

## O ENSINO MÉDIO EM PAUTA NAS PROPOSIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL: UMA ANÁLISE SOBRE FINANCIAMENTO E ACESSO

*Debora Aparecida Da Silveira*

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é analisar as proposições (Propostas de Emendas à Constituição e Projetos de Lei) apresentadas à Câmara dos Deputados sobre Ensino Médio, cujas matérias incidam sobre “financiamento” e “acesso, permanência e qualidade”. A Constituição Federal de 1988 define que a educação é um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, e a Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394, de 1996 emprega o conceito de Educação Básica. A considerar estes princípios, que selecionamos as proposições apresentadas entre 1997 e 2014. A pesquisa revela que existem, no Poder Legislativo, barreiras que impedem a democratização do ensino por meio de propostas que se transformem em políticas educacionais.

**Palavras-chave:** Ensino Médio. Poder Legislativo Federal. Direito à Educação. Financiamento. Acesso.

### **INTRODUÇÃO**

Nas últimas décadas, especificamente após a aprovação da Constituição Federal (CF) de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, por representar avanços significativos em relação aos direitos, e pela abertura democrática, avançamos em termos de legislação educacional. A CF/1988, além de elencar a educação como direito fundamental de ordem social, no seu texto original, previu que progressivamente o Ensino Médio deveria ser obrigatório e gratuito. Outro dispositivo legal importante é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que definiu dois níveis de educação: a Educação Básica (formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e a Educação Superior. No entanto, apesar de o Ensino Médio ser um direito proclamado, ainda não é um direito exercido por todos os brasileiros.

A principal função do Poder Legislativo<sup>1</sup> é a elaboração de leis. A importância do Poder Legislativo é atribuída por Silva (2010), que reconhece no processo de formulação das

---

<sup>1</sup> A CF/1988 atribui a cada órgão as suas funções: ao Poder Legislativo, que estão expressas no artigo 49 (competência do Congresso Nacional), artigo 51 (competência da Câmara dos Deputados) e artigo 52 (competência do Senado Federal); ao Poder Executivo, nos artigos 76 a 91; e ao Poder Judiciário, nos artigos 92 a 126.

leis o ato máximo do poder político, onde a função legislativa pode atuar em benefício da sociedade.

Com o objetivo de investigar como o Poder Legislativo Federal aborda o direito à educação, no que se refere ao Ensino Médio, analisamos as proposições: Propostas de Emendas à Constituição (PEC) e Projetos de Leis (PL), apresentadas à Câmara dos Deputados. O campo de pesquisa se concentra na Câmara dos Deputados por considerar que as iniciativas legislativas se concentram nesta Casa<sup>2</sup>.

Como metodologia utilizamos a pesquisa documental, que de acordo com Severino (2007) se caracteriza na análise de documentos que não receberam nenhum tratamento analítico. Por meio da página eletrônica do Diário da Câmara dos Deputados acessamos as PEC e os PL que tinham como assunto “Ensino Médio” e/ou “direito à educação” entre 1997 e 2014. A pesquisa no Diário da Câmara dos Deputados ocorreu entre junho e julho de 2015. O recorte temporal da pesquisa está pautado na importância da LDBEN nº 9.394, aprovada em dezembro de 1996, que previu em conformidade ao texto original da CF/1988, a progressiva extensão da obrigatoriedade do Ensino Médio e definiu o Ensino Médio como a última etapa da Educação Básica. Por considerar que o direito à educação perpassa por mecanismos de financiamento e condições de acesso, permanência e qualidade, que nos concentramos na análise das proposições que dialogam com estas diretrizes. Do total de 397 proposições localizadas, selecionamos 61 (40 proposições sobre financiamento e 21 acesso, permanência e qualidade) para a nossa análise.

## **1. O DIREITO À EDUCAÇÃO: UMA PERSPECTIVA PARA O ENSINO MÉDIO**

A constituição da cidadania está relacionada com a conquista dos direitos humanos, entre eles a educação, que enquanto um direito de ordem social é fundamental na obtenção de outros direitos. Para garantir a efetivação dos direitos a todos, sobretudo a educação, é imprescindível a atuação do Estado, minimizando as desigualdades e atendendo as necessidades da sociedade.

A conquista dos direitos é o resultado de um processo histórico, decorrente de certas circunstâncias. Novas demandas vão surgindo e novos conceitos são construídos. A conquista

---

<sup>2</sup> O Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os cidadãos devem iniciar o processo legislativo pela Câmara dos Deputados, e mesmo as proposições iniciadas no Senado Federal devem passar pela Câmara, conforme art. 61, § 2º, e art. 64, da CF/1988.

de se ter direitos, prescinde do Estado de direito, quando os direitos deixam de ser apenas privados, sobretudo direitos públicos, comuns a todos (BOBBIO, 1992).

Para Bobbio (1992) o problema do fundamento dos direitos foi resolvido com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, e reforça ser necessário que os direitos humanos sejam, além de reconhecidos, protegidos.

Não existe atualmente nenhuma carta de direitos, para darmos um exemplo convincente, 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 (BOBBIO, 1992, p. 75).

A educação ganha *status* de direito e assume função primordial na constituição da cidadania, nos tratados internacionais. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, o art. 26 especifica que a educação enquanto direito de todos deve ser gratuita e obrigatória, pelo menos no ensino elementar.

A CF de 1988, no art. 6º atribui à educação *status* de fundamental e de ordem social. No art. 205, define que a educação é um direito de todos e obrigação do Estado e da família. No inciso IV, art. 206, garante a gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais, e no art. 208 traça uma lista de deveres do Estado para garantir a educação pública.

A obrigatoriedade e a gratuidade, ao lado de outras reivindicações, fazem parte da pauta histórica que compõe a defesa do direito à educação no Brasil, na medida em que são instrumentos que podem viabilizar a democratização da educação escolar, pois imputar a educação ao ente público significa estender as possibilidades de acesso.

Os conceitos de direito à educação, obrigatoriedade e gratuidade, mesmo que não constituam a mesma origem, estão historicamente associados e devem ser compreendidos de modo articulado: a obrigação do Estado em ofertar a educação, cobrindo no mínimo a escolaridade obrigatória e; a obrigação de matrícula e frequência dos estudantes, garantida pelos responsáveis. A materialização do direito à educação depende do ordenamento constitucional legal, acompanhado do interesse dos Poderes Públicos em garantir o cumprimento da lei para toda a sociedade (HORTA, 1998).

O texto original da CF/ 1988 determinou a obrigatoriedade para o Ensino Fundamental e previu a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade para o Ensino Médio. A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, alterou o inciso II, art. 2º, para: “progressiva universalização do Ensino Médio gratuito”. Para Oliveira (1999, p.62) a alteração de progressiva obrigatoriedade para progressiva universalização, muda a relação de

compromisso do Estado, pois “torna menos efetivo o compromisso do Estado na incorporação futura deste nível de ensino à educação compulsória”.

A EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, que tem até 2016 para a sua integral implementação, entre outras alterações, ampliou a obrigatoriedade e gratuidade dos quatro aos dezessete anos de idade. Ainda que a EC nº 59/2009 tenha representado um avanço relevante, principalmente reconhecendo as mudanças que promove, com destaque no inciso VII<sup>3</sup>, art. 208 da CF de 1988 que passa a ter o seguinte texto: “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”, entendemos que a obrigatoriedade para a Educação Básica atende melhor a luta pela superação das desigualdades, impulsionando a responsabilidade do Estado em garantir o direito à educação para além de uma faixa etária.

O conceito de Educação Básica é o resultado de um processo histórico marcado por reivindicações dos educadores. Significa dizer que as diferentes etapas da Educação Básica devem se articular para a **base** do desenvolvimento do estudante. O desenvolvimento de uma sociedade emancipada perpassa pelo reconhecimento de que a Educação Básica é um direito de todos os cidadãos (CURY, 2002).

A extensão da obrigatoriedade foi reafirmada com o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024, que estabelece na meta 3: “Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) 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)” (BRASIL, 2014).

A universalização da educação é um projeto que deve estar pautado pelos princípios da democracia, portanto, a educação deve ser de acesso a todos. Para além da construção de prédios é eminente que o Estado produza políticas educacionais que proporcionem mecanismos de garantir o direito à educação para todo brasileiro.

## **2. RETRATO DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL**

O movimento de esforço pela democratização do acesso ao Ensino Fundamental na década de 1990 provocou um significativo aumento de demanda na etapa seguinte, o Ensino Médio (Costa, 2013). Os dados do Censo Escolar evidenciam que gradativamente, entre 1991 e 2004, ocorre um aumento no número de matrículas no Ensino Médio. Neste período as

---

<sup>3</sup> O inciso VII refere-se ao dever do Estado em prover programas suplementares para a educação, que no texto original da CF/1988 estava definido apenas ao Ensino Fundamental, etapa da educação então obrigatória.

matrículas aumentam em 143%, atingindo seu ápice em 2004, com 9.169.357 de estudantes nesta etapa da educação. Nos anos seguintes, o número de matrículas apresenta um movimento de inércia e depois de contração. Em 2014 temos 8.300.189 matrículas no Ensino Médio. Destas, 7.026.734, que equivalem a 84,6 %, são na rede estadual de ensino (BRASIL, INEP, 2009 – 2013).

Apesar dos dados apresentarem significativo avanço no que diz respeito ao acesso de uma população que não frequentava a escola média, a democratização desta etapa de educação ainda é um grande desafio.

Sobre a diminuição de matrículas, em 2009 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Corbucci divulga o texto intitulado *Sobre a Redução das Matrículas do Ensino Médio Regular*, tendo como objetivo identificar possíveis causas da redução das matrículas no Ensino Médio regular, ocorrida em nível nacional a partir de 2005. Entre as conclusões, o autor pontua uma ampliação na adequação idade-série e a redução do número de concluintes do Ensino Fundamental regular, entre os anos 2004 e 2005. Corroborando com este dado, a pesquisa identificou que a redução das matrículas do Ensino Médio ocorreu principalmente na 1ª série e aumentou na 3ª série; e aumentou em 54% o número de matrículas nos cursos presenciais da Educação de Jovens e Adultos (EJA), contra 15% do ensino regular no período 2004-2006. Corbucci destaca que os resultados não podem ser tomados como padrão e refere-se a tendências, pois os dados não ocorrem da mesma maneira em todas as regiões e estados do Brasil, retrato de um país multifacetado.

Quanto ao predomínio do Ensino Médio na rede estadual, este movimento pode estar relacionado ao art. 10, da LDBEN nº 9394/1996, e pela alteração da Lei n. 12.061 de 2009, que prevê a esfera estadual, assegurar o Ensino Fundamental e ofertar com prioridade o Ensino Médio.

De acordo com o IBGE (2014) a taxa bruta<sup>4</sup> escolar dos jovens de 15 a 17 anos de idade é de 84,3%. A taxa líquida, que se refere à população considerada com idade adequada para frequentar o Ensino Médio, é de 55,2%. Estes dados reforçam que o Ensino Médio no Brasil, chega ao século XXI com uma defasagem no seu atendimento, onde metade da população jovem, com idade adequada para frequentar este nível da educação, não tem seu direito garantido. Ainda conforme o IBGE (2014), 26,7% da população entre 15 e 17 anos,

---

<sup>4</sup> A taxa de frequência escolar bruta refere-se à proporção da população matriculada em determinado nível de ensino em relação à população total que se encontra na faixa etária recomendada para esse nível de ensino (IBGE, 2014).

estava no Ensino Fundamental, e 15,7%, aproximadamente 1,5 milhão de jovens, estava fora da escola.

Apesar de a nossa Constituição Federal prever que a educação é um direito de todos, temos um longo caminho a ser perseguido para garantir a sua universalização. Sobre a EC nº 59/2009 Pinto e Alves (2010, p. 213) anunciam que “é possível antever que o novo dispositivo constitucional não assegura, necessariamente, que boa parte dos jovens brasileiros, em princípio, terá acesso e concluirá o Ensino Médio, como se poderia pensar.”

Pinto e Alves (2010) apresentam uma avaliação sobre o impacto da ampliação das redes públicas, pela aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009. Entre as implicações da nova legislação, os autores evidenciam: o benefício do acesso à educação, às camadas mais pobres; a necessidade de expansão nas redes públicas; a ampliação em termos de recursos públicos; a importância da colaboração entre os entes federativos para o cumprimento da oferta, principalmente para a faixa etária, que antes da Emenda não estava atendida; e a imposição do aumento no valor por aluno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

### **3 O ENSINO MÉDIO NO PODER LEGISLATIVO FEDERAL**

O Congresso Nacional é o órgão de exercício do Poder Legislativo Federal, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ambos compostos por representantes eleitos pelo povo.

A lei é um dispositivo legal de transformação de interesses, que envolve norma jurídica e escolha de uma concepção que no caso da educação, pode determinar ou não o direito à educação. No entanto, autores como Silva e Araujo (2010) e Figueiredo e Limongi (2001) apontam que o Executivo possui poderes conferidos pela CF/1988 que influenciam no processo legislativo e na capacidade do Poder Legislativo, aonde a função legislativa vem com predominância sendo exercida pelo Poder Executivo.

Para financiamento da educação localizamos 40 proposições. Do total, 17 tratam de beneficiar os estudantes por meio de bolsas de estudos e onze visam autorizar a utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para o financiamento da educação, o que corresponde a 70% das propostas sobre financiamento. Estas proposições estão fundamentadas sob diferentes enfoques, porém sob a mesma perspectiva, o direito à educação, no entanto precisamos estar atentos sobre a concepção de educação presente.

A PEC nº 32/1999, apresentada pelo Deputado Pompeo de Mattos (PDT/RS), determina a oferta de bolsas de estudos para alunos carentes do Ensino Médio e Superior. Na justificativa, o Deputado aponta que mais de 80% das pessoas que concluem o Ensino Fundamental não passam pelo Ensino Médio, já aos estudantes carentes<sup>5</sup>, para Pompeo de Mattos, que conseguem transpor as barreiras e ingressar na escola secundária, só sobra a opção da educação pública de baixa qualidade.

Da mesma forma, o Deputado Professor Ruy Pauletti (PDDB/RS), apresenta o PL nº 1031/2007, com o objetivo de criar o ProMed, programa de concessão de bolsas de estudos para estudantes de baixa renda do Ensino Médio, sob a justificativa de:

[...] melhorar o numero de vagas oferecidas a estudantes de baixa renda e em alguns casos premiar os estudantes com melhor desempenho no ensino fundamental, já que na grande maioria dos casos o ensino privado é melhor que o público, qualificando assim o estudante que prioriza a aprendizagem e dedica-se a mesma (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007, s.p.).

A aprovação de uma lei com este teor é a admissão do Estado da sua ineficiência em prover a educação pública para todos e com qualidade, decreta que a escola pública está fadada ao fracasso, refutando qualquer possibilidade do exercício pleno da cidadania por uma educação escolar pública de qualidade e a perspectiva da formação de uma sociedade mais justa. Além de articular o Ensino Médio como preparação para ingresso no Ensino Superior, concepção que nos remete a origem do Ensino Médio, onde a escola secundária era pensada para poucos.

A universalização da Educação Básica requer a ação positiva do Estado, o que significa investimento de recursos públicos na escola pública. O financiamento da educação é uma das formas para promover as condições necessárias de uma escola com qualidade, interferindo diretamente na garantia do direito à educação.

Para fundamentar o uso do benefício do FGTS com o custeio da educação, o PL nº 5992/2001, do Deputado José Carlos Fonseca Júnior (PFL/ES), explica que “O FGTS é uma política de bem-estar social e promoção do desenvolvimento econômico, a qual deve ser aperfeiçoada à luz dos estudos e pesquisas concernentes à contribuição decisiva da educação àqueles dois objetivos prioritários.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, s.p.).

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) ao rejeitar o PL nº 77/1999 apresentado pelo Deputado Enio Bacci (PDT/RS), esclarece no parecer que:

---

<sup>5</sup> Termo utilizado na proposição.



O FGTS foi criado com o objetivo de constituição de um patrimônio para atender o empregado, especialmente quando despedido sem justa causa, e como fonte de investimento na área de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana. Vale lembrar que é na reserva financeira para atender o trabalhador desempregado em suas necessidades básicas que repousa o objetivo básico norteador do FGTS (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 29348).

O FGTS tem um objetivo próprio e a CF/1988 determina que é obrigação do Estado oferecer educação pública e de qualidade, assim, as proposições que buscam outras formas de garantir o acesso à educação, com prioridade pela rede particular de ensino, não caminham na direção de ampliar a oferta gratuita, portanto, não tratam do direito à educação com qualidade e para todos.

Estas proposições potencializam a mercantilização da educação quando trazem a ideia que escola privada é melhor. Vale lembrar que o objetivo elementar da escola privada é o lucro. Todavia, por trás deste falso discurso, encontramos justificativa para manter a insuficiência de investimento na educação pública e garantir o financiamento do setor privado. A lógica capitalista vai à contramão do direito à educação e contraria a CF/1988, no art. 213, que define recursos públicos em escolas públicas.

Se o Estado deve investir na escola pública para garantir o direito à educação, onde a oferta é gratuita, não cabe que este mesmo Estado abdique de receitas para investimento em instituições privadas, vale lembrar que a oferta do Ensino Médio é preminentemente pública e o cumprimento da ampliação da obrigatoriedade, anunciada com a EC nº59/2009, exige mais investimentos para atender a demanda, sobretudo a camada da sociedade economicamente mais desfavorecida, que procurará os bancos escolares públicos.

O quadro 1 refere-se às demais proposições sobre financiamento, que totalizam doze, e tratam de assuntos diversos. Das doze proposições, destacamos a PEC nº 149/1999 e a PEC nº 232/2000, pautadas pela concepção de Educação Básica que buscam ampliar os recursos para o Ensino Médio, ambas ficaram tramitando por quase 10 anos até serem arquivadas. Já as PEC nº 190/2003 e 415/2005 foram apensadas à PEC nº 536/1997, esta que foi transformada na EC nº 53/2006, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). E o PL nº 5384/2009 apesar de apresentar o propósito de estabelecer padrão mínimo de oportunidades por meio do cálculo do custo mínimo por aluno, não define critérios para a realização deste cálculo, não avançando na forma de financiamento da educação.



PROPOSIÇÃO	AUTOR	ASSUNTO
PEC 149/1999	Ronaldo Vasconcellos - PFL/MG	Recursos para toda a Educação Básica.
PEC 232/2000	Poder Executivo	Expansão do EM*, permitindo que os Estados utilizem recursos do salário educação.
PL 2033/2003	Bernardo Ariston-PMDB/RJ	Transferência dos recursos do FNDE para estados e municípios.
PL 2321/2003	Deputado Pastor Reinaldo - PTB-RS	Garantir o custeio com a educação de filhos de policiais militares, civis e federais mortos em serviço.
PEC 190/2003	Professora Raquel Teixeira - PSDB/GO e outros	Ampliar recursos do FUNDEF, criando fundo para a EI** e EM*.
PEC 415/2005	Poder Executivo	Criação do FUNDEB.
PL 7327/2006	Senado Federal	Criação Poupança Escola.
PL 2675/2007	Otavio Leite - PSDB/RJ	Financiamento para aquisição de computadores.
PL 5384/2009	Gilmar Machado PT/MG	Estabelecer padrão mínimo de oportunidades por meio do cálculo do custo mínimo por aluno.
PL 7333/2010	Elisei Padilha –PMDB/RS	Financiamento para aquisição de computadores.
PEC 522/2010	Pompeo de Mattos – PDT/RS	Garantir recursos para o Ensino Médio permitindo que municípios atuem de forma complementar no Ensino Médio.
PEC 257/2013	Diego Andrade – PSD/MG	Permite facultar aos municípios a utilização dos recursos do FUNDEB no EM.

**QUADRO 1: PROPOSIÇÕES COM ASSUNTOS DIVERSOS SOBRE FINANCIAMENTO PARA O ENSINO MÉDIO APRESENTADAS À CÂMARA DOS DEPUTADOS (1997-2014).**

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados

\*Ensino Médio

\*\*Educação Infantil

Do total das doze proposições, quatro foram arquivadas, seis apensadas e duas aguardam deliberação. De acordo com Oliveira (2009) a situação das proposições se relaciona diretamente com a capacidade do Poder Legislativo na elaboração de políticas educacionais. A maior parte destes arquivamentos acontece pelo fim da legislatura<sup>6</sup>. A tramitação em conjunto ou proposição apensada<sup>7</sup> tem por objetivo adicionar uma proposição à outra por se tratarem de conteúdos idênticos ou similares. A apensação acarreta em uma nova deliberação, o que resulta num processo de tramitação mais lento, fator que prejudica no aproveitamento das proposições apresentadas à Câmara dos Deputados. E, outras proposições ficam na inércia, sem um resultado final, até serem arquivadas.

<sup>6</sup> Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava (RICD, art. 105). (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014).

<sup>7</sup> A tramitação em conjunto está definida no art. 139 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (2014).

As proposições sobre financiamento indicam quanto o Poder Legislativo se envolve em resolver questões de oferta, manutenção e desenvolvimento da escola pública, principalmente com o Ensino Médio, que antes do FUNDEB, carecia de uma política de financiamento mais justa pautada pela redistribuição de recursos. As políticas de fundos, apesar de suas limitações, representam uma forma de equilibrar as condições nos diferentes estados e municípios. No entanto, percebemos que proposições que de alguma forma ampliam os investimentos por parte do Estado com a educação, passam por uma dura batalha de tramitação na Câmara, e na sua maioria o resultado é o arquivamento.

As proposições apresentadas, na sua grande maioria, não vão ao encontro com o anseio por uma escola mais justa e menos desigual. Para o financiamento da educação o projeto de educação que se estrutura no Poder Legislativo está longe de desempenhar mudanças na realidade educacional.

Na categoria Acesso, Permanência e Qualidade, selecionamos proposições cujas matérias de alguma forma dialogam com o acesso, a permanência e a qualidade para o Ensino Médio. Ao todo localizamos 21 proposições. A garantia de vagas pela via da obrigatoriedade e/ou gratuidade é abordada em sete proposições. Destas, cinco concebem o Ensino Médio como condição para o exercício da cidadania e dever do Estado, pautadas em garantir o Ensino Médio a todos aqueles que procurarem sua oferta. Entre as justificativas está a quase universalização do Ensino Fundamental, que demanda atenção para a etapa seguinte, e a concepção de Educação Básica. Outras duas, a PEC nº 9/1999, pauta sua justificativa apenas com dados da Educação Superior, e o PL nº 7409/2006, apesar de não apresentar justificativa, foi transformado na Lei nº 12.061, de 27 de outubro de 2009, que alterou a LDBEN nº 9.394/1996, no inciso II, art. 4º, de progressiva extensão da obrigatoriedade do Ensino Médio para universalização do Ensino Médio gratuito, e o inciso VI, art. 10, reforçando que cabe a esfera estadual de ensino, após garantir o acesso ao Ensino Fundamental, ofertar com prioridade o Ensino Médio. Portanto, a Lei nº 12.061/2009 não trouxe novos contornos para o Ensino Médio.

Desta forma, cinco proposições efetivamente visam alargar o direito à educação para o Ensino Médio: o PL nº 2840/2000, da Deputada Esther Grossi (PT/RS); a PEC nº 503/2002, da Deputada Mirian Reid (PSB/RJ); a PEC nº 78/2003, apresentada pela Deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB/GO); a PEC nº 210/2003, de autoria de Wilson Santos (PSDB/MT) (e outros); a PEC nº 232/2004, do Deputado Eliseu Padilha (PMDB/RS) (e outros); e o PL nº 7409/2006, do Senador Cristovam Buarque (PDT/DF).

A extensão dos programas complementares da educação<sup>8</sup> para o Ensino Médio esteve na agenda do Congresso Nacional, ocorrendo em seis proposições, quais sejam: o PL nº 2671/2000, oriundo do Senado Federal, apresentado pelo Senador Geraldo Candido (PT/RJ); o PL nº 3875/2004, do Deputado Ronaldo Vasconcellos (PTB/MG); o PL nº 6282, apresentado pela Deputada Celcita Pinheiro (PFL/MT); a PEC nº 214/2007, de autoria do Deputado Luciano Castro (PR/RR); o PL nº 1157/2007, da Deputada Luciana Genro (PSOL/RS); e o PL nº 1659/2007, apresentado pelo Deputado Elismar Prado (PT/MG).

O papel do Estado é evidenciado no dever da educação pública e no direito do cidadão em ter condições de acesso à vaga e aos recursos necessários para a permanência na escola. O PL nº 3875/2004 destaca em sua justificativa a situação do Ensino Médio.

[...] Em 2002, aproximadamente 1.100.000 estudantes abandonaram o ensino médio regular. Mais da metade frequentava a primeira série e 69%, o ensino noturno. A evasão escolar nesse nível de ensino deve-se principalmente à pressão financeira que impele os alunos ao mercado de trabalho e dificulta a aquisição de livros didáticos e de meios para frequentar e permanecer na escola (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 2).

Das seis proposições legislativas sobre a extensão dos programas complementares em educação para o Ensino Médio, duas não tiveram apreciação, são elas: o PL nº 3857/2004 que foi devolvido para o autor e o PL nº 6282/2005 arquivado em 2007. O PL nº 2671/2000, PL nº 1157/2007, e a PEC nº 214/2007 receberam parecer do relator, mas permaneceram sem deliberação o que pode acarretar no arquivamento. Para o PL nº 1659/2007 foi constituída uma Comissão Especial, a qual aprovou o projeto por meio do parecer do Relator Deputado Nazareno (PT/PI). De acordo com a tramitação, o PL foi enviado para o Senado Federal para que fosse apreciado, mas este arquivou a matéria.

Neste sentido, podemos entender que antes de tudo é necessário vontade política para que as propostas recebam o devido tratamento durante a tramitação, a fim de debater sobre o conteúdo e realizar as alterações necessárias. É necessário que os parlamentares almejem por um Estado que cumpra com o seu dever e atenda ao direito à educação instituído pela CF/1988. Esta compreensão do papel do Estado é fundamental para que os projetos coerentes com o desenvolvimento da educação, possam de fato ser transformados em norma jurídica, instrumentalizando assim a população com novos recursos na busca concreta da democratização e da justiça no ensino.

---

<sup>8</sup> Previstos no inciso VII, art. 208, da CF/1988.

Sobre a qualidade da educação o PL nº 7420/2006, apresentado pela Deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB/GO), relaciona valorização dos profissionais da educação, padrões de infraestrutura e funcionamento das escolas, para garantir um padrão mínimo de qualidade para a Educação Básica. A proposta ainda define critérios de Responsabilidade Educacional para os gestores responsáveis pela oferta do ensino. A qualidade da educação passa pelo entendimento de que pode ser controlada, responsabilizando os gestores pela administração financeira e pelas condições de oferta do ensino. No entanto, a proposta vincula a qualidade aos parâmetros de avaliação em larga escala e estabelece metas para as escolas e estudantes.

O histórico da proposição no Portal da Câmara dos Deputados é longo, e mesmo que contenha restrições quanto à concepção de qualidade, o processo revela a dificuldade em estabelecer condições para o debate sobre o assunto, que pode vir associada a uma gestão democrática. Em 2011, após ser criada uma Comissão Especial destinada a proferir parecer, são apresentados, ao todo, doze requerimentos para a realização de Audiência Pública, mas a proposta fica sem deliberação. Mesmo que o processo de tramitação não seja nosso objeto de estudo, fornece elementos para compreender como a educação é tratada pelo Poder Legislativo.

Outras duas proposições que tem como matéria a qualidade do Ensino Médio, o PL nº 1680/2007, apresentado pelo Deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES) e o PL nº 413/2011 de autoria do Deputado Vieira (PMDB/MA) foram apensados ao PL nº 7420/2006, portanto tramitam em conjunto. Em termos de quantidade, podemos constatar que a qualidade da educação pública não é um dos assuntos que predomina no Congresso Nacional.

Outras três proposições pensam no direito à educação não para o coletivo da sociedade, mas buscam interesses de grupos particulares, são elas: o PL nº 1194/1999, do Deputado Carlos Alberto Rodrigues (PFL/RJ), que tem o objetivo de garantir vagas no Ensino Fundamental e Médio, público, para filhos de pastores, missionários e sacerdotes de qualquer credo religioso; o PL nº 613/2002, do Deputado Pompeo de Mattos (PDT/RS) determina assegurar 25% das vagas para alunos afro-brasileiros na Pré-escola, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio; e o PL nº 5865/2009, de autoria da Deputada Sueli Vidigal (PDT/ES), quer resguardar com prioridade vagas do ensino público para crianças e adolescentes órfãos.

Assim, podemos constatar que a defesa do direito à Educação Básica, é tratada com prioridade para um determinado grupo característico, em detrimento do benefício público coletivo.

E, duas proposições tratam da obrigatoriedade do Ensino Médio no sistema penitenciário. O PL nº 25/1999, do Deputado Paulo Rocha (PT/PA) e o PL nº 1595/2011, de autoria da Deputada Erika Kokay (PT/DF), propõem alterar a Lei de Execução Penal (LEP), Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para garantir o Ensino Médio Profissional para os internos do sistema prisional. O PL nº 25/1999, após dezesseis anos de tramitação, foi transformado na Lei nº 13.613, de 9 de setembro de 2015, que acresce no art. 18, da LEP: “O ensino médio, regular ou supletivo, com formação geral ou educação profissional de nível médio, será implantado nos presídios, em obediência ao preceito constitucional de sua universalização”.

Anteriormente à aprovação do PL, o Estado estava responsabilizado a ofertar apenas o Ensino Fundamental no sistema prisional. As propostas de transformar as unidades penais em espaços escolares vincula-se a ideia de que a pena privativa de liberdade deve proporcionar a reintegração do condenado à sociedade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A universalização do Ensino Médio depende de um Estado que estabeleça políticas públicas que viabilizem condições inerentes ao direito, como é o caso da ampliação dos programas complementares da educação (material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde), previstos no art. 208, da CF de 1988, que aliados a outros mecanismos como financiamento, acesso, qualidade e outros devem proteger o direito à educação.

No entanto, ao longo da análise, vamos identificando que o conceito do Ensino Médio como um direito ainda não foi incorporado pelo Congresso Nacional. Propostas que versam sobre a ampliação dos direitos não ganham destaque, ficam engavetadas até serem arquivadas. É necessário que os parlamentares almejem por um Estado que cumpra com o seu dever e atenda ao direito à educação instituído pela CF/1988 e pela LDBN nº 9.394/1996.

A pesquisa abrangeu cinco anos de processo legislativo após a aprovação da EC nº 59/2009, e não localizamos proposições articulando a necessidade em ampliar os recursos para o Ensino Médio. Ampliação necessária, tanto para o atendimento da extensão da obrigatoriedade escolar, como para o cumprimento da Meta 3 do PNE.

Se tomarmos como referência a quantidade de proposições analisadas, constatamos que proporcionalmente são limitadas as proposições que objetivam ampliar os programas previstos no inciso VII, art. 208, da CF/1988, para o Ensino Médio. Tanto a pouca

expressividade deste tipo de propostas, como o tratamento recebido pelas que são apresentadas, podem estar relacionados à falta da obrigatoriedade constitucionalmente definida para o Ensino Médio. A obrigatoriedade escolar no Brasil é uma das formas de comprometer o Estado. Logo, não interessa ampliar a responsabilidade do Estado com uma etapa sem caráter de obrigatoriedade.

Com grande força, a privatização do ensino se manifesta em diferentes frentes, seja pelo financiamento da educação, seja pela intenção de privilegiar determinados grupos em detrimento de toda a sociedade, evidenciando que com grande frequência as propostas apresentadas desconsideram o desejo por uma escola pública de qualidade.

Isto dito, atestamos que o fundamento da educação ainda não foi resolvido, ao contrário do que afirmava Bobbio (1992). O autor considera que a Declaração dos Direitos Humanos de 1948, por meio de valores, tinha fundamentado a importância da educação, e nos reservava agora buscar a sua proteção. Mas, evidenciamos em vários momentos que a concepção, a fundamentação da educação, ainda precisa estar na pauta das reivindicações e reflexões.

Se pesquisas apontam que poderes constitucionais favorecem o Poder Executivo no controle da agenda legislativa, nossa pesquisa indica a ineficiência do Poder Legislativo na elaboração de leis. Assim, a ausência do Estado na garantia de mecanismos do direito à educação para o Ensino Médio, pode ser corroborada pela falta de propostas que se transformem em políticas capazes de canalizar os interesses da população e as necessidades para ampliar o acesso ao ensino.

Ao constatar que predomina a falta de articulação entre proposições e o esforço para garantir o direito à educação, verificamos que o projeto de educação que se estrutura no Poder Legislativo está longe de desempenhar mudanças na realidade educacional brasileira.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 9 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público ao Projeto de Lei nº 77, de 1999. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 09 dez. 2000, p. 29348.

\_\_\_\_\_. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 3.875, de 2004 (do Sr. Ronaldo Vasconcellos). **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 30 jul. 2004, p. 02.

\_\_\_\_\_. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.031, de 2007 (do Sr. Ruy Pauletti). **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 10 maio 2007.

\_\_\_\_\_. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)** - 15. ed.- Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. Aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 4, de 2015. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 30 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. CONSTITUIÇÃO (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 27 mar. de 2016.

\_\_\_\_\_. CONSTITUIÇÃO (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 nov. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em: 14 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. IBGE. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. Síntese de Indicadores Sociais. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira, número 32, 2014. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores\\_Sociais/Sintese\\_de\\_Indicadores\\_Sociais\\_2014/SIS\\_2014.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2014/SIS_2014.pdf). Acesso em: 24 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. INEP. Censo Escolar da Educação Básica. Resumos Técnicos 2009, 2010, 2011, 2012, 2013. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>. Acesso em: 24 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em 06 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez.1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

CORBUCCI, Paulo R. Sobre a redução das matrículas no ensino médio regular. Brasília: IPEA, 2009.



CURY. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2001.

HORTA, José Silvério Baia. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, nº 104, p. 5-34 – jul. 1998.

OLIVEIRA, Rosimar de .F. **Política Educacional no Brasil: qual o papel do Poder Legislativo**. Curitiba: Protexito/FAPEMIG, 2009.

PINTO, José M. de R.; ALVES, Thiago. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: Como garantir o direito sem comprometer a qualidade? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 211-229, jul./dez. 2010.

SEVERINO, Antonio J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 25a ed., São Paulo, Malheiros, 2005.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely M. V. G. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?. **Textos para Discussão** (Senado Federal), v. 76, p. 1-37, 2010.