

AVANÇOS E RETROCESSOS DO DIREITO À EDUCAÇÃO COMO EXPRESSÕES DA LUTA DE CLASSES

Bruno da Costa Ferreira¹

Somente na Constituição de 1934, a segunda do período republicano, emerge um capítulo dedicado à educação. Foi a Constituição de 1934 que atribuiu competências à União, aos Estados e ao Distrito Federal em matéria educacional; estabeleceu a previsão de um plano nacional de educação; consagrou a ação supletiva da União em relação aos entes subnacionais e a liberdade de cátedra; fixou a gratuidade do ensino primário (atual ensino fundamental)² e a obrigatoriedade da frequência escolar; verbalizou a liberdade de ensino; condicionou o reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino à valorização dos seus professores (estabilidade e remuneração condigna); atribuiu aos Estados e ao Distrito Federal a competência de organizar e manter sistemas educativos; e estimulou a progressiva gratuidade do ensino educativo “ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível”.

Adicionalmente, fixou um percentual mínimo da renda resultante dos impostos a ser aplicado pela União (10%), Estados (20%), Distrito Federal (20%) e Municípios (10%) na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos, bem como uma reserva orçamentária para a realização do ensino nas zonas rurais; determinou a constituição de fundos de educação no âmbito da União, dos Estados, do DF e dos Municípios; reservou parte dos referidos fundos para auxílios a alunos necessitados; e vedou a dispensa do concurso de títulos e provas no provimento dos cargos do magistério oficial.

A Constituição de 1937³ representou um retrocesso na luta pelo direito à educação, especialmente ao suprimir a educação como direito de todos; flexibilizar a gratuidade do ensino primário obrigatório; não vincular percentual mínimo da renda resultante dos impostos a ser aplicado pela União, por estados, Distrito Federal e municípios na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos; **constitucionalizar uma dicotomia entre ensino propedêutico para os mais ricos e “ensino pré-vocacional profissional” para os**

1 Bruno da Costa Ferreira é graduado em Letras - Língua Portuguesa e Literaturas (UFRN) - e possui mestrado em Literatura e Memória Cultural (UFRN). Faz parte da Assessoria da Liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) no Senado Federal, com atuação nas áreas de Educação, Cultura e Esporte, e integra a coordenação do Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPP) de Educação da Fundação Perseu Abramo (FPA).

2 A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, estabeleceu a gratuidade do ensino primário a todos os cidadãos, mas restringiu sobremaneira o direito à cidadania, excluindo, por exemplo, a população escravizada.

3 Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm

mais pobres; não verbalizar a liberdade de cátedra; retroceder na atribuição de competências à União e aos entes subnacionais em matéria educacional; dentre outros aspectos.

A Constituição de 1946⁴ resgatou ou reformulou dispositivos fundamentais da Constituição de 1934. Restabeleceu a educação como direito de todos, a ser ofertada no lar e na escola; a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário, bem como a gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário “para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos”; a liberdade de cátedra; a vinculação de percentual mínimo da renda resultante dos impostos a ser aplicado pela União (10%), Estados (20%), DF (20%) e Municípios (20%) na manutenção e desenvolvimento do ensino; e a competência dos Estados e do DF para organização dos seus sistemas de ensino.

No que diz respeito à valorização profissional, no entanto, a Constituição de 1946 passou a exigir concurso de títulos e provas apenas para o provimento das cátedras no ensino secundário e superior oficiais, silenciando sobre a necessidade de concurso para o provimento das cátedras no ensino primário.

A Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961⁵, conhecida como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, regulamentou no plano infra-constitucional o disposto na Constituição de 1946, detalhando as atribuições da União e dos entes subnacionais e dispondo sobre as diferentes etapas, níveis e modalidades de ensino.

Faz-se importante observar que, além de estabelecer a obrigatoriedade do ensino primário composto por no mínimo 4 séries anuais a partir dos 7 anos, o levantamento anual do registro das crianças em idade escolar e a fiscalização da frequência às aulas, o referido diploma legal estabeleceu uma arquitetura político-normativa para a chamada “educação de grau médio”, destinada à “formação do adolescente”.

Nos termos da LDB de 1961, o ensino médio deveria ser ministrado em dois ciclos – o ginasial e o colegial – e abranger, entre outros, os cursos secundários, técnicos e de formação de professores para o ensino primário e pré-primário. Em cada ciclo deveria haver disciplinas e práticas educativas obrigatórias e optativas, cabendo ao Conselho Federal de Educação indicar, para todos os sistemas de ensino médio, até cinco disciplinas obrigatórias, e aos conselhos estaduais de educação completar a grade de disciplinas.

Importante ressaltar que a referida legislação determinava que o currículo das duas primeiras séries do 1º ciclo seria comum a todos os cursos de ensino médio no que se refere às matérias obrigatórias, e que o ingresso na primeira série do 1º ciclo dos cursos de ensino médio dependeria de aprovação em exame de admissão.

4 Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm

5 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm

Ademais, na organização do “ensino de grau médio”, a LDB de 1961 fixou a duração mínima do período escolar em 180 dias de trabalho escolar efetivo e em 24 horas semanais de aulas para o ensino de disciplinas e práticas educativas; exigiu a formação moral e cívica do educando; indicou atividades complementares de iniciação artística e a orientação educativa e vocacional em cooperação com a família; e estabeleceu frequência obrigatória, como condição para prestar exame final, de no mínimo 75%. A carga horária mínima anual, portanto, deveria ser de aproximadamente 864 horas.

A LDB de 1961 delineou uma estrutura normativa comum para o “ensino de grau médio”, mas subdividiu o ensino de grau médio no que podemos chamar de três modalidades: cursos secundários, técnicos e de formação de professores para o ensino primário e pré-primário.

Nos termos do supramencionado diploma legal, o Ensino Secundário seria ofertado em dois ciclos. No ciclo ginasial (quatro séries) seriam ministradas nove disciplinas – não menos de cinco nem mais de sete disciplinas em cada série –, das quais uma ou duas deveriam ser optativas e de livre escolha do estabelecimento para cada curso. Nas duas primeiras séries do ciclo colegial, seriam ministradas oito disciplinas, das quais uma ou duas optativas, de livre escolha pelo estabelecimento, sendo no mínimo cinco e no máximo sete em cada série. A terceira série do ciclo colegial deveria ser organizada com currículo diversificado, visando ao preparo dos alunos para os cursos superiores e compreendendo no mínimo quatro e no máximo seis disciplinas, com ênfase em aspectos linguísticos, históricos e literários.

O Ensino Técnico de grau médio, por sua vez, abrangeria os cursos industrial, agrícola e comercial, a serem ministrados em dois ciclos: o ginasial (quatro anos) e o colegial (no mínimo de três anos). As duas últimas séries do 1º ciclo deveriam incluir, além das disciplinas específicas de ensino técnico, quatro do curso ginasial secundário, sendo uma optativa; o 2º ciclo deveria incluir, além das disciplinas específicas do ensino técnico, cinco do curso colegial secundário, das quais uma optativa. Nas escolas técnicas e industriais, poderia haver, entre o 1º e o 2º ciclo, um curso pré-técnico de um ano, no qual seriam ministradas as cinco disciplinas de curso colegial secundário, de modo que no segundo ciclo pudessem ser ofertadas apenas as disciplinas específicas do ensino técnico.

A Formação de Professores para o Ensino Primário e Pré-primário, ou Ensino Normal, tinha como finalidade a formação de professores, orientadores, supervisores e administradores escolares destinados ao ensino primário, e o desenvolvimento dos conhecimentos técnicos relativos à educação da infância.

Nos termos da LDB de 1961, a formação de docentes para o ensino primário seria realizada em escola normal de grau ginasial, de no mínimo quatro séries anuais, onde além das disciplinas obrigatórias do curso secundário gi-

nasial seria ministrada preparação pedagógica; ou em escola normal de grau colegial, de no mínimo três séries anuais, em prosseguimento ao grau ginásial. As escolas normais de grau ginásial expediriam diploma de regente de ensino primário, enquanto as de grau colegial expediriam diploma de professor primário.

A formação de professores para o ensino médio deveria ser feita nas faculdades de filosofia, ciências e letras, enquanto a formação de professores de disciplinas específicas de ensino médio técnico deveria se dar em cursos especiais de educação técnica. Concurso de títulos e provas era condicionante para o provimento efetivo em cargo de professor nos estabelecimentos oficiais de ensino médio, mas não para o provimento efetivo em cargo de professor nos estabelecimentos oficiais de ensino primário.

Imposta pela ditadura militar, a Constituição de 1967⁶ também representou um retrocesso na luta pelo direito à educação. O inciso III do art. 168 do referido texto constitucional estabelecia que o ensino oficial ulterior ao primário seria gratuito para quem demonstrasse falta ou insuficiência de recursos, mas que, sempre que possível, **o Poder Público substituiria o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigindo-se posterior reembolso no caso de ensino de grau superior. Adicionalmente, o § 2º do art. 168 verbalizou que o ensino privado seria amparado técnica e financeiramente pelos Poderes Públicos.**

O Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968⁷, por sua vez, radicalizou o caráter autoritário do regime, permitindo a suspensão dos direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e a cassação de mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969⁸, editada durante o fechamento do Congresso Nacional, além de constitucionalizar os atos institucionais do regime militar, também sacramentou a prevalência do privado sobre o público em matéria educacional, determinando, através do inciso IV do art. 176 do texto constitucional, **a substituição gradativa do regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição a ser regulamentada em lei, em um contexto em que o ensino médio sequer integrava a educação obrigatória.**

Imprescindível registrar que a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional 1/1969 silenciam sobre a vinculação de percentual mínimo da renda resultante dos impostos a ser aplicado pela União e por Estados, Distrito Federal e Municípios em manutenção e desenvolvimento do ensino.

6 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

7 Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm

8 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm

A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971⁹, fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, revogando diversos dispositivos da primeira LDB (Lei 4.024/1961). A Lei 5.692/1971 estabeleceu, por exemplo, que os currículos do ensino de 1º e 2º graus deveriam ter um núcleo comum, obrigatório em âmbito nacional, e uma parte diversificada para atender às peculiaridades locais, aos planos dos estabelecimentos e às diferenças individuais dos alunos. As matérias relativas ao núcleo comum deveriam ser fixadas pelo Conselho Federal de Educação, enquanto as matérias relativas à parte diversificada deveriam ser fixadas pelos Conselhos de Educação dos entes subnacionais. O Conselho Federal de Educação também era responsável por fixar, para o ensino de 2º grau, o currículo mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional.

Nos termos da segunda LDB, as matérias fixadas pelos Conselhos de Educação integravam, em cada grau, o currículo pleno do estabelecimento, que por sua vez deveria ter uma parte de educação geral e outra de formação especial. No ensino de primeiro grau, a parte de educação geral deveria ser exclusiva nas séries iniciais e predominante nas finais; no ensino de segundo grau, a formação especial deveria ser predominante. A denominada formação especial tinha por objetivos: no ensino de 1º grau, sondar aptidões e promover a iniciação para o trabalho; e, no ensino de 2º grau, promover a habilitação profissional. A formação especial deveria ainda ser fixada em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional.

A supramencionada legislação tornou obrigatória a inclusão de Educação Moral e Cívica; Educação Física; Educação Artística; e Programas de Saúde nos currículos plenos dos estabelecimentos de 1º e 2º graus, e estabeleceu que o ensino religioso, de matrícula facultativa, seria ministrado nos horários normais dos estabelecimentos oficiais de 1º e 2º graus. Também tornou obrigatória a Orientação Educacional, incluindo aconselhamento vocacional, em cooperação com os professores, a família e a comunidade.

Ao normatizar o ensino de 1º grau, destinado à formação da criança e do pré-adolescente, a Lei 5.692/1971 fixou sua duração em oito anos letivos com no mínimo 720 horas de atividades, com ingresso a partir dos 7 anos; verbalizou que os sistemas de ensino deveriam velar para que as crianças de idade inferior a 7 anos recebessem conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância ou instituições equivalentes; e estabeleceu que o ensino de 1º grau seria obrigatório e gratuito dos 7 aos 14 anos, atribuindo aos municípios a responsabilidade de promover, anualmente, o levantamento da população em idade escolar e proceder sua chamada para matrícula.

Ao normatizar o ensino de 2º grau, destinado à formação integral do adolescente, o referido diploma legal previu três ou quatro séries anuais, de acordo com cada habilitação, compreendendo, pelo menos, 2.200 (três séries) ou 2.900 horas (quatro séries) de trabalho escolar efetivo.

No que diz respeito à formação profissional, a Lei 5.692/1971 exigiu como formação mínima para o exercício do magistério: a) no ensino de 1º grau, da 1ª à 4ª séries, habilitação específica de 2º grau; b) no ensino de 1º grau, da 1ª à 8ª séries, habilitação específica de grau superior, ao nível de graduação, representada por licenciatura de 1º grau obtida em curso de curta duração; c) em todo o ensino de 1º e 2º graus, habilitação específica obtida em curso superior de graduação correspondente a licenciatura plena.

Ademais, estabeleceu que a admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º e 2º graus se daria por concurso público de provas e títulos, e que em cada sistema de ensino haveria um estatuto para estruturar a carreira de magistério de 1º e 2º graus, com acessos graduais e sucessivos.

A LDB de 1971 estabeleceu que os recursos públicos destinados à educação deveriam ser preferencialmente aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino oficial, de modo a assegurar maior número possível de oportunidades educacionais, melhoria progressiva do ensino, aperfeiçoamento e assistência ao magistério e aos serviços de educação, assim como o desenvolvimento científico e tecnológico. **Contraditoriamente, incorporou dispositivos constitucionais que dispunham sobre o amparo técnico e financeiro do Poder Público às instituições de ensino privadas e sobre as bolsas de estudo para os que demonstrassem falta ou insuficiência de recursos, em detrimento da expansão da oferta pública.**

A Emenda Constitucional nº 24, de 1983¹⁰, promulgada no contexto da redemocratização, resgatou a vinculação de percentual mínimo da renda resultante dos impostos a ser aplicado pela União (13%), por Estados (25%), Distrito Federal (25%) e Municípios (25%) em manutenção e desenvolvimento do ensino, ampliando a vinculação de 10% para 13% no caso da União, e de 20% para 25% no caso dos entes subnacionais.

A Constituição de 1988¹¹, derivada da luta em defesa da democracia e dos direitos sociais, consagrou a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados como direitos sociais.

A denominada Constituição Cidadã estabeleceu que o dever do Estado com a educação seria efetivado mediante a garantia de: ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; atendimento em creche e pré-escola às crianças de até 6 anos; acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; e atendimento

10 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm

11 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Nos termos dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 208 da Constituição de 1988, 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; e compete ao Poder Público recensear os educandos em idade escolar, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. Percebe-se, pois, que o texto constitucional estabeleceu a prevalência do público em detrimento do privado, do direito em detrimento da mercadoria.

A Constituição de 1988 consagrou também a função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, “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”. Ademais, preservou a vinculação de percentual mínimo da renda resultante dos impostos a ser aplicado pela União, estados, Distrito Federal e municípios em manutenção e desenvolvimento do ensino, ampliando a vinculação de 13% para 18% no caso da União e mantendo a vinculação de 25% no caso dos entes subnacionais.

Nos termos do art. 213 do texto constitucional, os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que comprovem finalidade não lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. Os recursos poderão ainda ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, mas somente quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade, o que denota mais numa vez a prevalência do público em detrimento do privado.

O art. 214, por sua vez, prevê que a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público, em benefício da erradicação do analfabetismo, da universalização do atendimento escolar, da melhoria da qualidade do ensino, da formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do país.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996¹², que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, disciplinou a educação escolar em consonância com o disposto na Constituição de 1988.

O referido diploma legal detalhou as instituições integrantes do sistema

12 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm

federal e dos sistemas estaduais, distrital e municipais de ensino; estruturou a educação escolar a partir de níveis, etapas e modalidades de ensino; consagrou a educação infantil como etapa integrante da educação básica; definiu o que pode e o que não pode ser considerado como sendo despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para fins de cumprimento das aplicações mínimas previstas na Constituição; dispôs sobre a oferta de educação escolar bilíngue e intercultural aos povos indígenas; dentre outros aspectos.

Ao estabelecer regras comuns para o ensino fundamental e o ensino médio, a Lei 9.394/1996 fixou carga horária mínima anual de 800 horas, distribuídas por um mínimo de 200 dias de efetivo trabalho escolar.

Ao dispor sobre os currículos do ensino fundamental e do ensino médio, assentou a necessidade de uma base nacional comum, a ser complementada por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da “clientela”. Ademais, tornou obrigatórios: o estudo da língua portuguesa e da matemática; o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil; o ensino da arte; a educação física; e o ensino de pelo menos uma língua estrangeira, escolhida pela comunidade escolar levando em consideração as possibilidades da instituição, a partir da quinta série do ensino fundamental.

Nos termos da legislação ora analisada, o ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, tem por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

O ensino médio, considerado etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, tem como finalidades: a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

A LDB de 1996 dedicou um capítulo à educação profissional, dispondo que: o aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior,

bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional; 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; o conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos; e que os diplomas de cursos de educação profissional de nível médio, quando registrados, terão validade nacional.

No que diz respeito à formação profissional, estabeleceu que a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Ao dispor sobre a valorização dos profissionais da educação, assegurou-lhes, nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; piso salarial profissional; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e condições adequadas de trabalho.

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996¹³, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. Tratou-se de uma subvinculação da vinculação prevista no art. 212 da Constituição Federal, regulamentada no plano infraconstitucional pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996¹⁴. O caráter redistributivo do Fundef foi fundamental para reduzir as desigualdades educacionais e promover a universalização do acesso ao ensino fundamental.

A vinculação (subvinculação da subvinculação) de no mínimo 60% dos recursos do Fundef ao pagamento dos professores do ensino fundamental também representou um avanço na luta por valorização profissional. A previsão de uma complementação da União aos fundos estaduais sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, o valor por aluno não atingisse o mínimo definido nacionalmente, comprometeu a União com o financiamento do ensino fundamental. **As demais etapas da educação básica, no entanto, foram negligenciadas (educação infantil e ensino médio).**

13 Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm

14 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm

A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001¹⁵, aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, com objetivos e metas para cada nível, etapa e modalidade de ensino, bem como para valorização profissional, financiamento e gestão. Cabe ressaltar que a Constituição de 1934 já reivindicava a fixação de plano nacional de educação em lei federal. O PNE, no entanto, apesar de virar lei, não virou fato, sendo muitas vezes caracterizado como uma carta de intenções frustradas.

A posse de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente da República, em 2003, inaugurou um ciclo de avanços e conquistas na área da educação sem precedente histórico, potencializado pela efetiva participação social na construção das políticas educacionais através das conferências de educação, pela criação do Fórum Nacional de Educação e pela formulação democrática do novo Plano Nacional de Educação.

A Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003¹⁶, tornou obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira no ensino fundamental e no médio.

A Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006¹⁷, ampliou a duração do ensino fundamental obrigatório e gratuito de 8 para 9 anos.

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006¹⁸, previu a normatização da cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios através de leis complementares; determinou a regulamentação de piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; dispôs que a contribuição social do salário-educação seria fonte adicional de financiamento da educação básica pública, e não mais somente do ensino fundamental público; e instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado no plano infraconstitucional pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007¹⁹.

O Fundeb, sucessor do Fundef, representou um marco fundamental para a educação básica pública, ao prever a subvinculação de recursos vinculados à educação para todas as etapas e modalidades da educação básica – e não apenas para o ensino fundamental –, potencializando a redistribuição de recursos com base nas matrículas de cada ente federativo e fixando complementação da União aos fundos estaduais correspondente a 10% do valor total dos fundos estaduais. Adicionalmente, estabeleceu que proporção não inferior a 60% de cada fundo estadual seria destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, e que a lei deveria estabelecer um prazo para fixação do piso salarial para os profissionais do magistério

15 Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm

16 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.639.htm

17 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11274.htm

18 Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm

19 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm

público da educação básica.

A Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008²⁰, complementou a Lei 10.639/2003, tornando obrigatório, no ensino fundamental e no ensino médio, o estudo da história e cultura indígena.

A Lei nº 11.684, de 2 de junho de 2008²¹, incluiu a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio, amplificando o conteúdo crítico do currículo.

A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008²², instituiu o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, possibilitando o crescimento real da remuneração.

A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009²³, também representou um divisor de águas para a educação básica pública, ao tornar a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos (da pré-escola ao ensino médio); determinar o 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; prever formas de colaboração entre os sistemas de ensino da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório; prever o plano nacional de educação como articulador de um sistema nacional de educação, em regime de colaboração; determinar o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; e atribuir à União a responsabilidade de prestar assistência técnica e financeira para a implementação progressiva, até 2016, da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos.

A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012²⁴, instituiu as cotas sociais e étnico-raciais para ingresso nas universidades e institutos federais, democratizando sobremaneira o acesso de estudantes das classes trabalhadoras, em especial de estudantes pretos, pardos e indígenas, a instituições de ensino superior e de ensino técnico de notória qualidade. A chamada Lei de Cotas, juntamente com a expansão das instituições federais de ensino, com políticas de expansão do acesso ao ensino superior privado como o Fies e o Prouni, com a reformulação do Enem e implementação do Sisu, expandiu o horizonte de expectativas e de oportunidades dos estudantes egressos do ensino médio.

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014²⁵, aprovou o segundo Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, com metas e estratégias que dialogam com os principais desafios do país em matéria educacional. O PNE

20 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm

21 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11684.htm

22 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm

23 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm

24 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm

25 Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

resultou de um intenso processo de luta e participação social. Foi aprovado praticamente por unanimidade no parlamento e sancionado sem vetos pela então presidenta Dilma Rousseff, após quase quatro anos de tramitação.

A Meta 20 do PNE (2014-2024), por exemplo, respondendo ao comando da Emenda Constitucional 59/2009, determinou a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB em 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB em 2024.

A Meta 3 do PNE, dedicada ao ensino médio, reivindicou a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos. Dentre as estratégias que integram a referida meta, merece destaque a Estratégia 3.1, pois dispõe sobre a institucionalização de um “programa nacional de renovação do ensino médio”.

O período compreendido entre 2003 (primeira posse de Lula como presidente) e 2014 (fim do primeiro mandato da presidenta Dilma), apesar de marcado por contradições inerentes ao processo de disputa política, significou muito em termos de efetivação do direito à educação, mas foi interditado pelo movimento de desestabilização política deflagrado após a reeleição de Dilma Rousseff em 2014, que resultou no golpe de 2016 e na condução de Michel Temer à Presidência da República.

Entre 2016 e 2022 testemunhamos retrocessos inimagináveis. A crise da educação nos governos Temer e Bolsonaro não foi uma crise, mas sim um projeto classista, de Estado mínimo para a maioria da população e máximo para as frações políticas, econômicas e militares que deram sustentação à radicalização neoliberal. Para os fins do presente estudo, será feita uma breve menção ao arcabouço fiscal instituído no pós-golpe e à reforma do Ensino Médio.

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (teto de gastos)²⁶, foi o marco inaugural da radicalização neoliberal. Impôs o congelamento dos gastos públicos por 20 anos, projetando redução gradativa do investimento per capita em educação e desfinanciamento das políticas sociais. Somente através dessa medida a possibilidade de cumprimento de várias metas estabelecidas no PNE foi eliminada, em especial o da já mencionada Meta 20 (10% do PIB para educação).

A Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016²⁷, convertida na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017²⁸, pode ser considerada uma reforma empresarial²⁹ da educação com foco no ensino médio. Foi implementada pelo governo Temer e preservada pelo governo Bolsonaro, mas encomendada por

26 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

27 Fonte: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/126992>

28 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm

29 No livro *A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias* (2018), Luiz Carlos de Freitas aponta as origens e fundamentos da reforma empresarial, reconhece os protagonistas do reformismo de direita, questiona as evidências exploradas para justificar o processo e denuncia a fórmula “padronização, testes e responsabilização” como um vetor de privatização.

A Lei 13.415/2017 alterou substantivamente a LDB, estabelecendo:

- Ampliação progressiva da carga horária mínima anual do Ensino Médio de 800 horas para 1.400 horas, devendo os sistemas de ensino oferecer, no prazo máximo de cinco anos, ou seja, a partir de 2022, pelo menos 1.000 horas anuais de carga horária.
- Obrigatoriedade da oferta de língua inglesa, em substituição à oferta de língua espanhola, a partir do sexto ano do ensino fundamental.
- Obrigatoriedade do ensino da língua portuguesa e da matemática nos três anos do ensino médio, em benefício das avaliações externas e em detrimento dos demais componentes curriculares e áreas do conhecimento.
- Definição do currículo do Ensino Médio como sendo composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino.
- Definição de cinco itinerários formativos, sem obrigatoriedade de oferta dos cinco itinerários: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas; e V - formação técnica e profissional, em benefício da desregulamentação da Educação Profissional Técnica de Nível Médio.
- **Limitação da carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular ao máximo de 1.800 horas do total da carga horária do ensino médio**, que foi definida como sendo de 3.000 horas a partir de 2022, devendo ainda ser progressivamente ampliada para 4.200 horas.
- **Exclusão da Filosofia e da Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio.**
- **Previsão legal de convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento, com possibilidade de reconhecimento de competências para fins de cumprimento das exigências curriculares do Ensino Médio.**
- Possibilidade de cumprimento das exigências curriculares do Ensino Médio a partir de demonstração prática, experiência de trabalho supervisionado ou outra experiência adquirida fora do ambiente escolar, atividades de educação técnica oferecidas em outras instituições de ensino credenciadas, cursos oferecidos por centros ou programas ocupacionais, estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras e cursos realizados por meio de educação a distância ou educação presencial mediada por tecnologias, **induzindo a terceirização, privatização e desescolarização.**
- Inclusão dos profissionais com notório saber no artigo 61 da LDB, que define quem são os profissionais da educação escolar básica, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional no itinerário formativo da formação técnica e profissional, em detrimento da histórica luta em defesa da formação inicial e continuada dos profissionais da educação.

Com a ausência de coordenação do MEC, a reforma foi implementada, na prática, pelos sistemas de ensino, assessorados pelos mesmos *think tanks* que encomendaram a reforma e que ofertaram seus produtos (consultorias, pro-

jetos pedagógicos, materiais didáticos, tecnologias...) aos gestores das redes públicas e privadas de ensino, em uma conjuntura agravada pela pandemia de Covid-19.

A implementação da Lei 13.415/2017 demonstra a assertividade das críticas que movimentos sociais, entidades educacionais e pesquisadores dirigiram à MPV 746/2016 quando da sua edição. O aprofundamento das desigualdades educacionais e o esvaziamento do conteúdo crítico do currículo foram os resultados mais evidentes da reforma, propagandeada como a solução para conectar o ensino médio aos anseios estudantis e ao mundo do trabalho.

O direito de escolha dos estudantes, que em tese poderiam escolher entre cinco itinerários formativos, foi vilipendiado; os itinerários formativos, quando muito, foram transformados em teias de componentes curriculares desarticulados entre si e desconectados da perspectiva de uma formação geral básica; a elevação da carga horária não foi fundamentada na perspectiva da educação integral, mas sim na perspectiva do achatamento da formação geral básica e do esvaziamento do conteúdo crítico do currículo, em benefício do conteúdo tido como essencial nas avaliações externas; a inexistência de uma coordenação nacional, por parte do Ministério da Educação, deixou os sistemas de ensino à deriva, reféns de consultorias privadas e dos mesmos *think tanks* que encomendaram a reforma; o itinerário da formação técnica e profissional, que não foi pensado para existir de fato no chão das escolas públicas, mas sim para ser mercantilizado, subtraiu a perspectiva de expansão qualificada do acesso à educação profissional técnica de nível médio; a necessidade de investimentos em infraestrutura escolar, formação e valorização dos profissionais da educação e assistência estudantil, em sintonia com o teto de gastos, foi menosprezada.

No livro *A educação para além do capital*, István Mészáros defende que romper com a lógica do capital na área da educação equivale a substituir as formas onipresentes e profundamente enraizadas de internalização mistificadora por uma alternativa concreta abrangente (p. 47). A Lei 13.415/2017, que instituiu o chamado Novo Ensino Médio (NEM), representou o aprofundamento da referida internalização mistificadora.

Em *Educação e emancipação*, Adorno apresenta uma reflexão importante sobre qual deve ser o principal objetivo da escola:

Mas se a barbárie, a terrível sombra sobre a nossa existência, é justamente o contrário da formação cultural, então a desbarbarização das pessoas individualmente é muito importante. A desbarbarização da humanidade é o pressuposto imediato da sobrevivência. Esse deve ser o objetivo da escola, por mais restritos que sejam seu alcance e suas possibilidades (p. 126).

No momento em que a sociedade brasileira elucida mais uma tentativa – desta feita frustrada – de ruptura democrática e de imposição de um regime civil-militar, que resultou na depredação das sedes dos três poderes da República no dia 8 de janeiro de 2023, e que o mundo todo reflete sobre como enfrentar o efeito perverso de algoritmos sobre as dinâmicas sociais, também devemos imaginar a escola como um lócus possível de resistência democrática e de construção de uma cidadania crítica e ativa.

A retrospectiva do direito à educação nos textos constitucionais e na legislação infraconstitucional denota o reflexo da luta de classes no âmbito da educação, que é tida como estratégica para a manutenção (campo conservador) ou transformação (campo progressista) do *status quo*. Os avanços e retrocessos verificados são sintomáticos da correlação de forças em cada momento histórico, bem como da histórica dicotomia entre a educação para as classes trabalhadoras e a educação para as elites.

Faz-se importante ressaltar que, somente a partir da Emenda Constitucional 59/2009, a educação básica obrigatória e gratuita passou a contemplar pré-escola, ensino fundamental e ensino médio. Para a elite do atraso, às filhas e aos filhos das classes trabalhadoras bastavam o ensino fundamental e o aprendizado de um ofício. De repente, no entanto, com o crescimento das receitas vinculadas à educação básica obrigatória e a democratização do acesso ao ensino médio, tornou-se fundamental para as mesmas elites disputar a concepção do ensino médio e os próprios fundos públicos, a partir de narrativas que, em última instância, buscam apontar o fracasso do público em benefício de modelos empresariais.

Essa disputa, a partir de 2023, passou a ser mediada por um governo de frente ampla liderado pelo Partido dos Trabalhadores, que se viu diante de movimentos favoráveis³⁰ e contrários³¹ à reforma do ensino médio.

Ao tomar a decisão de suspender o cronograma da reforma do ensino médio, deflagrar uma Consulta Pública para Avaliação e Reestruturação da Política Nacional do Ensino Médio e encaminhar uma proposição derivada da referida consulta ao Legislativo – o PL 5230/2023³² –, o Ministério da Educação abriu uma janela de disputa em torno da concepção do Ensino Médio.

A Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024³³, derivada do PL 5230/2023, não contemplou integralmente nenhum dos polos da batalha travada durante a tramitação da proposição governamental, mas teve o mérito de assegurar uma carga horária de 2.400 horas para a formação geral básica; resgatar os componentes curriculares que integram cada área do conhecimento; transformar os

30 Fiadores bilionários do “Novo” Ensino Médio procuram velhos culpados. Fonte: <https://www.carta-capital.com.br/opiniao/o-bate-cabeca-dos-fiadores-bilionarios-do-novo-ensino-medio/>

31 Revogação já: por uma ampla, dialogada e consensual agenda atinente ao ensino médio. Fonte: <https://fnpe.com.br/nota-publica-sobre-a-reforma-do-ensino-medio/>

32 Fonte: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2399598>

33 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14945.htm

itinerários formativos em percursos de aprofundamento nas áreas de conhecimento integrantes da formação geral básica; reivindicar diretrizes nacionais para os percursos de aprofundamento; estabelecer que o PNE definirá prazos e metas relativos à ampliação da carga horária mínima do ensino médio de 3.000 horas para 4.200 horas; definir que o ensino médio será ofertado de forma presencial; e de restringir as experiências extraescolares que podem ser consideradas para fins de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio em regime de tempo integral.

Considerações finais

A luta em defesa da educação pública está repleta de desafios. Para assegurar a permanência de estudantes socioeconomicamente carentes no Ensino Médio, uma vez que a vulnerabilidade socioeconômica induz a evasão escolar e somente pode ser revertida com políticas sociais, faz-se necessário assegurar orçamento, ano após ano, para o cumprimento da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024³⁴, que institui um incentivo financeiro-educacional destinado aos estudantes matriculados no ensino médio público (Pé-de-Meia), bem como encontrar um caminho para contemplar também estudantes em situação de vulnerabilidade das demais etapas da educação básica obrigatória.

Ainda que sejamos capazes de implementar uma robusta política de assistência estudantil, teremos ainda problemas estruturais que interferem na qualidade da Educação Básica Pública com soluções pendentes, como a valorização dos profissionais da educação e a atratividade da carreira docente³⁵, a substituição de profissionais temporários por profissionais efetivos, o aperfeiçoamento da formação inicial e continuada dos profissionais da educação, o aprimoramento da infraestrutura escolar, a necessária transversalidade das políticas de educação, cultura, esporte, saúde e assistência social, dentre outros, que devem constar nas metas e estratégias do próximo Plano Nacional de Educação, em tramitação no parlamento.

Na Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa, Paulo Freire ressalta:

Se há algo que os educandos brasileiros precisam saber, desde a mais tenra idade, é que a luta em favor do respeito aos educadores e à educação inclui que a briga por salários menos imorais é um dever irrecusável e não só um direito deles. A luta dos professores em defesa de seus direitos e de sua dignidade deve ser entendida como um momento importante de sua prática docente, enquanto prática ética (p. 65).

34 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14818.htm

35 Os profissionais da educação, de acordo com pesquisa da FGV, estão entre as ocupações com menores rendimentos: <https://g1.globo.com/trabalho-e-carreira/noticia/2023/10/17/veja-as-profissoes-com-os-piores-salarios-no-brasil-professor-de-pre-escola-lidera-a-lista.ghtml>

O Brasil não será capaz de atingir o nível de desenvolvimento econômico, tecnológico e social que almejamos sem investir expressivamente em educação pública e sem valorizar devidamente os profissionais da Educação Básica Pública, tornando sua carreira atrativa aos jovens egressos do Ensino Superior.

A superação dos supramencionados desafios passa pela regulamentação do Custo Aluno Qualidade e pela ampliação do investimento por aluno praticado no Brasil. De acordo com dados divulgados recentemente pela OCDE, o Brasil investe o equivalente a US\$ 2.981 por aluno da escola pública, enquanto a média da OCDE é de US\$ 10.510 por aluno.³⁶ O investimento por aluno praticado no Brasil é o terceiro pior entre os 42 países avaliados, superando apenas o investimento por aluno praticado no México e na África do Sul.

Embora a Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022³⁷ (PEC da Transição), tenha aberto caminho para a revogação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (Teto de Gastos), e que a revogação do Teto de Gastos tenha sido materializada através da sanção da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023³⁸, que institui o regime fiscal sustentável, o novo contexto fiscal não está livre de entraves à ampliação dos investimentos públicos, inclusive dos investimentos públicos em educação pública.

Somente uma permanente e potente mobilização social em defesa da Educação Pública nos conduzirá a outro patamar de investimento em educação e de qualidade educacional socialmente referenciada. A análise da realidade concreta e da correlação de forças não deve nos impedir de, seguindo os passos de Paulo Freire, recusar fatalismos, sonhar e organizar o sonho.

Referências

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. São Paulo: Paz e Terra, 2021. 208p.

ARNAUD, Anike Araujo. **O Novo Ensino Médio em São Paulo e o aumento da desigualdade educacional**. Disponível em: <https://sites.usp.br/revistabalburdia/o-novo-ensino-medio-em-sao-paulo-e-o-aumento-da-desigualdade-educacional/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

36 Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/09/gasto-por-aluno-no-brasil-e-o-3o-pior-entre-42-paises-diz-ocde.shtml>

37 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm

38 Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2020. 143p.

FREITAS, Luis Carlos de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018. 160 p.

FNPE - Fórum Nacional Popular de Educação. **Revogação já: por uma ampla, dialogada e consensual agenda atinente ao ensino médio**. Disponível em: <https://fnpe.com.br/nota-publica-sobre-a-reforma-do-ensino-medio/>. Acesso em 20 fev. 2024.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.