantes para o desenvolvimento de habilidades de alto nível de que os alunos precisam para ter um desempenho nos patamares mais elevados. (PISA, 2018).

As estratégias que os alunos usam para aprender também são importantes. No PISA (2018), por exemplo, os alunos que costumam usar técnicas de memorização têm maior probabilidade de responder corretamente a perguntas fáceis. Já aqueles que usam estratégias mais elaboradas, como tentar conectar novos conceitos ao que já sabem, têm maior chance de responder corretamente a itens mais difíceis.

No Brasil, no entanto, os alunos optam, predominantemente, por estratégias de memorização e repetição em lugar de estratégias de aprendizagem mais elaboradas que exigem o uso da memória como dispositivo cognitivo, que dificilmente os ajudarão nas tarefas mais complexas. (OCDE, 2016).

Houve avanços modestos nas pontuações do Brasil no PISA, desde 2003, principalmente em Matemática. Todavia, a pontuação média do Brasil pode mascarar uma tendência positiva. As taxas de matrícula mais altas no Brasil significam que a quantidade de jovens de 15 (quinze) anos incluídos na amostra do PISA aumentou de cerca de 55% (cinquenta e cinco por cento), em 2003, para 65% (sessenta e cinco por cento), em 2018. (OCDE, 2019).

Uma ligeira evolução no desempenho médio no contexto de uma rápida expansão do acesso representa uma conquista considerável. Uma estimativa da OCDE, que se concentrou nos 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos com melhor desempenho e que, provavelmente, não serão afetados por mudanças nas taxas de atendimento escolar, sugeriu que o desempenho do Brasil no PISA (2018) tem melhorado em cerca de dez pontos a cada 3 (três) anos, no caso de Matemática, e um pouco menos no caso de Ciências. Os resultados dessa estimativa para as habilidades de Leitura não foram estatisticamente significativos. (OCDE, 2019).

Os resultados desagregados mostram que a melhoria do País em Matemática é atribuída, principalmente, a aumentos de desempenho na parte inferior da distribuição (abaixo do Nível 2). A parcela de alunos com desempenho fraco em Matemática diminuiu 7% (sete por cento), entre 2003 e 2018. Em Ciências, de 5 (cinco) a 6% (seis por cento), entre 2006 e 2018. Isso não significa apenas que uma parcela maior de jovens de 15 (quinze) anos está adquirindo as habilidades e os conhecimentos básicos necessários na vida e no trabalho, mas que a lacuna de desempenho entre os alunos diminuiu.

Além disso, embora o Brasil não tenha reportado pontuações estaduais em 2018, os resultados de ciclos anteriores parecem sugerir que grande parte dos avanços ocorreram em alguns Estados das Regiões Norte e Nordeste, notadamente Amazonas, Ceará, Maranhão e Pernambuco. Esses Estados têm conseguido melhorar seus resultados partindo de um patamar muito baixo e cada vez mais se aproximado da média nacional. (PISA, 2018).

O levantamento mostrou ainda que o índice de estudantes brasileiros que faltaram às aulas pelo menos um dia nas últimas duas semanas antes da aplicação do PISA (2018) foi de 50% (cinquenta por cento); enquanto os dados chegam a 21% (vinte e um por cento), nos países da OCDE.

Em resumo, nas três provas, o Brasil ainda não conseguiu reduzir o número de estudantes com aprendizado abaixo do nível básico para menos da metade. Porém, a situação mais crítica é em matemática: 68,1% (sessenta e oito vírgula um por cento) dos estudantes estão nessa situação. Os resultados seguem muito abaixo da média dos países da OCDE. Esses valores

são usados como referência de educação de qualidade pelo Brasil e demais países. Veja-se no Quadro 8:

Quadro 7: Resultados do PISA (2018)

PISA 2018: RESULTADOS DO BRASIL			
BRASIL	Leitura	Matemática	Ciências
Nota média 2018	413	384	404
Margem de erro	2	2	2
Variação 2015-2018	6	6	3
Posição no <i>ranking</i>	58-60	72-74	66-68

Fonte: OCDE/PISA 2018

O resultado brasileiro nas três disciplinas, em 2018, foi melhor do que o de três anos atrás, quando o país apresentou pela primeira vez queda nas médias. No entanto, as notas dessa avaliação estão no mesmo patamar das obtidas pelo Brasil em 2009, indicando estagnação no desempenho dos alunos na última década.

Em razão da pandemia de Covid-19, a maioria das escolas, no Brasil, ficou fechada durante a maior parte de 2020 e no primeiro trimestre de 2021. No total, as estimativas revelam que as escolas ficaram fechadas por mais de 40 (quarenta) semanas durante a crise pandêmica. (UNESCO, 2021). Embora a educação on-line e outras formas de EaD tenham sido desenvolvidas como resposta, as diferenças no acesso das famílias à Internet, a habilidade dos pais de fornecer apoio aos filhos, além das disparidades entre as redes escolares são grandes. As respostas para o funcionamento das escolas variam em todo o Brasil.

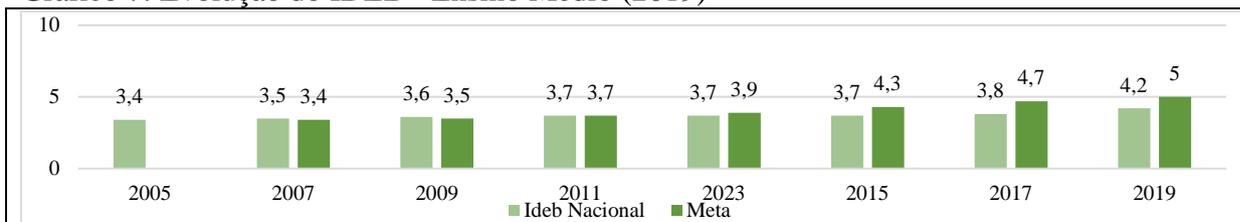
Alguns Estados e Municípios fecharam as escolas; em outros, elas permaneceram totalmente abertas ou foram utilizados modelos híbridos (semipresenciais). As abordagens também dependem da etapa da escolaridade, da capacidade da escola de implementar respostas educacionais eficazes durante a crise, da disponibilidade de oportunidades de aprendizagem para alunos de origens e escolas mais vulneráveis. Esses fatores também contribuíram para ampliar as lacunas entre os alunos e aumentar as taxas de evasão. Contudo, o impacto da Covid-19 não repercutiu apenas nos resultados de aprendizagem dos alunos.

O confinamento e o distanciamento social têm consequências negativas para o bem-estar geral dos estudantes. Ser impedido de ir à escola e ter que ficar em casa aumenta o risco de má nutrição entre as crianças; a potencial exposição à violência doméstica; e os níveis de estresse e ansiedade entre os jovens. (OCDE, 2020).

O IDEB (2019) mostra que o nível de qualidade do Ensino Médio brasileiro continua abaixo do esperado pelo MEC. Apesar dos avanços em relação a 2017, o país não atinge a

meta nessa etapa de ensino desde 2013. O IDEB vai de 0 (zero) a 10 (dez) e leva em conta dois fatores: quantos alunos passam de ano e qual o desempenho deles em Português e em Matemática. Em 2019, a meta nacional a ser cumprida, somando escolas públicas e particulares, era 5 (cinco), mas o resultado ficou aquém do esperado. A média foi bem inferior a isso: 4,2 (quatro vírgula dois), consoante Gráfico 7.

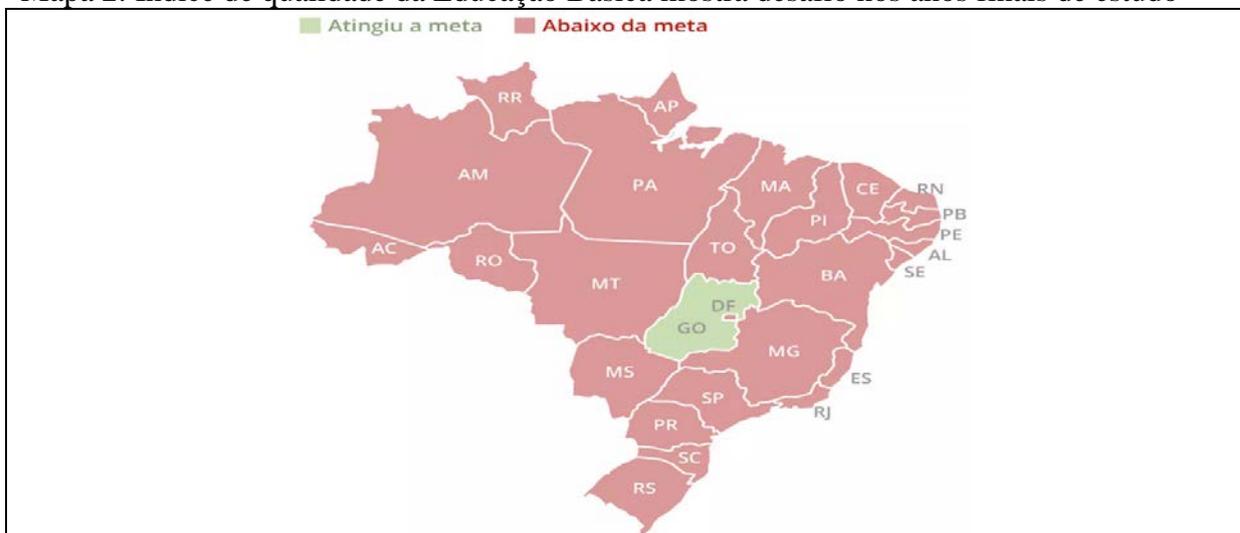
Gráfico 7: Evolução do IDEB - Ensino Médio (2019)



Fonte: IDEB (2019).

Apesar de todos os Estados, com exceção de Sergipe, terem aumentado o IDEB em relação à edição anterior, o resultado é insatisfatório. Uma nota de 4,2 (quatro vírgula dois) não chegou sequer ao patamar que era esperado para o país em 2015.

Mapa 2: Índice de qualidade da Educação Básica mostra desafio nos anos finais de estudo



Fonte: IDEB (2019).

O INEP traça médias individuais para os Estados, justamente porque são situações heterogêneas - há regiões com maior índice de pobreza, por exemplo, que terão obstáculos maiores para melhorar a qualidade da educação. Por isso, ao analisar um *ranking* nacional do IDEB (2019), é preciso ter em mente que cada Estado tem desafios próprios. A listagem é apenas para fins didáticos - o critério ideal de comparação é analisar quanto a região evoluiu nos últimos anos, em seus próprios índices, além de verificar se atingiu a meta definida pelo

INEP. Exemplo disso é o Estado do Espírito Santo que está em primeiro lugar, mas não cumpriu o índice esperado para 2019, conforme Quadro 9:

Quadro 8: *Ranking* do IDEB de Estados - Ensino Médio (2019)

ESTADO	IDEB (2019)	META (2019)
Espírito Santo	4,8	5,3
Goiás	4,8	4,8
Paraná	4,7	5,2
São Paulo	4,6	5,2
Pernambuco	4,5	4,6
Distrito Federal	4,5	5,2
Ceará	4,4	4,9
Rondônia	4,3	4,8
Minas Gerais	4,2	5,3
Santa Catarina	4,2	5,4
Rio Grande do Sul	4,2	5,3
Mato Grosso do Sul	4,2	4,8
Rio de Janeiro	4,1	4,9
Tocantins	4	4,7
Piauí	4	4,5
Paraíba	4	4,6
Acre	3,9	4,8
Roraima	3,9	5,1
Alagoas	3,9	4,6
Maranhão	3,8	4,3
Sergipe	3,7	4,9
Amazonas	3,6	4
Mato Grosso	3,6	4,7
Rio Grande do Norte	3,5	4,5
Bahia	3,5	4,5
Pará	3,4	4,4
Amapá	3,4	4,5

Fonte: Elaboração própria baseado no IDEB (2019).

As escolas, Municípios e Estados têm também suas metas individuais, calculadas a partir de cada realidade socioeconômica. Elas podem ser maiores ou menores do que o esperado para a média do país (nota 5). No Amazonas, por exemplo, era 4 (quatro); em Santa Catarina, 5,4 (cinco vírgula quatro). Em 2019, de todos os Estados, apenas Goiás alcançou o índice proposto (4,8), de acordo com o Quadro 9.

Além disso, analisando apenas as escolas estaduais, responsáveis por mais de 97% (noventa e sete por cento) das matrículas da rede pública no Ensino Médio, o resultado de 2019 foi 0,4 (zero vírgula quatro) ponto maior que o de 2017. Apesar do avanço, a meta estipulada para esses colégios não foi cumprida.

O IDEB (2019) nacional das escolas estaduais brasileiras foi de 3,9 (três vírgula nove) - sendo que o objetivo era atingir 4,6 (quatro vírgula seis). Nas metas individuais, apenas os colégios das redes de Pernambuco e de Goiás ultrapassaram o índice proposto. Os números

provam a desigualdade entre as regiões. Ao fazer o recorte por Município, 39,4% (trinta e nove vírgula quatro por cento) das cidades do Norte e 21,1% (vinte e um vírgula um por cento) das do Nordeste têm IDEB muito baixo (menor que 3,1) nas escolas estaduais. No Sudeste, apenas 2% (dois por cento) dos Municípios apresentam um índice tão preocupante. Vide Quadro 10:

Quadro 9: Porcentagem de municípios com IDEB (2019) muito baixo (escolas estaduais/ensino médio)

Regiões	% de cidades com IDEB muito baixo (inferior a 3,1)
Norte	39,4
Nordeste	21,1
Sudeste	2,0
Sul	2,9
Centro-Oeste	11,4

Fonte: Elaboração própria baseado no IDEB (2019).

Há também um abismo na comparação entre escolas públicas e privadas. Na rede particular, responsável por 12,2% (doze vírgula dois por cento) das matrículas de Ensino Médio do país, o IDEB foi de 6 (seis). Na rede estadual, um patamar muito mais baixo: 3,9 (três vírgula nove). Todavia, apesar do desempenho muito superior das escolas particulares, elas não atingiram suas metas - nem as nacionais, nem as estaduais -, pois apesar de o IDEB ter obtido nota 6 (seis), a meta a ser atingida era de 6,8 (seis vírgula oito).

Analisando as médias nacionais do SAEB (um dos componentes do IDEB), conclui-se que o Brasil está nos seguintes patamares de conhecimento: a) em Matemática, os alunos são capazes de resolver operações básicas, reconhecer proporções, associar uma tabela a um gráfico e fazer progressões aritméticas, porém não conseguem, em geral, determinar probabilidade, calcular porcentagem, resolver uma expressão algébrica ou analisar formas geométricas; b) em Português, os estudantes têm habilidade para reconhecer uma opinião explícita em um artigo ou um tema de uma crônica, interpretar tirinhas e inferir o sentido de uma palavra em uma música, contudo apresentam dificuldade em identificar argumentos nos textos, reconhecer relações de causa e consequência, compreender ironia ou humor e detectar a informação principal em reportagens.

Nesse País de herança escravocrata, a educação que forma para o trabalho, para a produção da vida material, ainda é culturalmente associada à pobreza, à perspectiva da servidão. Cunha (2005) assevera que “para as classes dirigentes e seus intelectuais, nem mesmo pode ser considerada educação - ao menos uma educação autêntica -, a que se desenvolve nas inóspitas oficinas, sujando-se as mãos na produção de objetos materiais com finalidades utilitárias” (CUNHA, 2005, p. 1).

Não por acaso o Brasil ocupa um dos últimos lugares do mundo na oferta de Educação Profissional, frente à realidade internacional. Enquanto nos países membros da OCDE têm-se, em média, 43% (quarenta e três por cento) dos estudantes entre 15 (quinze) e 19 (dezenove) anos matriculados em cursos técnicos, no Brasil esse índice é de apenas 8% (oito por cento).

A realidade torna-se ainda mais precária nas faixas etárias superiores, contrariando as tendências internacionais, que apostam na intensificação da oferta de Educação Profissional para pessoas que se encontram fora da idade escolar, o Brasil continua apostando na Educação Básica “regular”, que não resulta em profissionalização.

Internacionalmente e no Brasil, os retornos da escolaridade no mercado de trabalho incluem tanto uma melhor chance de conseguir um emprego como ganhos mais altos nos postos ocupados. Os benefícios da profissionalização refletem, em parte, uma maior produtividade dos indivíduos que adquiriram mais conhecimentos e habilidades por meio da educação. Os retornos brutos também são parcialmente atribuíveis ao efeito de sinalização da formação de um indivíduo, e não ao conhecimento e habilidades adicionais trazidos por sua formação.

Os empregadores costumam usar as qualificações educacionais como medidas de triagem para identificar o conhecimento, as habilidades e os traços de personalidade que permitiram ao indivíduo ingressar em um curso e o ajudaram a concluí-lo com sucesso, em vez das qualidades desenvolvidas por meio desse curso. Essas qualidades sinalizadas compreendem inteligência, autocontrole e persistência. (ALVES, 2018).

No Brasil, os retornos decorrentes da formação são altos e, embora sejam semelhantes aos de outros países da América Latina, são muito mais elevados do que a média dos países da OCDE. Aqui, os bacharéis ganham, em média, mais do que o dobro daqueles que possuem apenas o Ensino Médio. Nos países da OCDE, aqueles com Bacharelado ganham, em média, 50% (cinquenta por cento) a mais do que aqueles com Ensino Médio (OCDE, 2020). Os salários são ainda maiores no Brasil para quem tem Mestrado ou Doutorado, que, em média, ganham mais de quatro vezes mais do que aqueles que cursaram o Ensino Médio, maior do que a média da OCDE. (OCDE, 2020).

Uma explicação para esses ganhos elevados em comparação com os padrões internacionais é a forte demanda e a fraca oferta de indivíduos altamente qualificados. Ressalte-se que o mercado de trabalho está exigindo cada vez mais qualificações de alto nível. Ao mesmo tempo, os níveis de formação no Ensino Superior, especialmente no Mestrado ou Doutorado, permanecem baixos para os padrões internacionais. (OCDE, 2020).

A pesquisa também mostra que a probabilidade de informalidade diminui significativamente com uma maior formação. (MELLO; SANTOS, 2009). Os mesmos autores descobriram que aqueles cujos primeiros trabalhos são informais têm maior probabilidade de permanecerem nessa condição por um período prolongado. Isso pode resultar em dificuldades no longo prazo, uma vez que os trabalhos informais não oferecem proteção contra desemprego, adoecimento e envelhecimento. Para o governo, a informalidade significa que grande parte da atividade econômica não é registrada, regulamentada nem tributada (OCDE, 2014).

Os jovens que não trabalham, não estudam nem estão passando por qualquer tipo de qualificação - os chamados jovens “nem-nem” ou *Neet* (*neither in employment nor in education or training*), na sigla em inglês - correm maior risco de se tornarem socialmente excluídos, com renda abaixo da linha da pobreza e poucas perspectivas profissionais. Nos países da OCDE, cerca de 11% (onze por cento) dos jovens entre 15 (quinze) e 24 (vinte e quatro) anos estavam nessa categoria, em 2019, mas, no Brasil, como em outros países em desenvolvimento, as taxas são muito mais altas.

Em 2018, no Brasil, quase $\frac{1}{4}$ (um quarto) dos jovens nessa faixa etária não estava estudando nem trabalhando (24%, vinte e quatro por cento). O padrão é semelhante na América Latina: na Colômbia, 24% (vinte e quatro por cento) dos jovens de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos estavam na mesma condição, assim como 20% (vinte por cento) na Argentina e na Costa Rica (OCDE, 2020). As taxas de jovens “nem-nem” estão fortemente associadas à formação do indivíduo, à situação socioeconômica, ao gênero e à etnia. (OCDE, 2014).

Destaquem-se dois problemas principais que o Brasil enfrenta.

Em primeiro lugar, os resultados relativamente baixos da população de 15 (quinze) anos no PISA refletem uma trajetória escolar em que os alunos estão progressivamente ficando para trás. Os resultados das avaliações nacionais e internacionais mostram que o baixo desempenho tem suas raízes nos primeiros anos de escolaridade. Sem dominar as habilidades básicas, os alunos são incapazes de progredir e acumular competências mais avançadas, ficando cada vez mais aquém das expectativas. As crianças de contextos socioeconomicamente mais baixos são mais vulneráveis a esse ciclo vicioso, tendo, muitas vezes, entrado na escola mal preparadas para as exigências da educação formal. (BANCO MUNDIAL, 2018).

Em segundo lugar, apesar dos avanços, muitos alunos abandonam a escola sem as habilidades e o conhecimento de que precisam para suas futuras carreiras e vidas.

A expansão do Brasil no acesso à Educação e nas taxas de matrícula tem sido acompanhada por avanços em termos de resultados de aprendizagem. Embora seja uma

conquista, o desempenho dos alunos, medido pelo PISA (2018), permanece bem atrás dos países da OCDE. O fechamento prolongado das escolas e os modelos de EaD implantados durante a pandemia da Covid-19 também podem levar a perdas de aprendizagem. Manter e acelerar o progresso se tornará cada vez mais desafiador à medida que o atendimento escolar continuar a aumentar e um número maior de alunos em situação de vulnerabilidade, que são mais propensos a ficar defasados na escola, permanecer no sistema educacional.

Passa-se, agora, a analisar os dados oficiais educacionais do Ensino Médio e da Educação Profissional brasileira.

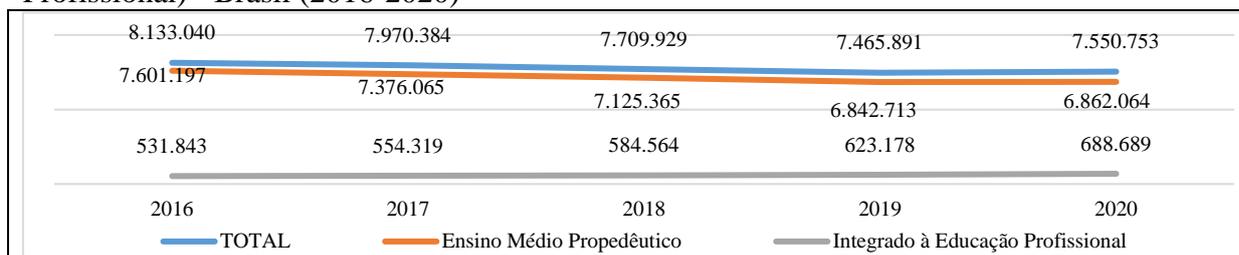
Ensino Médio e Educação Profissional de qualidade é uma questão que mobiliza grandes debates e polêmicas públicas no país, que se relacionam com os diferentes projetos de sociedade em disputa na realidade brasileira: daqueles que defendem mais igualdade e justiça social aos que entendem que a desigualdade entre as pessoas é algo natural, que “faz parte”, não sendo um problema a ser enfrentado.

Por isso, há várias ideias de qualidade educacional no Brasil, em especial no Ensino Médio e na Educação Profissional, resultado de influências, negociações e disputas que acontecem na sociedade. Noções de qualidade que não estão paradas no tempo, mas que se transformam em resposta a interesses econômicos ou a pressões sociais. Algumas dessas noções são mais e outras menos comprometidas com o direito humano à educação de qualidade para todas as pessoas (e não apenas para uma parcela da população).

Na busca pela efetividade do direito à educação, no Ensino Médio e na Educação Profissional brasileira, avaliam-se os dados de matrículas, da formação dos docentes e das escolas públicas brasileiras. Exibe-se, primeiramente, uma visão das matrículas no Ensino Médio e na Educação Profissional no Brasil, com dados de 2016 a 2020, para se ter uma ideia do acesso à educação brasileira.

Em 2020, foram registrados 7,6 mi (sete vírgula seis milhões) de matrículas no Ensino Médio. O total de matrículas exibiu uma leve elevação (1,1% no último ano), interrompendo a tendência de queda observada nos últimos anos (queda de 8,2%, de 2016 a 2019). A matrícula integrada à Educação Profissional cresceu 29,5% (vinte e nove vírgula cinco por cento) nos últimos 5 (cinco) anos, passando de 531.843 (quinhentas e trinta e uma mil, oitocentas e quarenta e três), em 2016, para 688.689 (seiscentas e oitenta e oito mil, seiscentas e oitenta e nove), em 2020 (Gráfico 8):

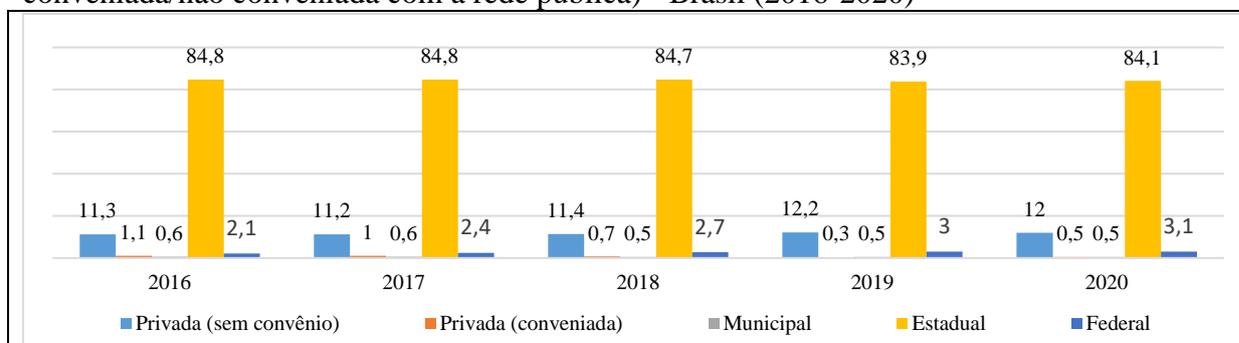
Gráfico 8: Número de matrículas no Ensino Médio (total, integrado e não integrado à Educação Profissional) - Brasil (2016-2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

A rede estadual possui a maior participação na matrícula do Ensino Médio, com 84,1% (oitenta e quatro vírgula um por cento), seguida pela rede privada (12,3%, doze vírgula três por cento). Apesar de o Ensino Médio ser a etapa de maior expressão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, sua participação é de apenas 3,1% (três vírgula um por cento) das matrículas. Os percentuais de matrículas da rede estadual e da rede privada se mantiveram relativamente estáveis entre 2016 e 2020. Enquanto isso, observou-se um aumento de 1% (um por cento) na participação das matrículas da Rede Federal, conforme Gráfico 9:

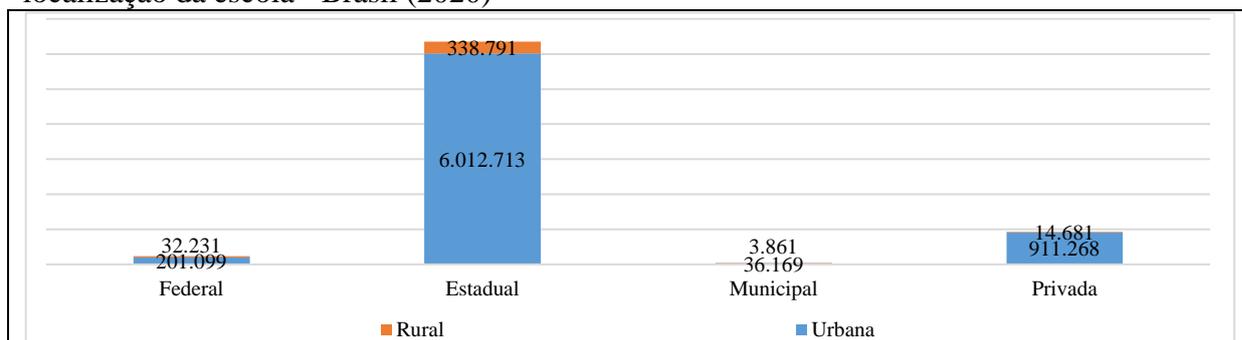
Gráfico 9: Percentual de matrículas no Ensino Médio, segundo a dependência (rede privada conveniada/não conveniada com a rede pública) - Brasil (2016-2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

A maioria das matrículas do Ensino Médio (94,8%) ocorre nas escolas urbanas. Além disso, 96,2% (noventa e seis vírgula dois por cento) das matrículas da zona rural são atendidas pela rede pública. A Rede Federal é a que apresenta, proporcionalmente, o maior número de matrículas localizadas na zona rural, de acordo com a Gráfico 10:

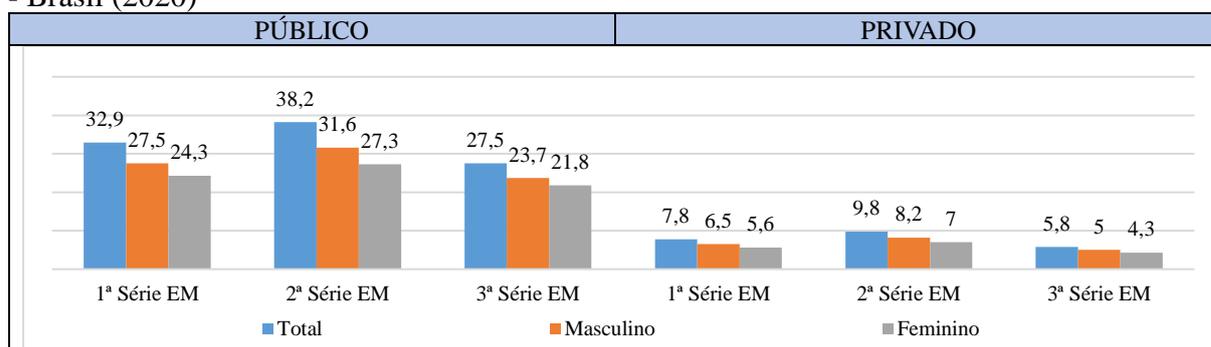
Gráfico 10: Número de matrículas no Ensino Médio, segundo a dependência administrativa e a localização da escola - Brasil (2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

Em 2020, a taxa de distorção idade-série do Ensino Médio foi de 26,2%, (vinte e seis vírgula dois por cento), valor idêntico ao observado em 2019. As taxas de distorção do Ensino Médio são mais elevadas na rede pública do que na privada. Nas redes pública e privada, considerando as três primeiras séries dessa etapa de ensino, as maiores distorções são observadas para a 1.ª série, com taxas de 32,9% (trinta e dois vírgula nove por cento) e 7,8% (sete vírgula oito por cento), respectivamente. Para ambas as redes, os alunos do sexo masculino apresentam taxas de distorção idade-série maiores para todas as séries do Ensino Médio. A maior discrepância nessa taxa, entre masculino e feminino, pode ser observada na 1.ª série da rede pública, que apresenta uma diferença de 10,7% (dez vírgula sete por cento), conforme Gráfico 11:

Gráfico 11: Taxa de distorção idade-série do Ensino Médio, por rede de ensino, segundo o sexo - Brasil (2020)

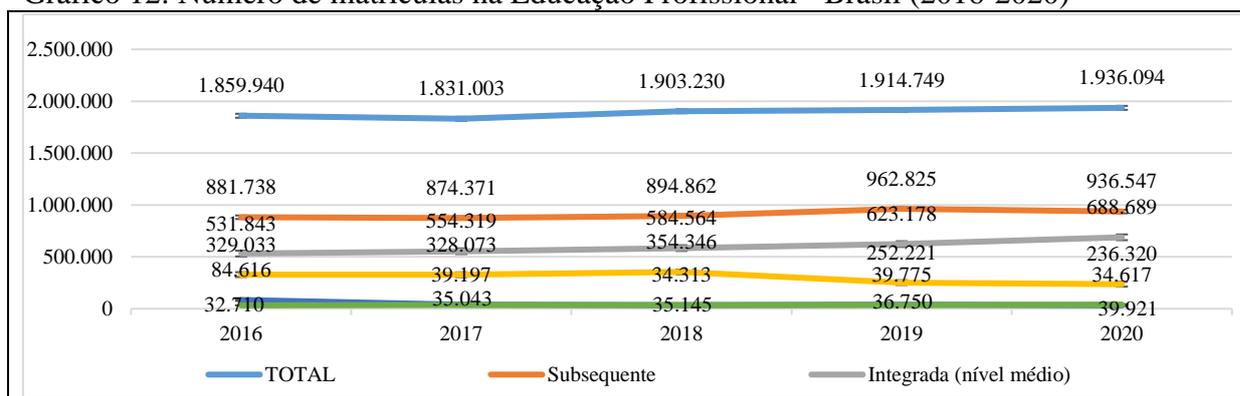


Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

No que tange à Educação Profissional, o número de matrículas apresentou crescimento nos últimos 3 (três) anos, com um aumento de 4,1% (quatro vírgula um por cento) em relação a 2016, alcançando 1,9 mi (um vírgula nove milhão). Em relação ao último ano, o número de matrículas exibiu um aumento de 1,1% (um vírgula um por cento), influenciado pelo

incremento de 65,5 (sessenta e cinco vírgula cinco) mil matrículas (10,5%, dez vírgula cinco por cento) na Educação Profissional integrada ao Ensino Médio. Todavia, esse incremento teve impacto reduzido devido à queda de 26,3 (vinte e seis vírgula três) mil matrículas (2,7%, dois vírgula sete por cento) na formação técnica subsequente e de 15,9 (quinze vírgula nove) mil matrículas (6,3%, seis vírgula três por cento) na Educação Profissional integrada ao Ensino Médio.

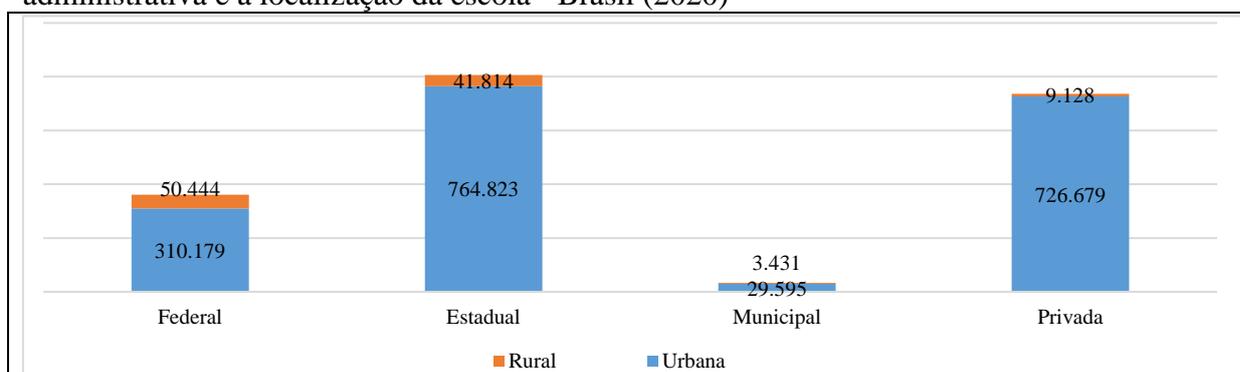
Gráfico 12: Número de matrículas na Educação Profissional - Brasil (2016-2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

As matrículas da Educação Profissional estão principalmente concentradas nas redes estaduais, representando 41,7% (quarenta e um vírgula sete por cento) das matrículas, seguidas das redes privada e federal, com 38% (trinta e oito por cento) e 18,6% (dezoito vírgula seis por cento), respectivamente. De todas as etapas de ensino, a Educação Profissional é a que apresenta o maior número de matrículas na Rede Federal, alcançando 360.623 (trezentas e sessenta mil, seiscentas e vinte e três), em 2020. A mesma rede apresenta a maior proporção de matrículas da Educação Profissional na zona rural (14%, quatorze por cento). Observe-se:

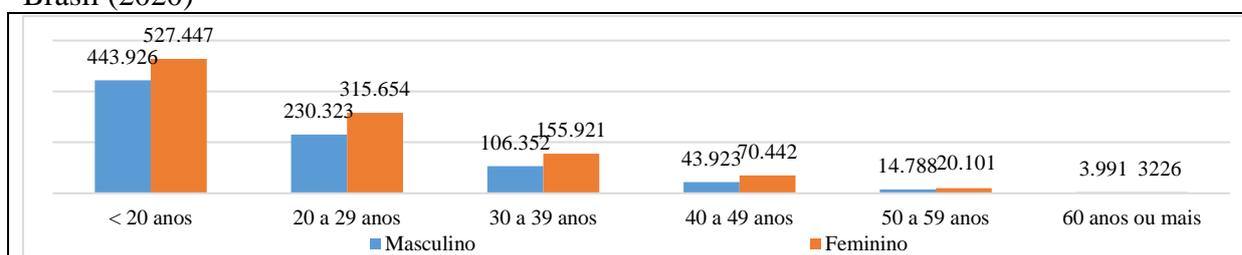
Gráfico 13: Número de matrículas na Educação Profissional, segundo a dependência administrativa e a localização da escola - Brasil (2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

A Educação Profissional de Nível Médio é composta, majoritariamente, por alunos com menos de 30 (trinta) anos, que representam 78,4% (setenta e oito vírgula quatro por cento) das matrículas. Com exceção dos alunos com mais de 60 (sessenta) anos, existe uma predominância de matrículas de mulheres na Educação Profissional em todas as demais faixas etárias. A maior diferença entre os sexos está na faixa de 40 (quarenta) a 49 (quarenta e nove) anos, em que 61,6% (sessenta e um vírgula seis por cento) das matrículas são de mulheres (Gráfico 14).

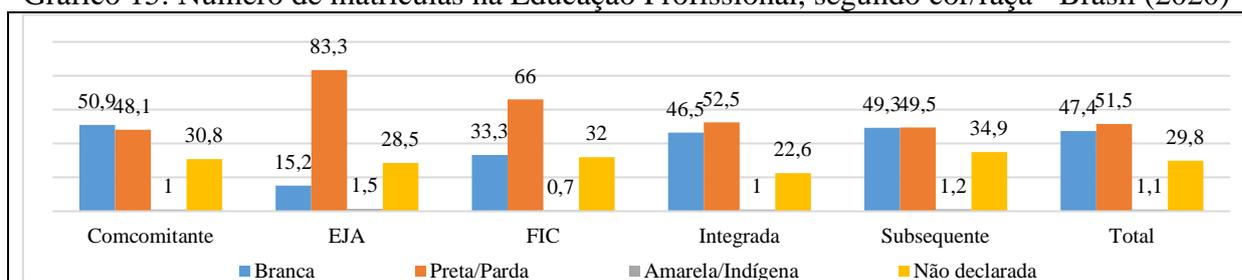
Gráfico 14: Número de matrículas na Educação Profissional, segundo a faixa etária e o sexo - Brasil (2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

Retornando ao campo das matrículas na Educação Profissional, de 1,4 mi (um vírgula quatro milhão) de matriculados com cor ou raça declarada, existe um relativo equilíbrio entre o número de matrículas de brancos e de pretos/pardos, representando, respectivamente, 47,4% (quarenta e sete vírgula quatro por cento) e 51,5% (cinquenta e um vírgula cinco por cento). No entanto, quando investigadas as modalidades da Educação Profissional, percebe-se uma predominância de pretos/pardos na EJA profissional de nível médio (83,3%, oitenta e três vírgula) e nos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou de qualificação profissional, em que eles representam 66% (sessenta e seis por cento) das matrículas. Os alunos declarados como amarelos/indígenas representam apenas 1,1% (um vírgula um por cento) do total de matrículas (Gráfico 15).

Gráfico 15: Número de matrículas na Educação Profissional, segundo cor/raça - Brasil (2020)

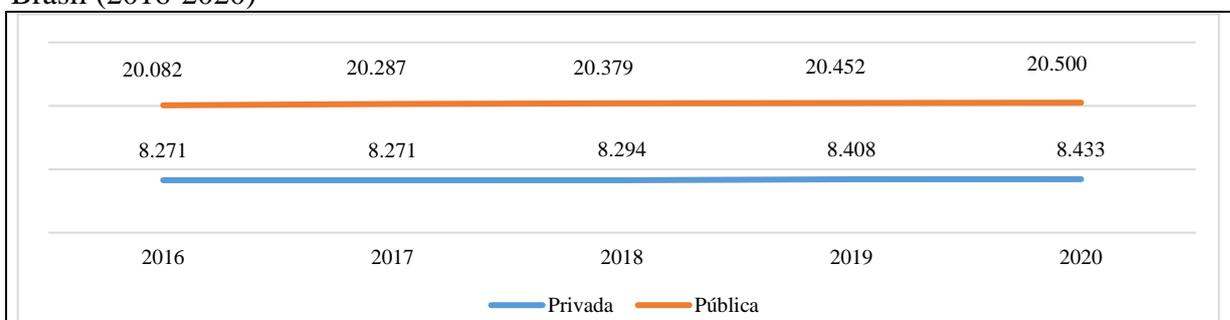


Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

Destaquem-se as informações sobre as escolas que ofertam Ensino Médio. Apresenta-se, em princípio, uma visão geral por dependência administrativa e disponibilidade de Internet. Em seguida, os dados são agregados com realce para a disponibilidade de recursos tecnológicos.

No Brasil, o Ensino Médio foi ofertado por um total de 28.933 (vinte e oito mil, novecentas e trinta e três) escolas, em 2020. Nos últimos 5 (cinco) anos, houve um aumento gradual no número de escolas que oferecem essa etapa de ensino, conforme demonstrado na Figura 18, abaixo. No total, foi observado um crescimento de 2% (dois por cento) no número de escolas de Ensino Médio no período de 2016 a 2020. Esse mesmo crescimento foi observado nas redes pública e privada (Gráfico 16):

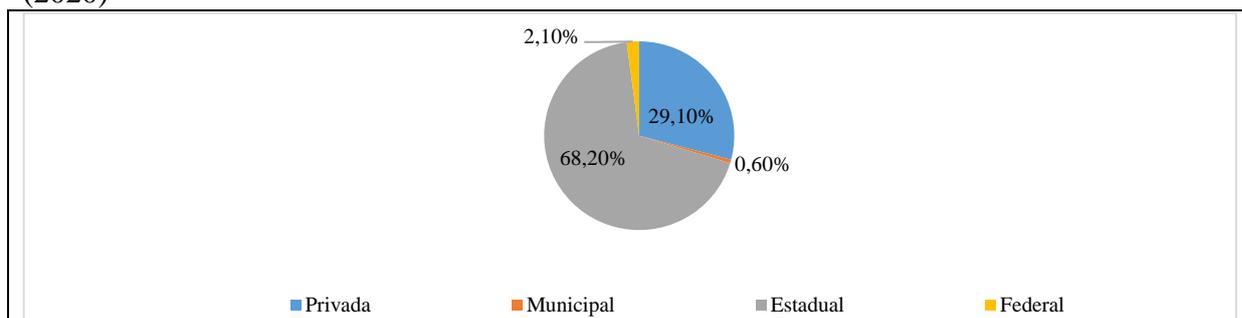
Gráfico 16: Evolução do número de escolas de Ensino Médio, por rede (pública ou privada) - Brasil (2016-2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

A rede estadual tem o maior número de escolas de Ensino Médio, com 68,2% (sessenta e oito vírgula dois por cento), seguida pela rede privada, com 29,1% (vinte e nove vírgula um por cento). Apesar de ser a etapa que conta com a maior participação da Rede Federal, quando comparada à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, essa participação é ainda muito pequena. O Gráfico 17 apresenta o percentual de escolas do Ensino Médio por dependência administrativa.

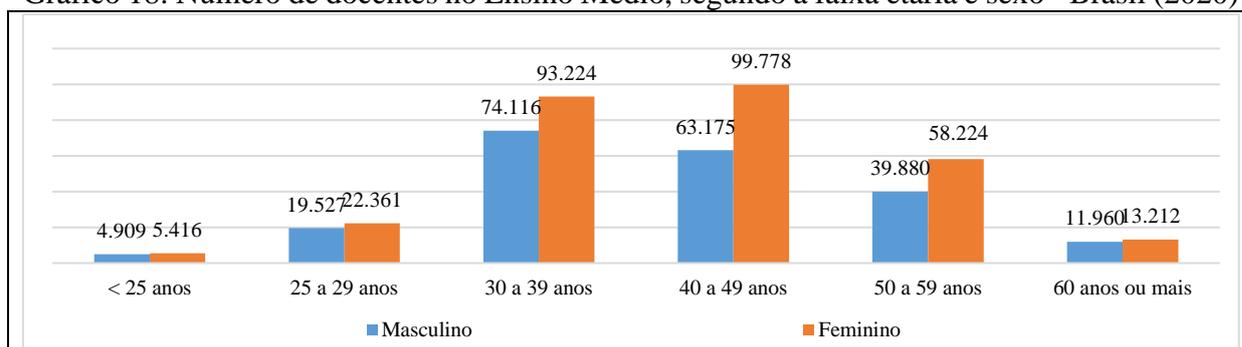
Gráfico 17: Percentual de escolas de Ensino Médio, por dependência administrativa - Brasil (2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

No que tange às informações sobre a formação dos docentes, tem-se que o total de 505.782 (quinhentos e cinco mil, setecentos e oitenta e dois) professores atuaram no Ensino Médio, em 2020. Foram 57,8% (cinquenta e sete vírgula oito por cento) do sexo feminino e 42,2% (quarenta e dois vírgula dois por cento) do sexo masculino. Os maiores percentuais concentram-se nas faixas etárias de 30 (trinta) a 39 (trinta e nove) anos e de 40 (quarenta) a 49 (quarenta e nove) anos (Gráfico 18).

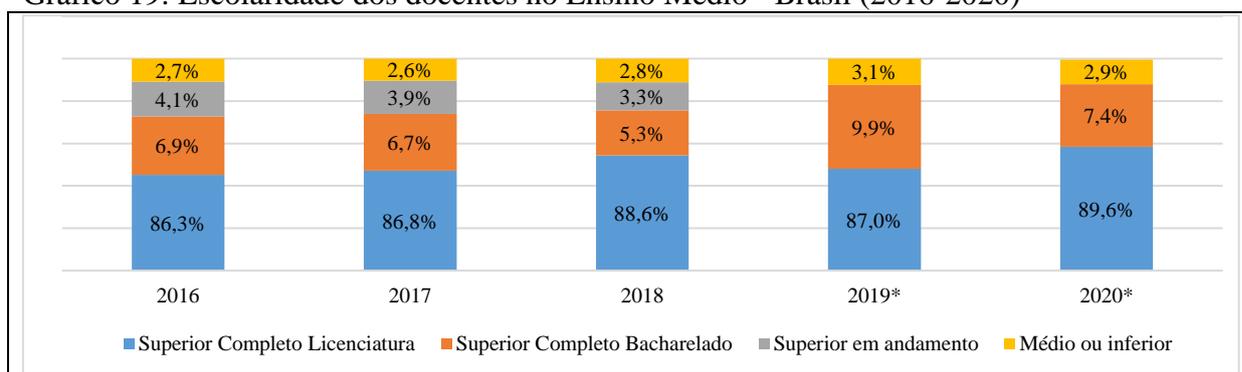
Gráfico 18: Número de docentes no Ensino Médio, segundo a faixa etária e sexo - Brasil (2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

Dos docentes que atuam no Ensino Médio, 97,1% (noventa e sete vírgula um por cento) têm nível superior completo (89,6% em grau acadêmico de licenciatura e 7,4% em bacharelado) e 2,9% (dois vírgula nove por cento) possuem formação de nível médio ou inferior (Gráfico 19).

Gráfico 19: Escolaridade dos docentes no Ensino Médio - Brasil (2016-2020)

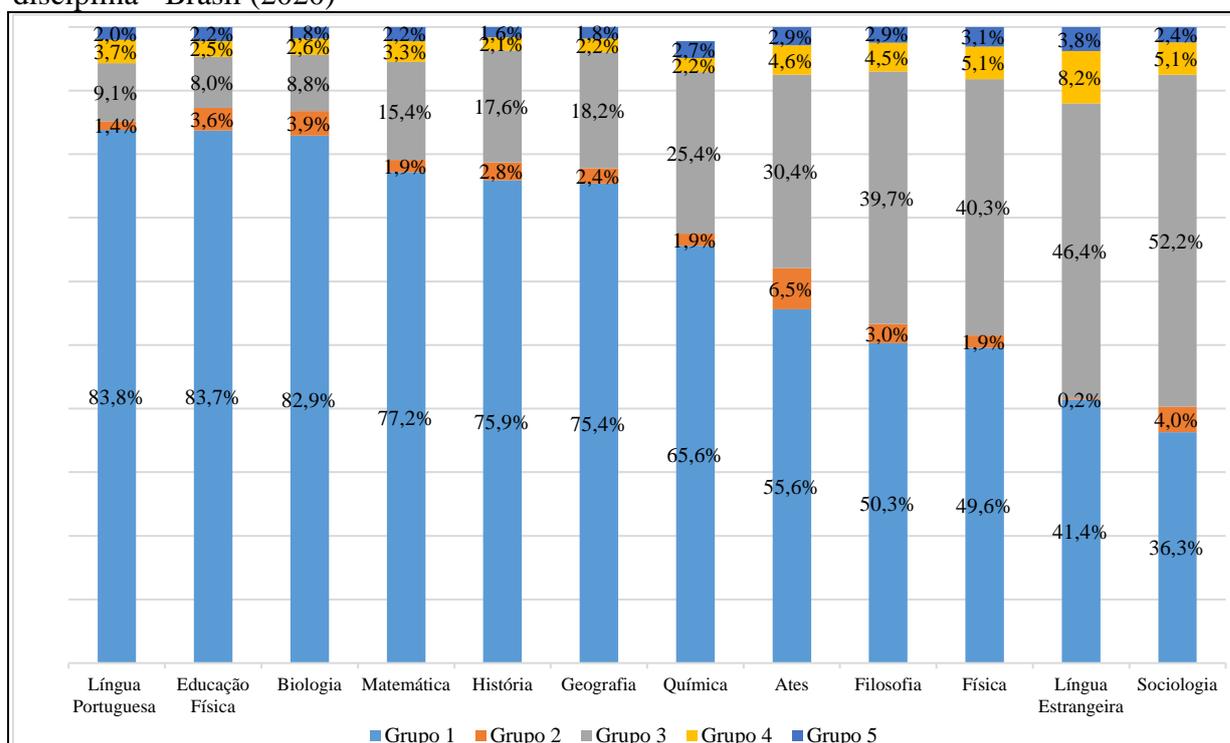


Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

Nota: *Em 2019, o Censo Escolar parou de coletar cursos superiores em andamento. Ressalta-se que parte da elevação no percentual de docentes com superior concluído em 2019 e 2020 resulta do trabalho de atualização do cadastro de docentes promovido pelo INEP (adição de cursos concluídos em anos anteriores até então não declarados) como uma das ações da Pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar 2017.

De acordo com o indicador de adequação da formação docente³¹ para o Ensino Médio, o pior resultado é observado para a disciplina de Sociologia, em que apenas 36,3% (trinta e seis vírgula três por cento) das turmas são ministradas por professores com a formação adequada. Os melhores resultados do indicador de adequação da formação docente são observados para as disciplinas de Língua Portuguesa, Educação Física, Biologia, Matemática, História e Geografia, com percentuais acima de 75% (setenta e cinco por cento). Note-se o Gráfico 20:

Gráfico 20: Indicador de adequação da formação docente para o Ensino Médio, segundo a disciplina - Brasil (2020)



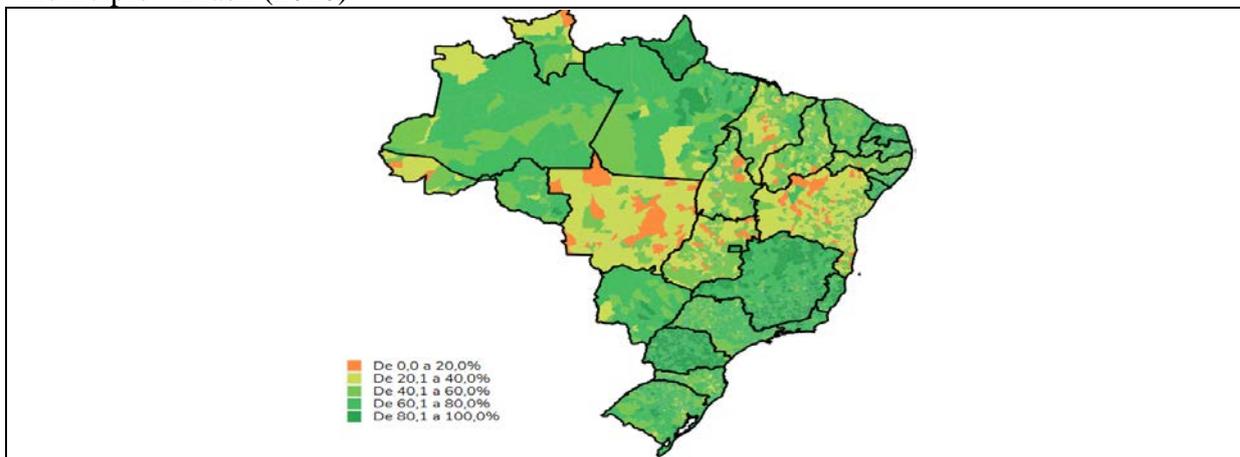
Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

O percentual de disciplinas ministradas por professores com formação adequada (grupo 1 do indicador) no Ensino Médio, para cada município brasileiro, demonstra que parte da região Centro-Oeste e da região Nordeste apresenta um desempenho ruim nesse indicador.

³¹ O Indicador de Adequação da Formação Docente classifica o docente segundo a adequação de sua formação inicial a cada disciplina que leciona na educação básica, levando-se em conta as normatizações legais vigentes (nacionais). A adequação entre a formação inicial do docente e a disciplina ministrada é avaliada em cada turma de determinada etapa de ensino, sendo classificada em um dos cinco grupos listados a seguir: Grupo 1 - Docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona; Grupo 2 - Docentes com formação superior de bacharelado (sem complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona; Grupo 3 - Docentes com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) em área diferente daquela que leciona; Grupo 4 - Docentes com formação superior não considerada nas categorias anteriores; e Grupo 5 - Docentes sem formação superior. O Indicador de Adequação da Formação Docente apresenta o percentual de classificações em cada uma das cinco categorias descritas.

Os menores percentuais foram observados nos Estados de Mato Grosso e da Bahia, enquanto Amapá, Rio Grande do Norte e Distrito Federal destacam-se positivamente (Mapa 4).

Mapa 3: Percentual de disciplinas ministradas por professores com formação adequada (grupo 1 do indicador de adequação da formação da formação docente) no Ensino Médio, por município - Brasil (2020)

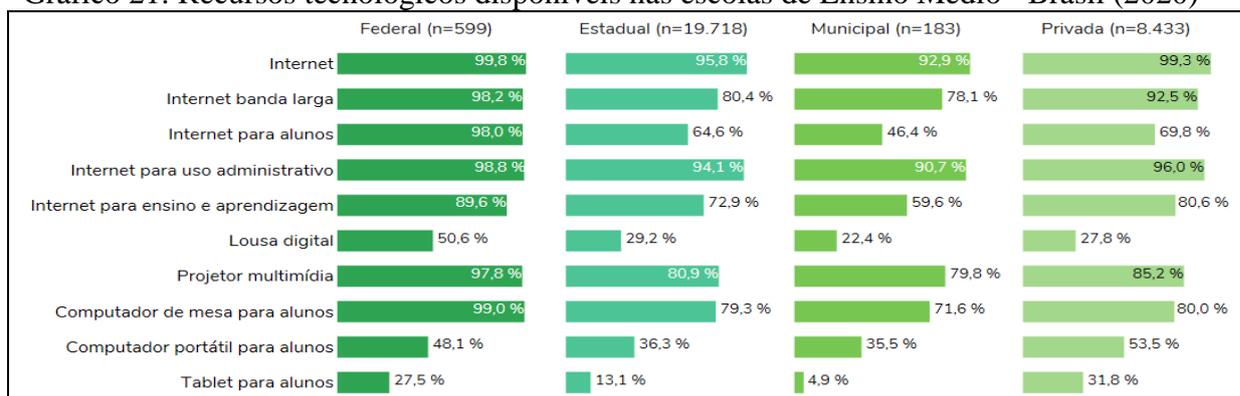


Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

No Ensino Médio, 96,9% (noventa e seis vírgula nove por cento) das escolas têm Internet. Porém, a Internet banda larga está presente em menor número, estando disponível em 84,2% (oitenta e quatro vírgula dois por cento) das escolas. O recurso é menos comum no Norte do País. Os Estados com cobertura de Internet banda larga abaixo dos 50% (cinquenta por cento) são Acre e Roraima. (CENSO ESCOLAR, 2020).

A disponibilidade de recursos tecnológicos nas escolas de Ensino Médio é maior do que nas de Ensino Fundamental. Quando observada a rede estadual, que detém o maior número de escolas de Ensino Médio, nota-se que 80,4% (oitenta vírgula quatro por cento) das unidades têm Internet banda larga. Nessa rede, o percentual de computadores de mesa para alunos é de 79,3% (setenta e nove vírgula três por cento), porém o de computadores portáteis para alunos é de apenas 36,3% (trinta e seis vírgula três por cento). Já a rede privada de ensino oferece esse equipamento aos alunos em 53,5% (cinquenta e três vírgula cinco por cento) das escolas. Da mesma forma, a rede privada possui um percentual maior de *tablets* para alunos (31,8%), enquanto 13,1% (treze vírgula um por cento) das escolas estaduais oferecem o mesmo recurso. Veja-se:

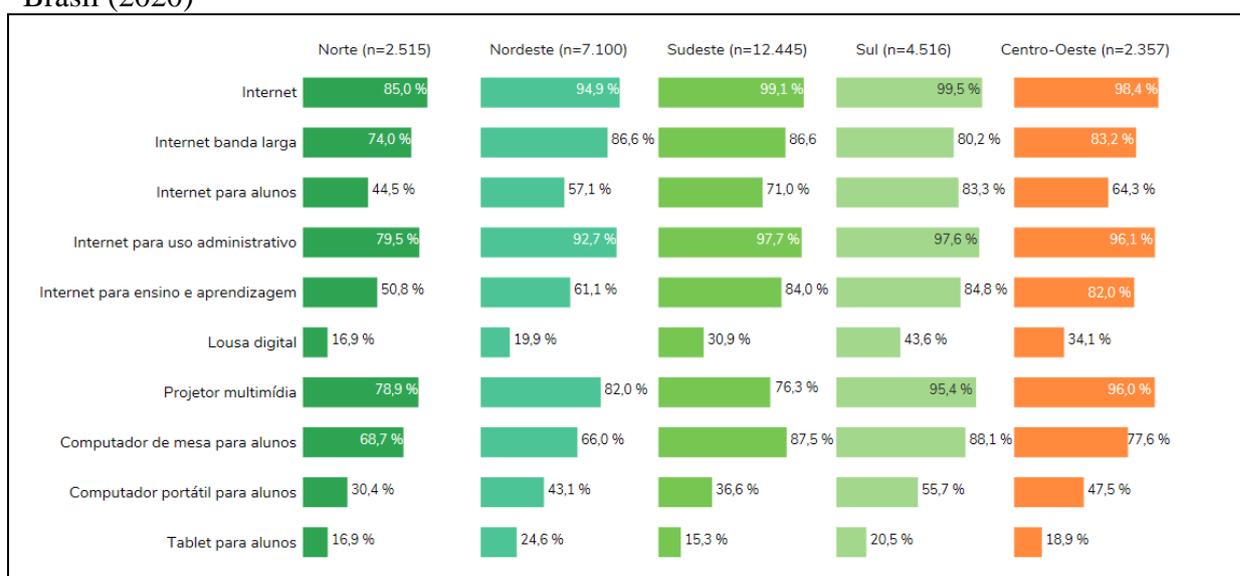
Gráfico 21: Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de Ensino Médio - Brasil (2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

O acesso à Internet e à Internet banda larga é mais abrangente no Ensino Médio do que no Fundamental. No Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste, o percentual de escolas com Internet no Ensino Médio é elevado, com 99,5% (noventa e nove vírgula cinco por cento), 99,1% (noventa e nove vírgula um por cento) e 98,4% (noventa e oito vírgula quatro por cento), respectivamente. Os menores percentuais de Internet banda larga estão no Norte (74%) e no Sul do País (80,2%). O maior percentual de *tablets* para alunos está na região Nordeste, com 24,6% (vinte e quatro vírgula seis por cento). Já o maior percentual de computadores portáteis para alunos está no Sul (55,7%). Outros recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de Ensino Médio podem ser identificados no Gráfico 22.

Gráfico 22: Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de Ensino Médio, segundo regiões - Brasil (2020)



Fonte: Censo da Educação Básica (2020).

Basicamente, a educação de qualidade é aquela que capacita a todos a participarem plenamente da vida comunitária, como cidadãos conscientes do seu lugar no mundo. É aquela que forma um sujeito-cidadão mas, antes de tudo, fornece um ambiente propício de desenvolvimento para as crianças e adolescentes. A educação é um direito importante, por três motivos: primeiro, porque é um direito de todos; segundo, porque a educação potencializa a liberdade individual; e terceiro, porque a educação gera grandes benefícios em termos de desenvolvimento.

A agência da ONU afirma que, nos lugares onde a educação tem sido garantida, as pessoas têm uma maior probabilidade de desfrutar de outros direitos. Sendo assim, a educação de qualidade permite que as pessoas possam lutar contra a pobreza, construir democracias eficientes e sociedades voltadas para uma cultura de paz.

No Brasil, quem costumeiramente possui mais acesso a uma educação de maior qualidade é aquele que possui condições financeiras de arcar com um ensino privado, o que demonstra que a desigualdade social impacta no acesso à educação. E quando se fala apenas de frequentar a escola, quem mora na área urbana tem acesso mais facilitado - isso porque, na zona rural, muitas vezes por falta de estrutura ou de políticas públicas, até mesmo conseguir chegar à escola pode ser um complicador.

A desigualdade racial ainda é refletida nessa disparidade de acesso à educação, assim como a desigualdade social. Isso ocorre, pois, a desigualdade racial está intimamente ligada com a desigualdade social, já que a população negra são maioria entre a população pobre (75%) e, entre os mais ricos, a maioria é branca (70%).

Os dados da Prova Brasil (2020) aplicada pelo SAEB, do MEC, apontam alguns destaques sobre a desigualdade e a realidade educacional do País, mostrando as diferenças entre zonas urbana e rural, ricos e pobres, escolas públicas e privadas. Aplicada em meio à pandemia, a prova mostra que 7 (sete) em cada 10 (dez) alunos do Ensino Médio têm nível insuficiente em Português e Matemática. Outros destaques são: a) mais da metade dos Estados apresentou piora de performance em, pelo menos, uma das avaliações aplicadas, na comparação com levantamentos anteriores. São eles AM, AP, BA, DF, MA, MS, MT, PA, PB, PE, RJ, RN, RR, SC e SP; b) o estado do Amazonas registra as maiores diferenças de desempenho entre alunos da zona rural e da zona urbana. Um aluno da zona urbana do Estado aprende mais que aquele que mora no campo, com uma diferença média de 35 (trinta e cinco) pontos; c) o estado do Piauí é o que tem a maior desigualdade de desempenho entre alunos de escolas públicas (estaduais e municipais) e privadas: uma média de 80 (oitenta) pontos; e d) já o estado do Ceará

é um dos que menos apresenta desigualdades de ensino quando comparado o desempenho de alunos de escolas públicas e privadas e dos mais ricos com os mais pobres.

De acordo com a PNAD Contínua 2019, o Nordeste é a região com o maior número de adultos que não completaram o Ensino Médio: são 3 (três) a cada 5 (cinco) (60,1%).

No Brasil todo, 57% (cinquenta e sete por cento) das pessoas brancas concluíram o Ensino Médio, enquanto essa proporção foi de 41,8% (quarenta e um vírgula oito por cento) entre pretos ou pardos. A pesquisa também mostrou dados sobre abandono escolar e descobriu que, das 50 mi (cinquenta milhões) de pessoas de 14 (quatorze) a 29 (vinte e nove) anos do país, 20,2% (vinte vírgula dois por cento, ou 10,1 milhões) não completaram alguma das etapas da Educação Básica. Desse total, 71,7% (setenta e um vírgula sete por cento) eram pretos ou pardos. (PNAD, 2019)

A passagem do Ensino Fundamental para o Médio é a que mais acentua o abandono escolar, sobretudo pela necessidade de trabalhar (39,1%, trinta e nove vírgula um por cento) e a falta de interesse (29,2%, vinte e nove vírgula dois por cento). Entre as mulheres, destacam-se ainda a gravidez (23,8%, vinte e três vírgula oito por cento) e os afazeres domésticos (11,5%, onze vírgula cinco por cento). Outros indicadores ainda mostram que a taxa de analfabetismo é de 6,6% (seis vírgula seis por cento), o que corresponde a 11 mi (onze milhões) de pessoas. Dessas, mais da metade (56,2%, cinquenta e seis vírgula dois por cento, ou 6,2 mi, seis vírgula dois milhões) vive na região Nordeste. Para pretos e pardos, a taxa (8,9%, oito vírgula nove por cento) é 5,3% (cinco vírgula três por cento) maior do que para brancos (3,6%, três vírgula seis por cento). (PNAD, 2019).

Com esses dados, é possível notar características claras de quem possui mais e menos acesso à educação no Brasil. Esses dados são importantes para a elaboração de políticas públicas, a fim de melhorar os pontos que não alcançam bons índices.

Ademais, um estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas Social (2020) mostrou que essas desigualdades aumentaram mais com a pandemia de Covid-19. Entre os motivos, estão as dificuldades encontradas pelos estudantes para acompanhar as aulas remotas, que afetaram principalmente os alunos de baixa renda. Isso se dá pela dificuldade de acesso. Dados do IPEA (2018) mostraram que, na época, cerca de 16% (dezesesseis por cento) dos alunos do Ensino Fundamental (4,35 mi, quatro vírgula trinta e cinco milhões) e 10% (dez por cento) do Ensino Médio (780 mil, setecentos e oitenta mil) não tinham acesso à Internet. Quase todos eram da rede pública, situação que refletiu no ensino remoto.

O levantamento ainda mostrou que os alunos das famílias em situação de pobreza, com renda per capita de até R\$ 245,00 (duzentos e quarenta e cinco reais), foram os que menos frequentaram a escola, menos receberam atividades e os que menos dedicaram horas às atividades de aula no ano de 2020. Na contramão, os que integram famílias de Classes A e B foram os que mais aproveitaram o ensino remoto. (FGV, 2020).

Essa falta de acesso à educação de qualidade fortalece o ciclo de desigualdade social, já que indivíduos com pouco ou menos estudo dificilmente conseguem mudar sua condição ao longo da vida, enquanto aqueles que nascem com maior renda podem estudar mais e, por consequência, se tornarem adultos com condições financeiras e sociais melhores. Ora, a evolução social, econômica e cultural acontece por meio do conhecimento e do acesso a informações, necessários para que todos compreendam melhor o mundo, a ligação entre os fatos, os problemas, os desafios e, sobretudo, o papel de cada um, ante este cenário complexo.

Essa correlação da educação com a redução da desigualdade é possível porque um Estado que investe em educação também investe em saúde, em políticas de assistência social.

A educação é expressão do processo da democracia, por isso deve-se indagar por qual motivo, em um país que se diz democrático, uma grande parte da população nem sequer conclui o Ensino Fundamental. Infelizmente, acredita-se que não têm esse interesse porque um cidadão alfabetizado incomoda, pois pensa, reflete acerca do que acontece consigo e com sua comunidade. Na verdade, a educação é uma das maneiras mais eficientes de formar cidadãos completos, questionadores, engajados e proativos, capazes de promover mudanças importantes na sociedade.

O fato é que a educação é um fator capaz de desenvolver nos indivíduos suas potencialidades ao permitir o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, como previsto na CF/1988. Quando a educação é disseminada de forma universal, ela se torna um dos mais importantes mecanismos para a promoção de oportunidades e igualdade entre as pessoas.

Enfatize-se aqui a importância da valorização dos professores, bem como a sua formação inicial, reformando e profissionalizando esse professor com formação prática. As escolas também entram nessa valorização, recebendo recursos financeiros suficientes para a promoção de um ensino eficiente. As salas de aula precisam estar equipadas com a infraestrutura necessária para o aprendizado, com material escolar de qualidade e para todos. Os livros devem ser de fácil compreensão e conteúdo didático.

A redução das desigualdades também é muito importante, visto que um dos maiores motivos de evasão escolar se dá no Ensino Médio, por adolescentes que precisam trabalhar, seja no ambiente externo ou em casa. Inclusive, trata-se muitas vezes de um trabalho irregular, fora da modalidade de menor aprendiz. (ALVES, 2028).

Os dados da PNAD Contínua (2019), mostraram, entre outros pontos, que a educação brasileira continua longe de ser para todos. Os dados pintam o retrato de um sistema público que não foi capaz de atender às necessidades educacionais de brasileiros de todas as idades.

Muito embora esta tese tenha como objetivo analisar a efetividade do direito à educação no Ensino Médio e na Educação Profissional, verifica-se também que o direito à educação no Ensino Fundamental não é garantido a todos, conforme estabelecido pela Constituição. Tanto que o analfabetismo ainda persiste. Em 2019, havia 11,3 mi (onze vírgula três milhões) de pessoas com 15 (quinze) anos ou mais ainda não alfabetizadas, o que perfaz uma taxa de 6,8% (seis vírgula oito por cento). Quanto mais velha a população, maior o índice de analfabetismo. (PNAD, 2019).

A dívida histórica do país com a educação de seu povo é ainda maior com a população negra. Enquanto 3,9% (três vírgula nove por cento) da população branca com 15 (quinze) anos ou mais é iletrada, o percentual sobe para 9,1% (nove vírgula um por cento) entre os negros. Entre os brasileiros analfabetos com mais de 60 (sessenta) anos, 10,3% (dez vírgula três por cento) são brancos e 27,5% (vinte e sete vírgula cinco por cento) são negros. (PNAD, 2019).

O levantamento mostra ainda que: 40% (quarenta por cento) das pessoas com mais de 25 (vinte e cinco) anos não concluíram o Ensino Fundamental; e 30,7% (trinta vírgula sete por cento) dos alunos do Ensino Médio estavam defasados em relação idade/série ou fora da escola. Outros 46% (quarenta e seis por cento) não trabalhavam, não se qualificavam para o trabalho e muito menos trabalhavam. Embora tenha aumentado de 46,2% (quarenta e seis vírgula dois por cento) para 47,4% (quarenta e sete vírgula quatro por cento) o índice de pessoas com 25 (vinte e cinco) anos ou mais que tenham finalizado o Ensino Médio, essa variação não foi acompanhada de uma redução na desigualdade racial. Enquanto os brancos são 55,5% (cinquenta e cinco vírgula cinco por cento) desse universo, os negros correspondem a 40,3% (quarenta vírgula três por cento). (PNAD, 2019).

Os dados acima expostos proporcionam a obtenção de estatísticas sobre as condições de oferta e atendimento do sistema educacional brasileiro, reunindo informações sobre as suas etapas e modalidades de ensino e compondo um quadro detalhado sobre o Ensino Médio e a Educação Profissional (2016-2020), que subsidiam esta tese. Ou seja, os dados estatísticos

educacionais oficiais exibidos amparam a defesa de que, no Brasil, a educação é direito constitucional. Todavia, em meio a ações de Estado, este direito não é efetivamente garantido a todos os brasileiros.

A evasão escolar na adolescência segue como um problema em todo o País. Em 2018, 88,2% (oitenta e oito vírgula dois por cento) da população entre 15 (quinze) e 17 (dezessete) anos de idade estavam na escola, longe da meta de universalização do próprio PNE (IBGE/2019). Isso quer dizer que 11,8% (onze vírgula oito por cento) dessa faixa etária, ou 1,2 mi (um vírgula dois milhão) de adolescentes, estão fora da escola.

O problema está localizado no Ensino Médio. A taxa de frequência escolar bruta (proporção das pessoas que frequentam a escola, em qualquer série ou nível, em relação à população total de determinada faixa etária) das pessoas de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade está próxima da universalização, pelo menos desde 2016. Na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, a taxa passou de 87,2% (oitenta e sete vírgula dois por cento), em 2016, para 88,2% (oitenta e oito vírgula dois por cento), em 2019 (a meta do PNE é atingir a universalização até 2024).

O quadro é parecido na comparação entre as regiões do País, mas as desigualdades entre as faixas de renda chamam a atenção. Entre os adolescentes de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos que estão no grupo dos 20% (vinte por cento) mais pobres, 11,8% (onze vírgula oito por cento) abandonaram a escola sem concluir sequer o Ensino Básico. Entre os 20% (vinte por cento) mais ricos dessa faixa etária, apenas 1,4% (um vírgula quatro por cento) havia abandonado os estudos nessas condições. (IBGE/2019).

Para o IBGE (2019), a evasão está relacionada ao atraso escolar, que atinge os maiores níveis na faixa de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos. Nessa faixa etária, 23,1% (vinte e três vírgula um por cento) do total da população estão fora da etapa adequada para a idade. Com isso, 49% (quarenta e nove por cento) da população de 25 (vinte e cinco) a 64 (sessenta e quatro) anos não completou o Ensino Médio. O indicador é o dobro da média dos países-membros ou associados à OCDE, que ficou em 21,8% (vinte e um vírgula oito por cento), nos dados de 2017.

Apenas México (62,3%, sessenta e dois vírgula três por cento, da população de 25, vinte e cinco, a 64, sessenta e quatro, anos, sem Ensino Médio completo), Turquia (60,7%, sessenta vírgula sete por cento), Costa Rica (60,5%, sessenta vírgula cinco por cento) e Portugal (52%, cinquenta e dois por cento) têm indicadores piores do que o Brasil nesse quesito, conforme *ranking* elaborado pelo IBGE (2019). O Japão (zero), Canadá (8,9%, oito vírgula nove por cento), Estados Unidos (9,4%, nove vírgula quatro por cento), Finlândia (11,9%, onze

vírgula nove por cento) e Suíça (12,2%, doze vírgula dois por cento) estão entre os países ricos com os melhores indicadores da lista.

Os dados do IBGE (2019) também mostram a persistência da mazela do analfabetismo. A taxa de analfabetismo ficou em 6,8% (seis vírgula oito por cento), em 2018, para a população de 15 (quinze) anos ou mais. Em 2016, a taxa estava em 7,2% (sete vírgula dois por cento).

Em 2020, cerca de 5,5 mi (cinco vírgula cinco milhões) de crianças e adolescentes de 6 (seis) a 17 (dezessete) anos tiveram seu direito à educação negado, segundo o UNICEF. O dado inclui os que não frequentavam a escola (1,4 mi, um vírgula quatro milhões), seja de forma presencial ou remota, e os que frequentavam, mas não tiveram acesso a atividades pedagógicas (4,1 mi, quatro vírgula um milhões). (UNICEF, 2021).

A PNAD Contínua do segundo trimestre de 2021 já começa a mostrar os efeitos da pandemia da Covid-19 nas taxas de atendimento escolar. O “Todos Pela Educação” produziu a nota técnica “Taxas de atendimento escolar da população de 6 a 14 anos e de 15 a 17 anos”, com dados da PNAD Contínua/IBGE do segundo trimestre de 2021, buscando medir o impacto inicial do longo período de fechamento das escolas em todo o Brasil.

Entre crianças e jovens de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos, a nota do PNAD destaca que, no segundo trimestre de 2021, houve um aumento de 171,1% (cento e setenta e um vírgula um por cento) daqueles que estavam fora das escolas, na comparação com o mesmo período de 2019. Isso significa que 244 (duzentos e quarenta e quatro) mil crianças e jovens nessa faixa não estavam matriculadas. É 1% (um) do total desta faixa etária, sendo a maior taxa observada nos últimos 6 (seis) anos. Houve também elevação significativa do número de crianças que, em idade para estarem no Ensino Fundamental (6 a 14 anos), estavam na Pré-Escola (702,7 mil em 2021, ante 396,8 mil em 2019). Com elevação do número daqueles fora da escola ou frequentando a Pré-Escola, o percentual de crianças e jovens de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos matriculados no Ensino Fundamental (ou no Ensino Médio, no caso daqueles que já concluíram o 9.º ano) chegou a 96,2% (noventa e seis vírgula dois por cento), o menor valor desde 2012. Em 2019, essa taxa era de 98% (noventa e oito por cento);

No caso dos jovens de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, permaneceu a tendência de queda no percentual daqueles que estão fora da escola, chegando a 4,4% (quatro vírgula quatro por cento) no 2.º trimestre de 2019. Teve-se, no segundo trimestre de 2019, 407,4 (quatrocentos e sete vírgula quatro) mil jovens de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos fora da escola, sem ter completado o Ensino Médio, menos do que os 486,2 (quatrocentos e oitenta e seis vírgula dois) mil de 2020 e dos 679,8 (seiscentos e setenta e nove vírgula oito) mil de 2019.

No entanto, houve aumento no número de jovens de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos que estavam frequentando etapas educacionais anteriores (Ensino Fundamental regular, EJA do Fundamental, ou Alfabetização de Jovens e Adultos): de 1,6 mi (um vírgula seis milhão), em 2020, para, aproximadamente, 1,9 mi (um vírgula nove milhão), em 2021. Em termos relativos, o percentual foi de 17,5% (dezesete vírgula cinco por cento) para 20,3% (vinte vírgula três por cento).

O grande legado que a pandemia deixou para a Educação foi a tomada de consciência de que os problemas educacionais são, antes de tudo, problemas de desigualdade social. Embora a função social da escola não seja de assistência social (é de garantir aprendizagens), ela tem o papel fundamental de acionar a rede de proteção, por sua capilaridade e contato diário e porque, para garantir aprendizagens, precisa olhar para o estudante como um todo. Portanto, este também é o momento de resgatar políticas públicas que garantam condições para os estudantes, sobretudo os adolescentes e adultos, a continuarem na escola.

Os números oficiais disponíveis ainda não capturaram as consequências esperadas pelo fechamento das escolas. Por serem recentes, não podemos dimensionar, por completo, os efeitos globais provocados pela adoção (ainda que precária) das soluções de ensino remoto ou, principalmente, os prejuízos para as camadas mais vulneráveis da população, que sequer tiveram acesso às aulas virtuais. Porém, acredita-se que os danos serão profundos e duradouros.

O fechamento de escolas, certamente, serviu para aumentar as diferenças de oportunidades, solapar direitos e reavivar problemas sociais que o Brasil possui. Assim, males de caráter estrutural, como o acesso, a evasão e a baixa qualidade do sistema, foram impulsionados, em proporções que ainda não se consegue medir. O UNICEF prevê o risco de o Brasil regredir duas décadas no acesso à educação. (UNICEF, 2021).

Outro estudo, dessa vez publicado pelo Banco Mundial, alerta para o atraso na alfabetização e aponta para um impacto educacional que afetará uma geração até a vida adulta, com diminuição de produtividade e perdas salariais. (BANCO MUNDIAL, 2021).

A situação de vulnerabilidade em que se encontram crianças e adolescentes pobres, pretas(os), pardas(os) e indígenas, no Brasil, não é uma coincidência, não é resultado de um processo histórico que, tal como a natureza, não é previsível nem controlável, mas da manutenção de escolhas que condenam grandes parcelas da população à invisibilidade, ao abandono e ao silenciamento.

Observe-se que a efetividade da educação se reflete em questões democráticas, desigualdade, exclusão e inclusão social, ou seja, não bastam as oportunidades de acesso e

criação de vagas, além da inclusão de pessoas carentes economicamente, sendo necessário que lhes sejam garantidos meios de permanência e de condições adequadas para os estudos. Assim, garantir o direito à educação é, sem dúvida, uma prioridade e um passo fundamental na consolidação da cidadania. A educação é uma competência comum a todos os entes federados que formam o Estado brasileiro. É um direito público subjetivo de todos.

Contudo, vê-se que a educação, condicionada à estrutura econômica e social, é sinônimo de contradição. Entendida pelo sistema capitalista como uma extensão da preparação da força produtiva para o mercado de trabalho, perde seu objetivo central que privilegia o conhecimento, os referenciais teóricos, passando a atuar de maneira pragmática e instrumental, em consonância com os interesses do mercado.

As organizações internacionais, não satisfeitas, redefinem o papel da educação, na crítica de que a disponível no mercado não atende as reais necessidades corporativas. Dessa maneira, passam a assumir para si as diretrizes e estratégias educacionais, na perspectiva de receberem retornos imediatos e mais alinhados às suas políticas educacionais, vigentes nos delimitados momentos histórico-econômicos. As expressões pedagógicas são carregadas de contradições, antagonismos e interesses, pois teoricamente os conceitos são fundamentados de possibilidades de desenvolvimento cognitivo, social e político, porém na sua aplicação não fogem à regra, cuja lógica são os interesses do sistema capitalista.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se, neste trabalho, expor as relações entre direito e educação, defendendo esta última como direito de cidadania, assegurado historicamente. Em um Estado cuja formação histórico-social é baseada no clientelismo, na exclusão e no descompromisso governamental para com as classes mais baixas, a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional disciplinam, de forma explícita, a obrigatoriedade de garantir o direito à educação e, conseqüentemente, o dever de organizar o sistema educacional brasileiro.

A intenção é que a meta, proposta ou enunciação do direito à educação se efetive, na prática, valendo-se dos meios necessários, e não se torne, como em tantas outras oportunidades, mera previsão legal, que não alcança os fins perseguidos pelo Estado.

Desse modo, a tese ora defendida apoiou-se, metodologicamente, na avaliação política das políticas públicas em educação. Do ponto de vista teórico-conceitual, defendeu-se o direito à educação, de matriz constitucional, como um dos papéis do Estado Democrático de Direito, tendo em vista que é por meio da concepção do Estado como ente jurídico, existindo na ordem jurídica e procurando atuar segundo o Direito, que se estabelecem limites eficazes à ação governamental, no seu relacionamento com os cidadãos.

O direito à educação enseja a correlata obrigação do Estado em prestá-la, o que importa na necessária observância dos princípios regentes da atividade estatal, quer sejam expressos, como a impessoalidade e a eficiência, quer sejam implícitos, como o princípio da continuidade do serviço público. Especificamente em relação à continuidade ou permanência do serviço, trata-se de mera derivação de sua utilidade e essencialidade.

Na conjugação e síntese das análises, verificou-se que o aparato legal existente no Brasil que regulamenta o Ensino Médio e a Educação Profissional, a partir da CF/1988, imbrica e implica questões econômicas, políticas e sociais envoltas em aspectos jurídicos contraditórios, que permeiam as políticas públicas, as quais comprometem sistematicamente a educação como direito fundamental inalienável em uma perspectiva histórico-crítica.

Da educação para ricos e pobres, da dualidade estrutural, da tentativa mais recente das reformas em uniformizá-la, padronizá-la e, por que não, desresponsabilizar o Estado pela sua efetivação, depreendeu-se que o processo de definição de políticas públicas no País reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade civil.

Com relação às ações legais do Estado brasileiro em políticas públicas educacionais, no Brasil contemporâneo, estabeleceram-se conexões com o Processo de Copenhaga, em

especial pela particular abordagem adotada pelos órgãos de governança europeia para desencadear mudanças educativas, vinculadas a interesses definidos em determinadas agendas, revelando as relações de poder econômico, político e ideológico impostas, sobretudo nas etapas que formam o ciclo de uma política pública: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação, tendo esta última predominante influência das concepções de larga escala, de *rankings*, próprias do chamado Estado-Avaliador.

Portanto, mesmo que se reconheçam alguns avanços nos marcos legais, especialmente a partir do processo de redemocratização do País, evidenciou-se que ainda há um caminho muito longo a percorrer até que a legislação educacional seja cumprida no Brasil, posto que assegurar o direito à educação não é apenas ofertar vagas nas escolas ou nos institutos federais. Pelo contrário, é necessário lutar pela permanência dos estudantes nas instituições de ensino, como sujeitos de direito, assegurando-lhes uma educação pública, gratuita e com qualidade.

A questão do direito à educação no Brasil está presente desde a formação do Estado nacional independente. As discussões sobre o tema foram permeadas ao longo dos anos por dois aspectos de grande importância: quem é o cidadão sujeito de direitos e qual o papel do Estado para a garantia da oferta educacional.

Além disso, apurou-se que a existência da garantia legal do direito à educação e da existência de mecanismos para a sua defesa não são suficientes para que ela se efetive com qualidade para todos, sendo necessário transformar/concretizar em políticas públicas os direitos já reconhecidos constitucionalmente, exigindo-se do poder público, seja por meio judicial ou pela cobrança da sociedade civil organizada, a sua realização.

Desta feita, uma análise documental da legislação já se mostra suficiente para revelar o quanto nossa história é marcada por avanços graduais e retrocessos abruptos decorrentes de mudanças na conjuntura política. Por um lado, ainda que se tenha críticas às formas de organização do sistema educacional atual, são notórios os avanços na forma de articulação dos entes federativos ao longo dos anos, com definição de responsabilidades e repasse de recursos para a real efetivação da oferta pública. Por outro, é imperioso, para além do reconhecimento, a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, notadamente de populações historicamente excluídas.

O Brasil apresenta, em cada período de sua história, realidades e contextos diferentes: uma educação domesticadora, elitista, reacionária, não raro em precárias condições, privava e ainda priva a população de uma educação democrática, libertadora, transformadora e de qualidade.

Por mais que as leis sinalizassem mudanças, a realidade pouco se alterava: a educação, com toda a sua magnitude, destinou-se a beneficiar a classe dominante em detrimento das classes populares, contribuindo para formar “objetos” para o mercado de trabalho e para o desenvolvimento econômico.

Analisou-se a linha do tempo do direito à educação no Brasil, voltando-se o olhar para a Educação Profissional em articulação com o Ensino Médio, a partir de um recorte das legislações vigentes. Evidenciou-se a necessidade de conhecer os avanços legais para não se incorrer em retrocessos nos aspectos que organizam a oferta e a garantia do ensino público, cuja qualidade tem uma inarredável dimensão social.

A pesquisa advertiu que o Brasil, além de apresentar índices muito abaixo da expectativa, não está, sequer, conseguindo acompanhar as diretrizes e desenvolver as metas traçadas no PNE (2001-2010/2014-2024). Ademais, os dados do Censo Escolar indicaram que 72% (setenta e dois por cento) dos alunos do Ensino Médio sabem menos do que o mínimo esperado. Consta ainda do portal “Todos pela Educação”, que 4 (quatro) em cada 10 (dez) jovens de 19 (dezenove) anos não se formaram no Ensino Médio, por exemplo.

De maneira geral, a exclusão atinge principalmente as populações socialmente mais vulneráveis, já privadas de outros tantos direitos. Além da negação do direito de acesso à escola, há quem esteja na escola, mas que não tenha garantido o direito de aprender, resultando, no futuro, em um sem-número de “analfabetos funcionais”.

Portanto, para alterar essa realidade, é imprescindível: a) aumentar o investimento social na primeira infância e o acesso a programas de desenvolvimento infantil, e melhorar a cobertura da educação inicial; b) garantir o acesso e a permanência de todos na Educação Fundamental, reduzindo substancialmente a repetência, a deserção escolar e a idade acima da regular; c) assegurar a toda a população o acesso à educação de qualidade, enfatizando o atendimento às populações em situação de vulnerabilidade; d) dar maior prioridade à alfabetização e à EJA, como parte dos sistemas educativos nacionais, melhorando os programas existentes e criando alternativas que acolham todos os jovens e adultos; e) prosseguir no melhoramento da qualidade da educação, priorizando a escola e a sala de aula como ambientes de aprendizagem, recuperando o valor social do docente e melhorando os sistemas de avaliação; f) formular políticas educacionais inclusivas e projetar modalidades e currículos diversificados para atender a população excluída por razões individuais, de gênero, linguísticas ou culturais; g) aumentar e redistribuir recursos com critérios de equidade e eficiência, bem como mobilizar outros recursos com modalidades alternativas; h) proporcionar altos níveis de

profissionalização aos docentes e políticas de reconhecimento efetivo da carreira que melhorem sua qualidade de vida e condições de trabalho; i) articular as políticas educacionais com as políticas públicas voltadas à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais; j) adotar e fortalecer a utilização de tecnologias de informação e comunicação nos sistemas educacionais e nos processos de ensino e aprendizagem; e k) fortalecer a capacidade de gestão em nível local, estadual e nacional.

O direito à educação no Brasil tem uma longa trajetória a seguir, até ultrapassar os limites impostos pelas condições existentes em seu processo de formação. Não basta a educação estar assegurada formalmente, a sua efetividade deve ser garantida em todo o território nacional, tendo em vista que, embora seja um direito amplamente reconhecido, milhares de cidadãos continuam a não usufruir efetivamente dela, muitas vezes por fatores sociais e econômicos, resultando na inacessibilidade a um direito humano e inalienável. Tem-se, portanto, uma verdadeira disparidade entre o direito posto e a realidade educacional do Brasil.

Assim, percebeu-se que há muito a fazer, de fato, para garantir a efetividade do direito à educação em uma perspectiva democrática e de equidade, considerando que, no Brasil, não se pode levar em conta apenas os índices externos, mas a realidade concreta do contexto e da realidade política, socioeconômica e cultural. A propósito, bem diversa e desigual.

Por fim, a educação, não apenas necessária, mas medida possível de oferecer aos indivíduos oportunidades de contato com o mundo do conhecimento sistematizado, garantindo-lhes os meios necessários para compreender a ordem vigente, e não só isso, superá-la. Em uma sociedade desigual como a brasileira, cuja organização escolar tem estreita vinculação com a manutenção do *status quo*, garantir o domínio dos conhecimentos historicamente produzidos é medida que se impõe para o desenvolvimento da cidadania.

REFERÊNCIAS

ANDERSEN, S.; ELIASSEN, K. Making policy in Europe: the europeification of national policy-making. Londres: Sage, 1993.

ANDERSON, P. 1979. Linhagens do Estado Absolutista. *Lineages of the Absolutist State*. London: Verso. ISBN 0-86091-710-X. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/271217770_Review_of_Lineages_of_the_Absolutist_State_by_Perry_Anderson> Acesso: 10 mar 2020.

ANDRADE, J. C. V. de. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

ANDRADE, M. M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**: elaboração de trabalhos na graduação. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

AFONSO, A. J. **Reforma do Estado e políticas educacionais**: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. Educação & Sociedade, ano XXII, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

AGUIAR, M. A. da S. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009**: questões para reflexão. Educ. Soc. vol.31 no.112 Campinas July/Sept. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>. Acesso: 18 fev 2021.

ALAN, W. *Viewpoint NGOs, civil society and the state*: avoiding theoretical extremes in real world issues Development in Practice. 1998.

ARELARO, L. R. G. Reforma do ensino médio: o que querem os golpistas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 11-17, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/770/722>. Acesso: 05 mar 2021.

ARENDT, H. **Responsabilidade e julgamento**: escritos morais e éticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ATALIBA NOGUEIRA, J. C. de. **Lições de Teoria Geral do Estado**, 1969.

ANTUNES, F. *Globalization and europeification of education policies*: Routes, processes and metamorphoses. European Educational Research Journal, v. 5, n. 1, p. 38-56, 2006.

ANTUNES, F. **Nova ordem educacional, espaço europeu de educação e aprendizagem ao longo da vida**: actores, processos e instituições. Subsídios para debate. Coimbra: Almedina, 2008.

ANTUNES, F. *Economising education*: From the silent revolution to rethinking education. A new moment of Europeanisation of education? European Educational Research Journal, v. 15, n. 4, p. 410-427, 2016.

ANTUNES, F. **Nova ordem educacional, espaço europeu de educação e aprendizagem ao longo da vida**: actores, processos, instituições. Subsídios para debate. Coimbra: Edições Almedina, 2008.

ANTUNES, F. **A reforma da educação e da formação profissionais e o “Processo de Copenhaga”**. A página da Educação Online. Edição n.º 187, série II, 2009. Disponível em: <<https://www.apagina.pt/?aba=7&cat=532&doc=13681&mid=2>>. Acesso: 24 abr. 2019.

ANTUNES, F. **A nova ordem educativa mundial e a União Europeia**: a formação de professores dos Princípios Comuns ao ângulo Português. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 25, n. 2, 425-468, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufsc.br>>. Acesso: 06 mai. 2019.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-598.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do estado**. 4 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

AZEVEDO, J. M. L. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educacional no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria C.; AGUIAR, A. de S. (orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2004.

BARRETO, L.. **Os Bruzundangas**. São Paulo: Ática, 1985.

BARROSO, L. R. A constituição brasileira de 1988: uma introdução. In MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 1.

BARROSO, J. **O estado, a educação e a regulação de políticas públicas**. *Educ. Soc.*, v. 26, n. 92, p. 725 – 751, out. 2005.

BARROSO, L. R. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BECK, U. *Risk society*. Towards a new modernity. Londres: Sage, 1992.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BERBEL, M. R.; MARQUESE, R. de B. **A escravidão nas experiências constitucionais ibéricas**: 1810-1824. São Paulo, 2005.

BOBBIO, N. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. Disponível em: <<http://www.silep.gob.bo/silep/masterley/127385>>. Acesso: 14 ago 2019.

BOEHM, C. *In the Forest*. Cambridge: Harvard University Press, 1999. ISBN 9780674006911.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Trad. Marco A. Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, P. **Teoria do estado**. 6 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. A Constituinte e a Constituição de 1998. In: BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História Constitucional do Brasil**. Capítulo XV. Brasília: Editora OAB, 1989.

BODIN, J. **Os seis livros da República**: livro primeiro. São Paulo: Ícone Editora, 2011.

BOMFIM, M. **A América latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 291 p. ISBN: 978-85-99662-78-6. Available from SciELO Books

BOURDIEU, P.; CHAMPAGNE, P. Os excluídos do interior. In: Nogueira, M. A.; Catani, A. (Orgs.). **Pierre Bourdieu: escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 217-227. Disponível em: <https://www.academia.edu/17628668/Os_Exclu%C3%ADdos_do_Interior>. Acesso em: 12 mar 2020.

BUARQUE DE HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

BRASIL. **Arquivo Nacional**. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Consulta ao Acervo. Disponível em: <<http://www.arquivonacional.gov.br/br/>>. Acesso: 27 ago. 2019.

BRASIL. Ministérios das Relações Exteriores. **Banco Mundial**. <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>>. Acesso: 25 abril 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo escolar**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/inicio>>. Acesso: 13 mai 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação do Governo. Biblioteca da Presidência. **Copenhague + 5**. Genebra, 2000. Disponível em: <https://www.google.com/search?biw=1366&bih=606&ei=NBTUXOKHKKS5wK9k6-YAg&q=copenhague+%2B+5+genebra+relat%C3%B3rio&oq=copenhague+%2B+5+genebra+relat%C3%B3rio&gs_l=psy-ab.3..33i160.9183.11931..12215...0.0..0.272.2244.0j1j9.....0....1..gws-wiz.....0i71j33i22i29i30j33i21.zVP3MOIL8xs>. Acesso: 06 mai 2019.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Carta de Lei de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso: 26 ago 2019.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro, Diário Oficial da União, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 16 abr 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 10 de novembro de 1937). Rio de Janeiro, Diário Oficial da União, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso: 15 ago 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Rio de Janeiro, Diário Oficial da União, 19 set. 1946. disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso: 15 ago 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2019**: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 346, de 19 de abril de 1890**. “Crêa a Secretaria de Estado dos Negocios da Instrução Publica, Correios e Telegraphos”. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-346-19-abril-1890-513750-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso: 19 ago 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 3.890 de 1 de janeiro de 1901**. Aprova o código dos institutos de ensino superior e secundário, dependentes do ministério da justiça e negócios interiores. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=402590>> Acesso: 19 ago 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 19.890, de 18 de abril de 1931**. Dispõe sobre a organização do ensino secundário. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19890-18-abril-1931-504631-publicacaooriginal-141245-pe.html>> Acesso: 19 ago 2019.

BRASIL. **Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (Revogado pelo Decreto n. 5.154, de 2004). Brasília, Diário Oficial da União, 18 abr. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm>. Acesso: 21 ago 2019.

BRASIL. **Decreto n. 5.154, de 23 de julho de 2004**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 24 jun 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>>. Acesso: 21 ago 2019.

BRASIL. **Decreto n. 6.302, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Brasília, Diário Oficial da União, 13 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm>. Acesso: 21 ago 2019.

BRASIL. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso: 25 abr 2019.

BRASIL. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio.** Brasília: MEC-SETEC, 2007.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).** Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>>. Acesso: 18 fev 2020.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Da responsabilidade dos Ministros e Secretarios de Estado e dos Conselheiros de Estado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-15-10-1827.htm>. Acesso: 21 ago 2019.

BRASIL. **Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 27 dez 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso: 15 abr 2017.

BRASIL. **Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1.º e 2.º graus, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 12 ago 1971. (Revogada pela Lei n. 9.394/1996, de 20 dez. 1996). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso: 21 ago 2019.

BRASIL. **Lei n. 7.044, de 18 de outubro de 1982.** Altera dispositivos da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2.º grau. Brasília, Diário Oficial da União, 19 out. 1982. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7044.htm>. Acesso: 21 ago 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Diário Oficial da União, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso: 21 ago 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, n. 10.880, de 9 de junho de 2004, e n. 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 21 jun. 2007. disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso: 21 ago 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso: 05 mar 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera as Leis n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei n. 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei n. 11.161, de 5 de agosto de

2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, Diário Oficial da União, 17 fev. 2017. disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm>. Acesso: 21 ago 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plataforma Nilo Peçanha**. Disponível em: <<http://plataformanilopecanha.mec.gov.br>>. Acesso: 07 mai 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso: 13 mai 2019.

BRASIL. **Subsídios à elaboração de políticas para o ensino médio**. Brasília: MEC (Sesg), 1989.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **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 (Inep). **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2018**. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2020**. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2022**. Brasília, DF: Inep, 2022.

BRITTO, T. F. de. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In: GOMES, Ana Valeska Amaral. BRITTO, Tatiana Feitosa de (orgs). **Plano Nacional de Educação [recurso eletrônico]: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

BOBBIO, N. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BUCCI, D.. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, J. J.G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASIMIRO, A. P. B.S. Igreja, educação e escravidão no Brasil Colonial. **Revista Politeia: História e Sociedade**, Vitória da Conquista, BA, v. 7. n. 1, p. 85-102, 2007. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/politeia/issue/view/22>>. Acesso: 16 mar 2020.

CARVALHO, L. M. **Intensificação e sofisticação dos processos da regulação transnacional em educação: o caso do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes.** Educação e Sociedade, v. 37, n. 136, p. 669-683, 2016.

CAVALCANTI, N. O. (2007). A reordenação urbanística da nova sede da Corte. Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, nº 436. jul./set., 2007. p. 149-199. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/1iwf0ZqxRFrcFmWAVH4hT6fhEqywpJoVMP2EqTWLyFULFAJwuei99R69qgPCz/edit>. Acesso em 16 mar 2020.

CHIRINÉA, A. M.; BRANDÃO, C F. **O Ideb como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v23n87/0104-4036-ensaio-23-87-461.pdf>>. Acesso: 25 set 2019.

COELHO, J. G. L. Processo Constituinte, Audiências Públicas e o nascimento de uma *nova ordem*. In: BACKES, A. L.; AZEVEDO, D. B.; ARAÚJO, J. C. **Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na Tribuna.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSES, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. **Educação continuada: a política da descontinuidade.** Educ. Soc., Campinas, v. 20, n. 68, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>>. Acesso: 26 jan 2021.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Ensinar e aprender.** Rumo à sociedade cognitiva. Livro branco sobre a educação e formação. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias (COM (95) 590 final), 1995.

CONDORCET, M. **Cinco memórias sobre a instrução pública.** UNESP. São Paulo: 2008.

COSTA, F.L. da; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em: http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf. Acesso: 08 dez 2021.

CUNHA, L.A. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo.** São Paulo: UNESP; Brasília, DF: FLACSO, 2000. Disponível em: <https://books.google.com.br/books/about/O_ensino_profissional_na_irradia%C3%A7%C3%A3o_do.html?id=18kcCgAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false>. Acesso: 10 mar 2020.

CURY, C.R.J. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E.M.T. **500 anos de educação no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CURY, C.R.J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, n.º 116, p.245-262, jul. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010>. Acesso: 3 mar 2020.

CURY, C.R.J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Políticas Públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro Editoria, 2007.

CUSSÓ, R.; D'AMICO, S. *From development comparatism to globalization comparativism: towards more normative international education statistics*, Comparative Education, v. 41, n. 2, p. 199-216, 2005.

CRUZ, R. E. **Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão do capital internacional?** Curitiba: UFPR, 2003.

DALLARI, D. de A. **Elementos da teoria geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teorias Geral do Estado**. 21ed. São Paulo, Saraiva, 2000.

DALE, R. **Construir a Europa através de um Espaço Europeu de Educação**. Revista Lusófona de Educação, nº 11, p. 13-30, 2008.

DALE, R.; ROBERTSON, S. *Globalisation and europeanisation in education*. Oxford: Symposium Books, 2009.

DALE, R. "Contexts, Constraints and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy". In: DALE, Roger.; ROBERTSON, Susan (org.). *Globalisation and europeanisation in education*. Oxford: Symposium Books, 2009, p. 23-43.

DAMATTA, R. Sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre indivíduo e pessoa no Brasil. In: DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 181-248.

DAVIS, K. *The concept of legal uncertainty*. SSRN Eletronic Journal, 2011. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1990813>>.

DEMO, P. **A nova LDB: ranços e avanços**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

DE GROOF, J. *About quality rights in education*. European Journal for Education Law and Policy, Amsterdam, v. 2, 1998.

DE LA BOETIE, E. **Discurso da Servidão Voluntária**. Tradução: Laymert Garcia dos Santos. Comentários: Claude Lefort. Pierre Clastres e Marilena Chauí. Editora Brasiliense. São Paulo, 1982.

DICIONÁRIO. **Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

DRIBE, S. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Caderno de Pesquisa. N.º 8, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEEP, UNICAMP, 1993.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Coleção Perspectivas do homem. 9 ed. V 99. Tradução de Leandro Konder, Ed. Civilização Brasileira, 1984. Disponível em:

<https://www.academia.edu/31540076/ENGELS._A_origem_da_família_da_propriedade_privadaedoEstado.pdf>. Acesso: 15 ago 2019.

EUROPA. Acesso ao direito da União Europeia. EUR-Lex. **Reforço da cooperação da União Europeia em matéria de ensino e formação profissionais. Disponível em:** <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aef0018>>. Acesso: 10 mai. 2019.

ESCOTT, C. M.; MORAES, M. A. de. (2012). História da educação profissional no Brasil: as políticas públicas e o novo cenário de formação de professores nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. In: **IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “história, sociedade e educação no Brasil”**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba. (pp. 1492- 1508).

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed., São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 16 jan 2022.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Ática 1978.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNANDES, R. C. **Privado, porém público: O terceiro setor na América Latina**. 3ª edição. Rio de Janeiro. Relume-Dumará. 2002.

FERRAJOLI, L. *Derechos y garantías*. La ley del más débil. 4. ed. Madrid: Trotta, 2004.

FERREIRA, E. B. **A contrarreforma do Ensino Médio no contexto da nova ordem e progresso**. Educ. Soc., Campinas, v. 38, nº. 139, p.293-308, abr.-jun, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00293.pdf>>. Acesso: 13 mai 2019.

FERREIRO, E. **A internacionalização da avaliação do aprendizado na educação básica**. Avance y perspectiva. Tradução: Débora Donofrio. México, jan./mar. 2005. Disponível em: www.revistaescola.abril.com.br/edicoes/0199/aberto/emilia_ferrero. Cache: www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/63b.pdf. Acesso: 08 jul. 2021

FERRETTI, C. J. A reforma do ensino médio: uma crítica em três níveis. **Linguagens, Educação e Sociedade**, Teresina, n. 9, p. 41-49, jan./dez. 2003.

FERRETTI, C. J. A reforma do Ensino Médio e sua questionável concepção de qualidade da educação. Ensino de Humanidades. **Estudos avançados**, 2018. p. 25-42. Campinas, São

Paulo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v32n93/0103-4014-ea-32-93-0025.pdf>>. Acesso: 10 mar 2020.

FERRETI, C, J; SILVA, M, R. **Reforma do Ensino Médio no contexto da Medida Provisória n. 746/2016**: Estado, currículo e disputas por hegemonia. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n°. 139, p.385-404, abr.-jun, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302017000200385&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso: 13 mai 2019.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FONSECA, C. S. **História do ensino industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola Técnica, 1961.

FREITAG, B. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 2000.

FRIGOTTO, G. FAVERO, Osmar; HORTA, José Silvério Baia. **Políticas educacionais no Brasil**: desafios e propostas. Caderno de Pesquisa, n.83, p.5-14, nov. 1992.

FRIGOTTO, G. A educação e formação técnico-profissional frente à globalização excludente e o desemprego estrutural. In: SILVA, Luiz Heron (Org.). **A Escola Cidadã no contexto da Globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

FRIGOTTO, G. A ruptura com o dualismo estrutural. **Retratos da Escola**, v. 5, n. 8, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/44>>. Acesso: 30 nov 2020.

GERMANO, J. W. **Estado Militar e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1993.

GIDDENS, A. 1987. *Contemporary Critique of Historical Materialism*. 3 vols. Vol. II: The Nation-State and Violence. Cambridge: Polity Press. ISBN 0-520-06039-3. See chapter 2

GOHN, M. da G. (Org.). **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOHN, M. da G. **História dos movimentos e lutas sociais**: a constituição da cidadania dos brasileiros. 2.ed. São Paulo: Loyola, 2001.

HAY, D. *The Renaissance 1493-1520*. The new Cambridge modern history, Volume I, Cambridge: Cambridge University Press. 1975.

HABERLE, Peter. *El estado constitucional*. México: UNAM, 2001.

HESSE, K. Significado dos Direitos Fundamentais. In: **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. Trad. Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009.

HINES, C. *Limitaciones de los derechos fundamentales*. Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica, San José, n. 106, 2005.

HOBBS, T. *Leviathan*. Estado civil. pte. 2 New York, Macmillan, 1977, Commonwealth.

IACOBUCCI, G. **O Processo de Bolonha: um modelo europeu de reforma do ensino superior? O impacto nas outras regiões do mundo (o caso da América Latina e do Brasil)**. Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2012.

Disponível em: <<https://eg.uc.pt/bitstream/10316/21396/1/Processo%20de%20Bolonha-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Gabriele%20Iacobucci.pdf>>. Acesso em: 18 fev 2020.

IANNI, O. **Pensamento social no Brasil**. Bauru: Edusc, 2004.

IANNI, O. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JANNUZZI, P. de M.. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso: 20 jan 2022.

JELLINEK, G. *Teoría generale del Estado*. Buenos Aires: Ed. Albatroz, 1954.

JOPPERT, M. P.; SILVA, R. R. **Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais / Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil**. Brasília: CNM/Pnud, 2012. Disponível em:

https://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4093_CNM_PNUD_Guia_Metodologico_para_Monitoramento_e_Avaliacao_Participativa_de_Acoes_Municipais.pdf. Acesso: 08 dez 2021.

KJAER, A. M. 2004. *Governance*. London: Verso. ISBN 0-7456-2979-2.

KUENZER, A. Z. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1997.

KUENZER, A. A reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências. In: FERRETTI, C.J.; SILVA JUNIOR, J.R.; OLIVEIRA, M.R.N.S. (Org.). **Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola?** São Paulo: Xamã, 1999. Disponível em:

<<http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/T2-1SF/Sandra/A%20reforma%20do%20ensino%20t%E9cnico%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso: 10 mar 2020.

KUENZER, A. **Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2007.

KUENZER, A. Trabalho e escola: **a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível**. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n. 139, p.331-354, abr.-jun. 2017.

Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00331>. Acesso: 04 mar 2021.

KUENZER, A. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luiz; LOMBARDI, José Claudinei (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e**

educação. Campinas: Autores Associados, 2002. p. 77-96. Disponível em: <http://forumeja.org.br/go/files/13%20Exclusao%20Includente%20Acacia%20Kuenzer_1.pdf>. Acesso: 20 fev 2020.

KUENZER, A. EM e EP na produção flexível: a dualidade invertida. **Retratos da Escola**, v. 5, n. 8, p. 43-56, 2011. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/46>>. Acesso: 20 fev 2020.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAVAL, C.; WEBER, L.. *Le nouvel ordre éducatif mondial.* History of International organizations and development policies. Paris: Nouveaux Regards/Syllepse, 2002. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/44829166>. Acesso: 01 out 2020.

LAWN, M.; LINGARD, B. Constructing a European Policy Space in Educational Governance: the Role of Transnational Actors. *European Educational Research Journal* , v. 1, n. 2, p. 290-307, 2002.

LIBÂNEO, J. C. **Adeus professor, adeus professora? Novas exigências educacionais e profissão docente.** 9. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LINDGREN-ALVES, J. A.. **A década das conferências: 1990- 1999.** 2. ed. Brasília: FUNAG, 2018. (Coleção relações internacionais).

LIMA, M, S. L.; VASCONCELOS, C. L. de. O Lugar do Estágio nos Cursos de Graduação Tecnológica. In: CUNHA, Gregório Maranguape da (Org.). **Estágio nos 160 Cursos Tecnológicos: Conhecendo a Profissão e o Profissional.** Fortaleza: Edições UFC, 2006.

LIMA, E. R. S. de; SILVA, F. N. da; SILVA, L. L. S. Ressignificações das políticas educacionais no estado capitalista: ensino médio e educação profissional. **Revista LABOR**, Fortaleza, v. 2, número especial, p. 17-32, nov. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/38289>. Acesso: 18 ago 2021.

LOCKE, J. *The second treatise of government.* London, Carnbridge University Press; 1960. cap 7, Sociedade civil ou política. cap 8, Commonwealth. cap 19, Estado de paz.

LOPES, A. C. **Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos?** Revista Brasileira de Educação, n. 26, p. 109-118, maio/ago. 2004.

LUÑO, A.-E. P. *Los derechos fundamentales.* 8. ed. Madrid: Tecnos, 2004.

MALTEZ, J. A. **Res pública.** Tópicos Político-Jurídicos, 12-04-2009.

MATIN, G. *Un nuevo tratado para la Unión Europea: El Tratado de Ámsterdam.* Universidade Nacional Autónoma de México. Consultado em 11 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3582/4311#N1>. Acesso em: 14 de jun 2021.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/cxcvs8>>. Acesso: 06 mar 2020.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Trad. Maurício Santana Dias. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

McGRUDDEN, C. *Human dignity and judicial interpretation of human rights*. The European Journal of International Law, Oxford, v.19, 2008.

MELO, A. A. S. de. **A mundialização da educação**: o projeto neoliberal de sociedade e de educação no Brasil e na Venezuela. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2003.

MELO, A. A. S. de. **A mundialização da educação**: consolidação do projeto neoliberal na América Latina. Brasil e Venezuela. Maceió: Edufal, 2004.

MENDES, G. F. et. al. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MESGRAVIS, L. **História do Brasil Colônia**. São Paulo, SP: Contexto, 2015.

MIRANDA, J. **O Constitucionalismo Liberal Luso-Brasileiro**. Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses. Lisboa, 2001.

MOURA, D. H. Reflexões sobre ética, estado brasileiro e educação. IN: HOLOS. Ano XXII, nº 2. **Revista eletrônica do CEFET-RN**. Disponível em: <http://www.cefetrn.br/dpeq/holos/>. Acesso: 01 jun 2021.

MOURA, D. H.; LIMA FILHO, D. L. A reforma do ensino médio: regressão dos direitos sociais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 109-129, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/760/pdf>. Acesso: 02 mar 2021.

MORAES, R. C. **Reformas neoliberais e políticas públicas**: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado e sociedade. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, set. 2002.

MORAES, C. S. V. O Ensino Médio e as comparações internacionais: Brasil, Inglaterra e Finlândia. **Educ. Soc. vol.38 no.139 Campinas Apr./June 2017**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200405>. Acesso: 14 mai 2019.

MOURA, C. **Rebeliões da Senzala**. 3ed. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1981.

MOURA, C. **Sociologia do negro brasileiro**. São Paulo: Ática, 1988.

NAÇÕES UNIDAS. **Comissão Econômica para América Latina e Caribe**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br>>. Acesso: 05 mai 2019.

NADER, P. **Introdução ao Estudo do Direito**. 35. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

NOHARA, I. P. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Atlas, 2016

NÓVOA, A. Les états de la politique dans l'espace européen de l'éducation. In: LAWN, M.; NÓVOA, A. (org.). *L'Europe réinventée. Regards critiques sur l'espace européen de l'éducation*. Paris: L'Harmattan, 2005.

NOVAIS, J. R. **Contributo para uma teoria do estado de direito**. 1 ed. São Paulo: Editora Almeida, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução n.º 1674, do Conselho de Segurança**. Disponível em: <http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>. Acesso: 20 jul 2020.

PAIVA, T. Especialistas Criticam Nova Regulamentação para Educação a Distância. **Centro de Referências em Educação Integral**, São Paulo, 30 maio 2017. Disponível em: <http://educacaointegral.org.br/reportagens/ead/>. Acesso: 11 mar 2020.

PEREIRA, L.C.B. **Estado, sociedade civil e legitimidade democrática**. Revista Lua Nova n.º 36, São Paulo, 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200006.

PIÇARRA, N. A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional – **Um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra, Coimbra Editora, 1989.

PINHEIRO, M. F. O público e o Privado na Educação: um conflito fora de moda. In: FÁVERO, O. (org.) **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.

PINTO, E. G. et al. Reserva do Possível e o Risco de Estagnação das Metas do Plano Nacional de Educação em Tempos de Crise Fiscal. **Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, v. 1, 2016. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/tendencias-em-direitos-fundamentais.pdf>. Acesso: 11 mar 2020.
Acesso: 26 set 2019.

POGGI, G. 1978. *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. Stanford: Stanford University Press.

PORTELA, P. H. G. **Direito internacional público e privado**: incluindo noções de direitos humanos e direito comunitário. 10ed. Rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2018.

POULANTZAS, N. *Estado, poder y socialismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. Disponível em: <https://www.laondadigital.uy/wp-content/uploads/2015/08/Nicos-Poulantzas-Estado-Poder-y-Socialismo.pdf>. Acesso: 06 mar 2020.

PRADO JUNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006. Disponível em:

<<http://www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/Autores/Prado%20Jr,%20Caio/Historia%20Econ omica%20do%20Brasil.pdf>>. Acesso: 26 set 2019.

RADAELLI, C. *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*. European integration online papers (EIoP) v. 4, n. 08, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/26386856_Whither_Europeanization_Concept_Stret ching_and_Substantive_ChangeAcesso em: 18 jul. 2021.

RANIERI, N. B. S. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, A. de C.. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAMOS, M. N. Possibilidades e desafios na organização do currículo integrado. IN: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; e RAMOS, M. N. (Orgs.) **Ensino médio integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Editora Cortez, 2005, p. 106-127.

RAMOS, M.; SCHABBACH, L.. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.

REDING, V. *The role of the European Community in creating the knowledge and information society* (SPEECH/01/108), 2001. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/01/108&format=HTML&andaged=0&language=EN&guiLanguage=en>. Acesso em: 20 jul. 2021.

ROBERTSON, S.; DALE, R. Editorial. 'Making Europe': state, space, strategy and subjectivities. *Globalisation, Societies and Education*, v. 6, n. 3, p. 203-206, 2008.

ROUSSEAU, J.-J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad. Maria E. Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

SALES, P. E. N.; OLIVEIRA, M. A. M. (2011). Políticas de educação profissional no Brasil: trajetórias, impasses e perspectivas. In M. L. M. Carvalho (Org.) **Cultura, saberes e práticas: memórias e história da educação profissional**. São Paulo: Centro Paula Souza. (pp. 165-184).

SANDER, B. **Educação na América Latina – Identidade e Globalização**. Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 157-165, maio/ago. 2008.

SANTOS, B. de S.; CHAUI, M. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4604349/mod_resource/content/1/Direitos_Humanos_Democracia_e_Desenvolvi-1.pdf. Acesso: 14 mar 2021.

SANTOS, E.S. **Formação do Estado brasileiro e suas repercussões educacionais**. Disponível em:

<http://www.lex.com.br/doutrina_24091835_FORMACAO_DO_ESTADO_BRASILEI>. Acesso: 10 jun 2019.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal**. 6ª Edição. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2001.

SAMPAIO, J. A. L. **Direitos fundamentais: retórica e historicidade**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. 7. ed. São Paulo: Cortez e Autores.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, D. **O legado educacional do século XIX**. 2. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/intm/issue/view/192>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas, São Paulo, Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação, Campinas, v. 15 n. 44 maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>. Acesso: 30 set 2019.

ESCOTT, C. M.; MORAES, M. A. C. de. (2012). História da educação profissional no Brasil: as políticas públicas e o novo cenário de formação de professores nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. In: IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “história, sociedade e educação no Brasil”. (pp. 1492- 1508). João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba. Anais Eletrônicos, p. 1492 - 1508). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa: 2012. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.51.pdf. Acesso 08 jul 2021.

SILVA, A. F. **Elaboração do Capítulo da Educação na Constituinte (1987 – 1988): as discussões sobre o professor**. **Anais...** Congresso Brasileiro de História da Educação, 5. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe; Aracaju: Universidade Tiradentes, 2008 Disponível em: <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe5/trabalho_completo.php?id=875> Acesso em: 7 jun 2021.

SILVA, M. R. da S.; SCHEIBE, Leda. **Reforma do Ensino Médio: pragmatismo e lógica mercantil**. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 19-31, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/769>. Acesso: 16 fev 2021.

SIMIONI, R. L. **Curso de hermenêutica jurídica contemporânea: do positivismo jurídico ao pós-positivismo jurídico**. Curitiba: Juruá, 2014.

SELL, C. E. **Introdução à Sociologia Política**: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SIEYÈS, J. **A constituinte burguesa**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, dez. 2008. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a04.pdf>>. Acesso: 01 jun. 2021.

SHIROMA, E. O. **Política Educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. **Estado, Capital e Educação**: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Educação e Fronteiras**, v. 4, n. 11, p. 21-38, 2014.

SOARES, R. D. **Escola média no Brasil**: porque não unitária? 2001. Disponível em:<<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=12>>. Acesso: 20 fev 2020.

SOUZA, J. J. F de. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo, Leya, 2015.

SPOSITO, M. P. e CARRANO, P. C. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Educação - ANPED, São Paulo: Autores Associados, no 24, set/dez 2003.

STRECK, L. L. Uma abordagem hermenêutica acerca do triângulo dialético de Canotilho ou de como ainda é válida a tese da constituição dirigente (adequada a países de modernidade tardia). In: LEITE, G. S.; SARLET, I. W. (Coord.). **Direitos fundamentais e estado constitucional**: estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho. São Paulo: RT, 2009.

TANNO, C. R. Estudo Técnico do Conof nº 24/2017 – Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

TAVARES, J. N. Verbete “Patrimonialismo”. In: SILVA, Benedicto (Coord.). **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro, FGV, 1986.

TAVARES, M. G.. Evolução da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: as etapas históricas da educação profissional no Brasil. Trabalho apresentado na IX ANPED SUL, **Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul**, 2012. Disponível em <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177/103>>. Acesso: 01 jun 2022.

TEIXEIRA, A. **Educação é um direito**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

TILLY, C. 1992. *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992*. Cambridge, Massachusetts: B. Blackwell. ISBN 1-55786-368-7.

TOLEDO, C. **Direito adquirido e estado democrático de direito**. São Paulo: Landy, 2003.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F.. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-246, Jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402008000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso 26 fev 2021.

VIANA, M. G.; CESAR, RAQUEL, C. L. **Direito à Educação no Brasil**: Exigibilidade Constitucional. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal>> Acesso: 01 nov 2020.

VINCENZI, B. V. **É digno ser humano? Ou és digno, ser humano?** Revista de Direito Constitucional e Internacional (IBDC), São Paulo, Ano 21. Vol. 82. Jan-mar 2013. Disponível em: <https://www.academia.edu/32145253/É_DIGNO_SER_HUMANO_OU_ÉS_DIGNO_SER_HUMANO>. Acesso: 30 set 2019.

VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. [S.l.]: Liberty Fund Inc, 1998. Disponível em: <<https://oll.libertyfund.org/titles/677>>. Acesso: 19 ago 2019.

SARMENTO, D. **A dimensão objetiva dos direitos fundamentais**: fragmentos de uma teoria. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WEBER, M. *Gesammelte politische Schriften*. 5. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1988, p. 506.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p.121-134, jan./jun., 2012. Disponível em: <https://www.academia.edu/27581499/AN%C3%81LISE_DE_POL%C3%8DTICA_UMA_REVIS%C3%83O_DA_LITERATURA_Policy_analysis_a_review>. Acesso: 19 mar 2020.

SILVA, L. L. S. AZEVEDO, M. A. Reforma educativa a partir dos anos 1990: implementação na América Latina e Caribe, e particularidades brasileiras. **Holos**, Ano 28, v. 2, 2012.

WEBER, M. **Política como vocação**. Ciência e Política: Duas Vocações. São Paulo: Cultrix, 1999.

ZALESKI, P. *Tocqueville on Civilian Society*. A Romantic Vision of the Dichotomic Structure of Social Reality. Felix Meiner Verlag. Archiv für Begriffsgeschichte, 2008.

Documento Digitalizado Público

Relatório de Tese de Doutorado

Assunto: Relatório de Tese de Doutorado
Assinado por: Marcio Azevedo
Tipo do Documento: Relatório
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Público
Tipo do Conferência: Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- **Marcio Adriano de Azevedo, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO**, em 28/12/2022 17:22:35.

Este documento foi armazenado no SUAP em 28/12/2022. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifrn.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 1285824

Código de Autenticação: 4a8322b98e

