

Direito ao ensino médio no ordenamento jurídico brasileiro

*The right to secondary education
in the Brazilian juridical order*

*Derecho a la enseñanza media
en el ordenamiento jurídico brasileño*

PATRÍCIA SOUZA MARCHAND

Resumo: O artigo analisa a afirmação do direito ao ensino médio na legislação brasileira, desde o período imperial à atualidade, relacionando-a a contextos sociopolíticos e educacionais. Até a elaboração da Constituição de 1988, a legislação nacional omitiu a afirmação desse direito ou ofereceu débeis garantias para tal afirmação, delimitando sua elitização. A configuração vigente do ordenamento jurídico é examinada sob a ótica da complementaridade entre a obrigatoriedade escolar e a determinação de universalização do acesso ao ensino médio.

Palavras-chave: ensino médio; obrigatoriedade escolar; direito à educação; legislação educacional.

Abstract: The paper analyses the affirmation of the right to secondary schooling in Brazilian legislation since the Imperial times until today, referring it to sociopolitical and educational contexts. Until the enactment of the Brazilian 1998 Constitution, national legislation omitted the affirmation of such a right or gave little guarantee for such an affirmation, favoring thereby the elite. The present constitution of the juridical order is examined in light of the relationship between compulsory school-attendance and the determination of universal access to secondary education.

Keywords: secondary education; compulsory schooling; right to education; educational legislation.

Resumen: El artículo analiza la afirmación del derecho a la enseñanza de nivel medio en la legislación brasileña desde el período del Imperio hasta los días de hoy, poniéndola en relación con contextos sociopolíticos y educativos. Hasta la elaboración de la Constitución de 1988, la legislación nacional omitió la afirmación de ese derecho u ofreció débiles garantías para tal afirmación, delimitando su elitización. La conformación del ordenamiento jurídico en la actualidad es examinada bajo el planteo de la complementariedad entre la obligatoriedad escolar y la determinación de la universalización del acceso a la enseñanza media.

Palabras clave: enseñanza media; obligatoriedad escolar; derecho a la educación; legislación educativa.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a obrigatoriedade de acesso e permanência na escola sempre foi um privilégio do ensino fundamental. No momento em que se discutem caminhos e políticas que visam oferecer oportunidades de acesso ao ensino médio para todos, o estabelecimento da obrigatoriedade para esta etapa da educação básica significaria um grande avanço, pois se essa obrigatoriedade não for estabelecida, o ensino médio continuará sendo privilégio de alguns e não direito de todos. Atualmente, apesar de a obrigatoriedade do ensino médio não estar explicitada na Constituição Federal de 1988, vários segmentos da sociedade consideram que o ensino médio é obrigatório, pelo menos para os jovens de até 18 anos de idade.

A instituição dessa obrigatoriedade seria efetivamente um avanço para a efetivação do direito a qualquer etapa da educação básica, já que em nosso país há grandes desigualdades sociais, condicionadas por problemas estruturais, que impossibilitam que todos aqueles que desejem ter acesso à educação o consigam. Assim, a obrigatoriedade reforça o dever do Estado de garantir oportunidades de educação para todos ao longo da vida.

Hoje está difundida a compreensão de que o acesso e a permanência no ensino fundamental é apenas o primeiro estágio da formação de crianças e adolescentes. Cresce a consciência da necessidade de assegurar também o direito de todos os cidadãos à educação básica completa, já que a formação do ser humano não se fará em oito ou nove anos de estudos obrigatórios e, sim, deve se constituir num processo que inicia na primeira infância, com o acesso à educação infantil, e se estende, pelo menos, até o final do ensino médio. É importante salientar ainda que o direito à educação não começa nem termina com a educação básica, mas deve ser assegurado a todos os cidadãos ao longo da vida. Inicialmente, no entanto, a prioridade é lutar por uma educação básica completa para todos e, num segundo momento, reivindicar mais oportunidades de educação superior para o maior número de pessoas.

Atualmente, temos garantido em nossa Constituição Federal que a educação é direito de todos, mas nem sempre foi assim. No início de nossa trajetória republicana, a educação não era relevante para a formação dos trabalhadores e nem para as vivências da cidadania, de tal maneira que esse direito fundamental ocupava pouco espaço na Constituição de 1891. Com o desenvolvimento da industrialização e da urbanização, iniciadas principalmente a partir da década de 1920 e intensificadas a partir da década de 1940, a educação passou a ter um papel mais relevante, tanto como meio de qualificação para o mercado de trabalho como para o desenvolvimento de cada pessoa integrante da sociedade.

O direito ao ensino médio é também característico dessa mutabilidade, pois foi com as transformações ocorridas na sociedade brasileira, mais marcadamente

desde a década de 1940, que se passou a reivindicar tal direito. A partir do momento que a formação de nível médio passou a ser fundamental para o desenvolvimento do país, a reivindicação para se ter o direito de acesso a esse nível de ensino foi alavancada. Passou-se a dar maior ênfase, a partir de meados da década de 1940, à possibilidade de garantir o acesso ao ensino médio, devido à necessidade de formação de mão-de-obra qualificada e de cidadãos mais instruídos, num contexto no qual o país passava por um processo de crescimento industrial forte e de intensificação do sentimento de nacionalidade. De lá para cá o país testemunhou uma crescente democratização do acesso e direito de permanência no ensino médio, já que esta etapa da educação passou a ser considerada relevante na formação dos cidadãos brasileiros.

Para a minha dissertação de mestrado (MARCHAND, 2006), realizei uma pesquisa histórica e documental, abrangendo os temas do direito de acesso ao ensino médio e da organização desse nível de ensino na legislação brasileira, desde o período imperial até a atualidade. A partir dos resultados dessa pesquisa, este artigo enfoca o direito ao ensino médio afirmado na legislação brasileira, relacionando-o a contextos sociopolíticos e educacionais historicamente situados.

UM POUCO DA HISTÓRIA DO ENSINO MÉDIO BRASILEIRO

Por ter o país, no período imperial, uma economia agro-exportadora, baseada no trabalho escravo, e uma política dominada pela aristocracia rural, o ensino secundário tinha por objetivo formar os filhos dessa aristocracia com o intuito de atuarem em posições sociais privilegiadas, tornando-se intelectuais ou diplomatas, por exemplo. Para a consecução desse objetivo, o que interessava não era a educação secundária e sim o ensino superior. A população pobre, composta em sua maioria de escravos e de trabalhadores rurais, apresentava um alto índice de analfabetismo e, pela falta de instrução, não tinha a mínima oportunidade de ingressar no ensino secundário.

Nesse cenário, durante o período imperial, a educação secundária, que tinha sua função reduzida à preparação para os exames de ingresso no ensino superior, se caracterizava pela falta de organização, falta de qualidade e falta de interesse no ensino público, para o que concorria o incentivo ao ensino privado. Com o advento da República, a situação do ensino secundário permanecia praticamente inalterada, sendo ofertado principalmente por entidades privadas e destinado aos filhos da elite, seguindo o curso da exclusão de grande parte da população. Na tentativa de maior democratização, organização e aperfeiçoamento do ensino secundário teve início, na Primeira República, um período de contínuas reformas.

A primeira reforma instituída foi a de Benjamin Constant, em 1890. Essa reforma almejava o fim dos exames parcelados para o ingresso no ensino superior e introduziu o exame de madureza, o qual verificava a cultura intelectual dos alunos. Era com o estabelecimento do exame de madureza que o Governo Federal esperava obter melhorias no ensino secundário. Devido à prorrogação do prazo de obrigato-

riedade dos exames de madureza, favorecendo os preparatórios, essa reforma não surtiu os efeitos esperados.

Em seguida veio, em 1901, a Reforma Eptácio Pessoa, cuja tentativa de expandir os estabelecimentos de ensino secundário consolidou o regime de equiparações, determinando que poderiam se equiparar ao Ginásio Nacional¹ os estabelecimentos estaduais, municipais e particulares. Foi instituído o regime de estudos seriados e se mantiveram os exames de madureza. Novamente ocorre a prorrogação dos exames parcelados e o regime seriado não consegue ser implantado, o que levou à derrocada mais uma tentativa de organizar e democratizar o ensino secundário.

Em 1911 foi realizada mais uma reforma, agora pelo ministro Rivadávia Corrêa. Esta reforma instituiu medidas no intuito de desoficializar o ensino secundário. Instituiu o exame de admissão ao ensino superior, eliminando a exigência de qualquer certificado de estudos secundários. O ensino poderia ser realizado em estabelecimentos autônomos sem haver a necessidade de equiparação ao Colégio Pedro II, antes denominado de Ginásio Nacional. Em decorrência da desorganização que a Reforma Rivadávia Corrêa trouxe para o sistema escolar brasileiro, outra reforma se fez necessária.

Inicia-se, assim, em 1915, a Reforma Maximiliano, que restabeleceu o Colégio Pedro II como instituição modelo, restaurou os exames preparatórios e manteve o exame de entrada nas escolas superiores, retrocedendo, portanto, em alguns aspectos, com relação à organicidade do ensino secundário, se comparada com a Reforma Eptácio Pessoa, por exemplo.

Diante de tantas reformas que pregavam o fim ou a permanência dos exames parcelados e a equiparação total ou parcial dos estabelecimentos secundários ao Colégio Pedro II (Ginásio Nacional), o ensino secundário permaneceu, até a década de 1920, como sendo um simples “trampolim” de acesso ao ensino superior, sem identidade definida e sem atingir a democratização de seu acesso, permanecendo como uma educação para a elite. Jorge Nagle define a situação da seguinte maneira:

De 1890 a 1920, [...] o Poder Público se interessa apenas pela manutenção de estabelecimentos-padrão que sirvam de modelo para as demais escolas secundárias do país. Com a preocupação restrita de preservar a qualidade de ensino, não atendendo às sugestões republicanas sobre uma ampliação das oportunidades de curso ginásial, curso seriado. A União [...] limita-se a conservar, na Capital da República, o Ginásio Nacional, isto é, o Colégio Pedro II, com seu internato e externato. Também os estados, assim nem todos mantêm, em regra, apenas um ginásio-modelo nas suas capitais. As estatísticas comprovam, então, ser a iniciativa particular que praticamente assume a responsabilidade de ministrar, no país, o ensino secundário (2001, p. 191).

¹ Denominação da instituição que oferecia o ensino secundário na época, antes denominada de Colégio de Pedro II.

O fato de ser um ensino elitizado também fazia com que o Estado Nacional não tivesse interesse em aumentar o número de instituições públicas que oferecessem o ensino secundário. O alto custo das instituições privadas e o fato de serem estas concentradoras do maior número de matrículas secundárias contribuía também para a elitização dessa etapa da educação. Esses fatos impunham a necessidade de implantação de uma reforma que atendesse efetivamente os propósitos de aperfeiçoamento e difusão do ensino secundário brasileiro.

Foi assim que, em 1925, teve início a Reforma João Luiz Alves, cujos objetivos eram a implantação de um ensino seriado, de frequência obrigatória, e a expansão dos estabelecimentos de ensino secundário. Porém, devido a outros decretos que vieram a alterar tal reforma, a grande conquista ficou restrita ao estabelecimento da seriação.

Um dos fatores que levou ao fracasso de todas essas reformas foi a expectativa dos estudantes das camadas mais abastadas da população e de seus familiares de conseguirem, com o ensino secundário, a ascensão social, ou a manutenção de seu *status* social. Portanto, quanto mais rápido ingressassem no ensino superior, mais rapidamente conquistariam esse objetivo. Diante disso, os exames parcelados e a não-democratização dessa etapa de ensino atendiam plenamente esse intento. De acordo com Romanelli:

Se se leva em conta que as elites, que passaram desde logo a controlar o poder, representavam as oligarquias do café, às quais se juntaram, pouco a pouco, as velhas oligarquias rurais de atuante ação política, no tempo do Império, é justo concluir-se que o tipo de educação reivindicado por essa classe para a Nação só poderia ser aquele ao qual ela mesma vinha sendo submetida (2002, p. 43).

Como se pode ver, o estudo da história do ensino médio no início do Brasil republicano revela um ensino desorganizado, elitizado e sem preocupação com sua obrigatoriedade. Analisando o ordenamento legal brasileiro a partir de 1824 e a configuração social, econômica e política dos diversos períodos históricos do país, observa-se com mais nitidez como se desenvolveu a discussão referente à garantia do ensino médio para a população brasileira. Diante do contexto de desinteresse por um ensino secundário público organizado, o estabelecimento de sua obrigatoriedade nem era cogitado. Efetivamente, a Constituição de 1824 não apresentava nenhum dispositivo referente à obrigatoriedade para a educação em nenhum dos níveis. Não havia dispositivos sobre o ensino secundário, nem sobre sua oferta, muito menos sobre sua obrigatoriedade.

Esse quadro pouco se alterou com a Constituição de 1891, na qual nada foi escrito sobre a obrigatoriedade escolar. Uma das hipóteses para o não estabelecimento da obrigatoriedade em nenhum grau de ensino na Constituição de 1891 é de que ela se vinculava ao princípio liberal, que pregava a iniciativa individual. Cury assim se

expressa: “Assim não haverá educação obrigatória exatamente porque a oportunidade educacional será vista como demanda individual” (CURY, 2001, p. 9).

Já nos anos de 1930 e 1940 ocorreu um turbilhão de mudanças em toda a sociedade brasileira, com inevitáveis repercussões na educação. Com o aumento da população, o crescimento dos centros urbanos, o desenvolvimento da indústria e dos serviços, ocorreu um aumento pela demanda por educação. À luz desses desenvolvimentos, surgiram movimentos reivindicatórios pela expansão da educação, como o dos “Pioneiros da Educação”, que desejavam que a população que até então não tivera acesso à educação agora passasse a ter esse direito. Segundo Simon Schwartzman, Helena Maria Bomeny e Vanda Maria Costa:

É possível que uma das principais heranças dos tempos do Estado Novo, na área educacional, tenha sido um conjunto de noções e pressuposições que, desenvolvidas naquele contexto, adquiriram o caráter de verdades evidentes para quase todos, independentemente de seu lugar nos debates políticos e ideológicos que a questão educacional tem gerado. Elas incluem a noção de que o sistema educacional do país tem de ser unificado seguindo um mesmo modelo de Norte a Sul; de que o ensino em línguas maternas que não o português é um mal a ser evitado; de que cabe ao governo regular, controlar e fiscalizar a educação em todos os seus níveis; de que todas as profissões devem ser reguladas por lei, com monopólios ocupacionais estabelecidos para cada uma delas; de que para cada profissão deve haver um tipo de escola profissional, e vice-versa; de que ao Estado cabe não só o financiamento da educação pública, como também o subsídio à educação privada; e de que a cura dos problemas de ineficiência, má qualidade de ensino, desperdício de recursos etc., reside sempre e necessariamente em melhores leis, melhor planejamento, mais fiscalização, mais controle (2000, p. 281).

Neste período de grandes mudanças, muitas conquistas se deram na educação e, em especial, no ensino secundário. Com as Reformas Francisco Campos e Capanema, o ensino secundário (atual ensino médio) passou a ter maior organicidade e com a Constituição de 1934 a educação foi contemplada, pela primeira vez, com um capítulo inteiro, contendo onze artigos referentes ao tema. Direitos sociais foram incorporados como direitos dos cidadãos; foi regulamentado, pela primeira vez, o financiamento da rede oficial de ensino e a educação foi declarada como direito de todos e dever do Estado e da família. Esta Constituição representou, portanto, um marco na conquista de direitos na educação brasileira. Porém, logo na seqüência, a Constituição de 1937 representou um retrocesso para muitas das conquistas estabelecidas na Constituição de 1934. Apesar deste período histórico apresentar muitos avanços na garantia do direito à educação, a Constituição de 1934, no que foi seguida pela de 1937, passou a estabelecer a obrigatoriedade escolar apenas para o ensino primário, mas não para o secundário.

De outra parte, as mudanças ocorridas na sociedade com o crescimento da industrialização, da urbanização e da acumulação de capital fizeram com que

ocorresse nesse período histórico uma expansão do ensino secundário. Conforme Geraldo Bastos Silva:

À luz de suas correlações sócio-econômicas, a tendência expansiva do ensino secundário é a manifestação particular de um fato geral, que é a crescente procura de ensino médio em todos os seus ramos. E este fato geral tem a significação indiscutível de uma necessidade maior de uma educação formal mais demorada e mais completa do que aquela que a escola primária deveria proporcionar. O aumento da procura do ensino secundário representa maior necessidade daquela educação básica de que a escola primária constitui a primeira fase, ou seja, traduz um imperativo mais definido de educação pós-primária ou média [...] (1959, p. 20).

Getúlio Vargas declarava que o acesso gratuito ao ensino de nível médio deveria ser entendido como dever do Estado e que o Estado tinha a obrigação de incentivar, principalmente por meio de bolsas de estudo, o desejo de todos os menos favorecidos aptos a ultrapassar os limites da instrução primária. O ensino médio – neste período composto pela educação profissional e o ensino secundário – era relevante para a política do governo de Vargas, baseado na crença de que o desenvolvimento econômico não carecia somente de capital financeiro, mas também da formação de técnicos de nível médio e superior. Essa política de formação de técnicos já foi concebida durante o Estado Novo, quando a educação profissional era tida como o primeiro dever do Estado.

Portanto, houve no governo ditatorial de Vargas uma priorização da educação profissional. A concepção desse governo era de que o ensino secundário fosse deixado para quem tivesse vocação, direcionando os demais estudantes para os ramos do ensino profissional, que passou a ser o grande responsável pela preparação de técnicos para atuarem nas indústrias. Assim, o número de interessados no ensino secundário diminuiu, assim como a quantidade de candidatos à Universidade. Esse processo é condizente com a grande valorização, no governo Vargas, do desenvolvimento industrial, para o qual todos os outros setores deveriam concorrer, sendo este também o papel principal conferido à educação de nível médio.

Esta característica – educação vinculada à formação profissional – teve fortes implicações na educação profissional, que passou a ser considerada a grande responsável pela formação da mão-de-obra para a sustentabilidade do desenvolvimento industrial do país. Com isso, o ensino secundário ficava cada vez mais restrito a uma pequena parcela da população, denominada, muitas vezes, de pessoas com capacidades intelectuais, sendo essas pessoas as que teriam acesso ao ensino superior. Ou seja, o ensino secundário, apesar de atender agora a uma parcela maior da população, continuou a ser elitizado, já que a população, de forma geral, tinha mais acesso – embora a oferta fosse ainda em pequena escala nacional – ao ensino profissional do que ao ensino acadêmico, geralmente oferecido em escolas privadas.

Na Constituição Federal de 1946 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (Lei n. 4.024/61) a obrigatoriedade se limita ao ensino primário, com nenhum dispositivo sobre a obrigatoriedade do ensino secundário. Esse cenário não poderia ser diferente já que, com a priorização da educação profissional, a educação secundária passou a ser novamente elitizada e assim não teria porque ser estabelecida a obrigatoriedade para essa etapa da educação.

No setor educacional, a ditadura militar pautou-se pela repressão, incentivos à privatização do ensino, exclusão de boa parte da população do ensino elementar de qualidade, embora com expansão do acesso e com a institucionalização do ensino profissional. Foi, de certa forma, a continuidade da política educacional estabelecida no período de 1945 a 1964, porém de forma mais contundente.

No período iniciado em 1964 e até meados da década de 1970, ocorreu um processo de recuperação econômica. Durante todo o período de ditadura houve, também, aceleração no ritmo de crescimento da demanda por educação. Devido a esse crescimento, iniciou-se um processo de crise do sistema de educação. A crise, que estava relacionada ao aumento da demanda por mais escolarização, ocorreu devido à implantação da indústria de base, acelerada, sobretudo, na segunda metade da década de 1950, e à deterioração dos mecanismos tradicionais de ascensão da classe média. As reformas educacionais passaram a ocorrer somente depois de 1968, quando se atingiu o auge da crise (ROMANELLI, 2002).

A demanda pela educação teve seu crescimento alavancado principalmente por dois fatores. O primeiro deles foi a crescente industrialização do país, o que levou à abertura de muitos empregos que exigiam os mais diversos níveis de habilitação. O segundo fator foi a política econômica de concentração de capital vigente e suas conseqüências para mercado, em que as possibilidades de ascensão social por meio da abertura de pequenos negócios ou do exercício autônomo de atividades profissionais, ficaram cada vez mais difíceis para a classe média. Diante dessa situação, a educação passou a ser vista pelas classes médias como o caminho para se qualificarem e assim poderem atuar nos cargos mais altos da hierarquia ocupacional.

Diante desse quadro de pressão, a demanda pela educação cresceu, porém o “sistema” educacional ainda não tinha condições de oferecer a força de trabalho qualificada que a economia necessitava e que era demandada pelas aspirações de ascensão social da população. Foi assim que, num primeiro momento, o governo adotou uma política educacional que procurava atender a essa demanda de educação; porém, tal política não se provou eficiente. Isso se deu pelo fato do governo, num primeiro momento, realizar uma política de contenção de despesas, contraditória com as exigências de recursos financeiros para a expansão escolar. Em outras palavras, a política de atendimento escolar conflitava com a política de privilégio à acumulação de capital.

Esta crise na educação acabou por servir de justificativa para a assinatura de uma série de acordos entre o MEC e a AID (*Agency for International Development*), que tinha o ob-

jetivo de cooperar para o desenvolvimento da educação brasileira por meio de assistência técnica e financeira. Entre os vários acordos assinados, dois deles eram direcionados para o ensino médio. O primeiro acordo – MEC-CONTAP² e USAID – foi celebrado em 31 de março de 1965, para a melhoria do ensino médio, envolvendo assessoria técnica americana para o planejamento do ensino e treinamento de técnicos brasileiros nos Estados Unidos. O segundo foi assinado em 24 de junho de 1966 para a assessoria, expansão e aperfeiçoamento do quadro de professores de ensino médio no Brasil, envolvendo assessoria americana, treinamento de técnicos brasileiros nos Estados Unidos e proposta de reformulação das faculdades de filosofia, ciências e letras no Brasil.

Nesse momento de crise na educação foi promulgada a nova Constituição em 1967. Diante de uma política que já dava indícios do seu interesse em formar técnicos em nível de 2º grau para ingressarem imediatamente no mercado de trabalho, sem a necessidade de ingressar no ensino superior, a nova Constituição não estabeleceu a obrigatoriedade do ensino médio, mas estabeleceu sim a obrigatoriedade da educação primária para a população de 7 a 14 anos de idade. É também nesse período, quando o governo buscava mecanismos para superar a crise educacional e dar cumprimento às diretrizes estabelecidas pelo intercâmbio com a USAID, que foi concebida a reforma do ensino de 1º e 2º graus, determinada pela Lei n. 5.692 de 1971.

A educação, durante a ditadura militar, como nos períodos anteriores, tinha papel fundamental na qualificação da força de trabalho, em função das necessidades impostas pelo próprio modelo de desenvolvimento econômico do país. A formação de nível superior e de nível médio (técnico) eram as prioridades desse período para a formação de quadros para a tecnoburocracia e para o trabalho mais qualificado nos diferentes ramos da economia.

Com a reforma do ensino de 1º e 2º graus, a educação média passou a ter um caráter de terminalidade; os alunos que concluíssem tal nível de ensino deveriam ser capazes de ingressar no mercado de trabalho, diminuindo, conseqüentemente, a demanda pelo ensino superior. Presente estava também a função de frear a demanda de acesso ao ensino superior, caracterizando, assim, mais uma forma de desigualdade, discriminação social, pois acabava por abreviar a escolarização dos mais pobres, que teoricamente, teriam condições de ingressar no mercado de trabalho mais cedo, sem ter necessidade de cursar o ensino superior. Apesar de todas as tentativas de imposição da profissionalização compulsória, ela nunca foi implantada de acordo com a Lei n. 5.692 e com as habilitações definidas pelo Parecer n. 45 de 1972 do Conselho Federal de Educação.

Muitas manifestações, encontros, seminários, no âmbito educacional e acadêmico, passaram a ser realizados, no sentido de oposição ao Regime, principalmente a partir de 1974, quando tem início o processo de abertura.

² CONTAP – Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso.

No âmbito acadêmico e educacional começa a tomar corpo a oposição ao Regime. As reuniões anuais da SBCP (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), a partir de 1974, em Recife, transformam-se em significativo *Fórum* oposicionista. Em 1975 realiza-se na Unicamp um importante seminário para discutir o autoritarismo na América Latina. Em 1978 a política educacional do Regime é posta em questão durante o “I Seminário Brasileiro de Educação”, que ocorreu em Campinas – SP. No final dos anos 70, a UNE ressurgiu, cresce a formação de associações de docentes universitários (uma novidade), os professores de 1º e 2º graus mobilizam-se e promovem greves, cujo ponto principal de pauta eram os baixos salários (GERMANO, 1993, p. 216).

Perante um quadro de contestação mais generalizado e de crise, o Estado passou a modificar suas estratégias referentes à política social. O Regime atenuou o uso da força e da repressão para assim conseguir a adesão das massas populares. Nesse contexto, é possível identificar, no discurso oficial, a preocupação do Estado com políticas sociais destinadas às populações mais “carentes”. A política de tecnicismo, produtivismo e despolitização da educação, adotada até o governo de Geisel, passa a ser vista de modo diferente. A educação é encarada como uma questão política, servindo, como toda a política social do Regime, a partir deste momento, como mecanismo de ajuste ou minimização das desigualdades sociais.

O governo militar reconheceu o fracasso da Reforma do 1º e 2º graus. A relação direta entre educação e preparação de recursos humanos começou a ser duramente, e publicamente, criticada. Nesse processo de oposição ao Regime, levado adiante também na área educacional, e que recrudescer com a “crise do milagre econômico”, inclui-se a resistência contra a política de profissionalização compulsória e universal do 2º grau.

No contexto da “abertura” é estratégica a incorporação de novos segmentos sociais, objetivando legitimar o governo. Desse modo, a política de profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau deveria ser modificada, pois representava um campo de tensão.

No sentido de reformular tal política:

O general-ministro da Educação Ney Braga deu ordem de “meia-volta, volver”, por mensagem ao Conselho Federal de Educação, na qual incorporava algumas críticas dos setores mais brandos do próprio Ministério da Educação. O CFE, antes um bastião poderoso na defesa do ensino profissionalizante, executou a ordem do ministro e deu meia-volta: numa ardilosa “reinterpretação” da lei n. 5.692/71, um parecer do conselho manteve o “ideal” do ensino profissionalizante, mas redefiniu seu conteúdo, permitindo aumentar a carga das disciplinas de caráter geral. Só mesmo numa ditadura, um parecer de conselho, formado de pessoas nomeadas pelo Presidente da República, pode alterar, por mera “reinterpretação”, uma lei votada pelo Congresso Nacional. Nesse caso específico, a arbitrariedade até que permitiu recuperar um pouco os danos sofridos pelo ensino de 2º grau. Mas, quantos males não terão resultado de arbitrariedades como essa? Vai levar tempo levantá-las todas e computar seus efeitos (CUNHA, 2002, p. 68).

Foi elaborado, em consequência, o parecer n. 76/75 do Conselho Federal de Educação, que defendia não ser viável, nem desejável, que todas as escolas de 2º grau se transformassem em escolas técnicas, o que representou um esvaziamento do ensino profissional compulsório no 2º grau. A educação profissional deixou de ser entendida como “transmissão de um conhecimento técnico limitado e pouco flexível e muito menos de atividades”. Assim, no lugar da exclusividade de uma educação profissional específica, foi proposta a possibilidade de haver também uma educação profissional básica. O ensino de 2º grau poderia, então, visar a educação geral, com pinceladas de informação tecnológica. Porém, esta meia profissionalização não satisfaz a muitos segmentos, continuando as resistências de professores, de empresários do ensino, de estudantes, de técnicos em educação e outros segmentos sociais. Ante tanta insatisfação, em 1982 a profissionalização compulsória foi revogada com a Lei n. 7.044/82, que veio a modificar profundamente a Lei n. 5.692 de 1971, representando, de fato, a formalização do esvaziamento do ensino profissionalizante no 2º grau.

CONFIGURAÇÃO DO ENSINO MÉDIO A PARTIR DA REDEMOCRATIZAÇÃO

A herança deixada pela Ditadura Militar para a Nova República impunha novas reformulações para a educação nacional. Com a implantação da Lei n. 5.692 de 1971, quando o ensino médio, então denominado de ensino de 2º grau, teve que se tornar compulsoriamente profissional e com a Lei n. 7.044 de 1982, que alterou as disposições sobre a profissionalização compulsória, as instituições públicas de ensino médio mergulharam num período de muita turbulência e enfraquecimento. O Estado não teve condições de manter uma estrutura adequada para os cursos técnicos, acabando por sucatear essas instituições de ensino.

Com essa herança, o governo de José Sarney teve a incumbência de iniciar um processo de melhoria, não só do ensino médio como de toda a educação. Nesse movimento, que comportava uma educação que serviria para a “justiça social”, surgiu a proposta de “educação para todos”, que refletia a busca de inclusão dos setores que foram aliados do processo de “milagre econômico” da ditadura militar.

Em 1985, foi produzido um “plano de educação básica” que trazia como objetivos: estimulação da consciência nacional quanto à importância político-social da educação; melhoria da produtividade da educação básica; valorização do magistério; regularização e expansão do fluxo de recursos para o financiamento da educação básica; e ampliação das oportunidades de acesso e retorno à escola de 1º grau (BRASIL, 1985 apud VIEIRA, 2000).

Um dos documentos que exemplifica essa política compensatória foi o I PND/NR (I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986-1989). Esse documento abordava as temáticas do desenvolvimento econômico, as reformas,

o combate à pobreza e a retomada do desenvolvimento. Para o setor da educação, a meta básica desse documento era:

O compromisso de oferecer escola pública a todas as crianças de 7 a 14 anos. É objetivo, ainda, garantir a permanência dos alunos na escola durante todo o período da educação fundamental. Ao final do plano, 25 milhões de crianças estarão sendo atendidas (BRASIL, 1986, apud, VIEIRA, p. 57, 2000).

Destacam-se ainda, nesse documento, questões relacionadas ao acesso ao sistema escolar, à qualidade do ensino e à valorização dos profissionais da educação. Esses temas foram abordados de maneira a oferecer um diagnóstico dos diversos níveis e modalidades de ensino (1º e 2º graus, supletivo, educação especial e superior, educação física e tecnologias educacionais).

Dessa forma, a educação, no governo de José Sarney, era entendida como uma estratégia para que o governo conseguisse minimizar, frente à sociedade, a grande dívida social herdada não somente do regime militar, mas também de toda a nossa história de negação de direitos sociais garantidos em lei para a população. Com relação à oferta da educação, visava priorizar a universalização do atendimento à educação fundamental, o que já evidenciava a recomendação de organismos internacionais de priorização das políticas educacionais para este nível de ensino, o que mais tarde, no governo de Fernando Henrique Cardoso, iria se concretizar com mais veemência.

No entanto, mais uma vez, essas metas para a política educacional não foram realizadas. Até a promulgação da nova Constituição, em 1988, não havia uma política nacional de educação integrada e articulada. Já com a nova Constituição de 1988, houve uma ampliação na declaração de direitos sociais. Essa ampliação e afirmação dos direitos sociais colidiam com a ideologia neoliberal do Governo Collor e, por assim ser, conforme Eduardo Fagnani:

[...] a estratégia governamental para a política social é marcada, predominantemente, pela implementação da contra-reforma conservadora de cunho neoliberal – troncada, pelo impeachment, e ainda inconclusa nessa fase – que visava obstaculizar a consumação dos novos direitos constitucionais no campo social formalmente assegurados pela Carta de 1988 (1997, p. 225).

Cabe salientar que já no governo de José Sarney, em consonância com documentos internacionais, como a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”, pode-se se identificar nas diretrizes governamentais para a educação a priorização para o ensino fundamental, ou seja, o foco era garantir o direito à educação para as crianças de 07 a 14 anos de idade. Essa priorização ficou evidenciada na Constituição de 1988, que estabeleceu a obrigatoriedade do ensino fundamental, o que fez com que este nível de ensino rece-

besse um suporte de programas suplementares, de financiamento e de estruturação bem mais amplo que as outras etapas da educação. Segundo Ivany Pino:

Nos anos 90, como conseqüência do rápido desenvolvimento tecnológico e da nova ordem globalizada, ocorre, com grande velocidade, a evolução das idéias relativas à educação, polarizando-se em torno do seu valor econômico. A educação passa a ser central, porque constitutiva, para o novo modelo de desenvolvimento auto-sustentado e para a posição dos países no processo de reinserção e realinhamento no cenário mundial. Novos requerimentos são colocados aos sistemas educativos relativos à qualificação e competências disponíveis ao mundo do trabalho e à qualidade da educação, em todos os níveis, particularmente na educação básica. Esse movimento é acompanhado de forte crítica ao Estado como paternalista, ineficiente e corporativo (2003, p. 26).

Esses fatores direcionaram as linhas seguidas pelo governo Collor e depois mais intensamente pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, quando a educação foi valorizada pelo seu valor econômico, o que, aliás, daria continuidade à concepção educacional do regime militar. Em matéria de política educacional, o governo Collor protagonizou um período em que “há muito discurso e pouca ação” (VEIRA, 2000, p. 91). Referindo-se a esse período, Vieira escreve:

Num governo onde as políticas sociais foram fortemente enfraquecidas, com a educação não foi diferente. No período em que se dava a tramitação da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), o governo federal se distanciou. Somente após o projeto de LDB estar já em processo adiantado de discussão na Câmara é que o governo federal vai investir fortemente para influenciar o texto (2000, p. 91).

Pelo fato desse governo iniciar o processo de reforma do Estado, que teve prosseguimento no governo de Fernando Henrique Cardoso, buscando a diminuição do tamanho do Estado e a instituição do “mercado” como regulador das relações sociais, a educação não teve a atenção necessária, o que fez com que mais um governo passasse sem realizar significativas mudanças no quadro educacional do Brasil.

No governo de Itamar Franco, o ensino fundamental continuou sendo o foco das políticas educacionais. Nesse governo, na área educacional, destacaram-se dois momentos: a elaboração do “Plano Decenal de Educação para Todos”, em 1993, e a “Conferência Nacional de Educação para Todos”, em 1994. Esses acontecimentos tinham como estratégia ouvir a sociedade e como objetivo apontar caminhos para a educação brasileira. Respeitando as referências da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), foi reforçada a prioridade à educação fundamental, como já vinha acontecendo nos governos anteriores. Há que observar, contudo, que o “movimento” da educação para todos, no Brasil, foi marcado pela intervenção de segmentos que conseguiram colocar no centro da agenda o tema da valorização do magistério, o que repercute até hoje nas propostas de política educacional, inclusive no ensino médio.

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a efetivação da política neoliberal, teve início na educação um processo mais acentuado de descentralização da oferta educacional, via municipalização e autonomia financeira escolar, e uma nova onda de privatização, especialmente na educação superior. Na realidade, o processo de privatização na educação brasileira foi instituído com algumas singularidades entre os níveis de ensino. O ensino superior foi o nível que sofreu um forte processo de privatização, com crescente aumento do número de instituições particulares de ensino. Porém, na educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio) o processo não se efetivou da mesma forma. O que ocorreu neste nível de ensino não foi a proliferação de novas instituições particulares, mas a adoção de concepções privadas de gestão educacional no ensino público. Com argumentos de produtividade e racionalidade econômica próprias da lógica competitiva do mercado, as concepções neoliberais invadiram redes públicas estaduais e municipais de ensino, simplificando realidades organizacionais e adotando receitas que pouco contribuíram para a autonomia e a relevância social do processo pedagógico e a qualificação sustentável das instituições.

A educação, para que seja estendida a todos, necessita do investimento do Estado, porém a política utilizada no governo de FHC foi a de considerar que o Estado não deve mais se responsabilizar pelo bem-estar de toda a sociedade, sendo de responsabilidade de cada indivíduo buscar o seu direito à educação, saúde, moradia e outros serviços sociais. A justificativa para essa postura frente à garantia dos direitos sociais é de que o Estado não tem condições de garantir direitos sociais a toda a sociedade. De acordo com essa orientação, a garantia de certos direitos sociais foi reduzida através de políticas de priorização e de caráter emergencial. Foi sendo disseminada uma concepção de que o Estado não tem mais o papel de prover as condições básicas de saúde, educação, transporte e outros de forma universal e sim de forma seletiva.

Tal política pode ser considerada como uma das justificativas para a priorização do ensino fundamental, inspirada, em grande parte, nas diretrizes ditadas pelos organismos internacionais, em particular pelo Banco Mundial, para superar a crise dos governos na educação. Nesse campo, conforme Rosa Maria Torres, a crise seria:

[...] resolvida no campo educacional com: (1) a priorização do nível de ensino com maior taxa de retorno econômico (o fundamental) e maior potencial de alívio da pobreza, (2) a participação da sociedade no financiamento de tais gastos através de contribuições financeiras ou trabalho voluntário, e (3) o incentivo à iniciativa privada e ONGs (organizações não-governamentais) (1996, apud DAVIES, 2002, p. 6).

Nota-se que o projeto educativo do governo FHC foi também submetido ao ajuste e às demandas do capital. De acordo com Gaudêncio Frigotto e Maria Ciavatta “as demandas da sociedade organizada são substituídas por medidas pro-

duzidas por especialistas, tecnocratas e técnicos que definem as políticas de cima para baixo e de acordo com os princípios do ajuste” (FRIGOTTO E CIAVATTA, 2003, p. 106).

Nesse contexto de associação e subordinação aos organismos internacionais e de política neoliberal, é que passam a ser elaboradas leis, emendas e decretos que definem os rumos da educação. Dentre estas estão a Emenda Constitucional n. 14, a Lei n. 9.424, de 1996, que regulamenta o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e a Lei n. 10.172/01 (Plano Nacional de Educação), institucionalizando, portanto, como política educacional desse governo a priorização acentuada do ensino fundamental, pois a priorização do nível elementar não é novidade histórica no país. Como resultado dessas medidas, tanto os estados como os municípios obtiveram certo êxito na área educacional, na medida em que as taxas de atendimento na educação básica elevaram-se consideravelmente, chegando perto da universalização do acesso ao ensino fundamental. Esse sucesso não deve ser entendido como um mérito somente dos entes federados, mas também da sociedade, que passou a ver a importância da educação pública e com isto passou a rechaçar qualquer tentativa de reduzir os serviços nessa área.

O governo federal, cedendo à demanda da sociedade pela educação pública, acabou reduzindo a sua responsabilidade legal em matéria de oferta de educação básica, instituindo mecanismos claros de divisão de responsabilidades no ordenamento legal, construído a partir de meados da década de 1990, visando reforçar o papel dos estados e municípios na oferta da educação básica. Segundo James Petras e Henry Veltmeyer:

[...] é muito importante o fato de que a responsabilidade pela educação básica é antes de tudo competência do estado e governos locais, que juntos, respondem por dois terços dos gastos com educação básica e são responsáveis pela maioria das iniciativas importantes na área nos últimos anos (2001, p. 100).

Cabe ressaltar o que Peroni (2003) diz sobre a redução do papel do Estado apregoado no discurso neoliberal. O que seria aparentemente um Estado mínimo configura-se, na realidade, como Estado mínimo para as políticas sociais e Estado máximo para o capital. Nessa conjuntura neoliberal de reformas em diversos setores do país, o ensino médio também sofreu transformações. Efetivamente, com a reestruturação produtiva, advinda do avanço tecnológico, necessitou-se e necessita-se de um novo tipo de trabalhador e a educação passa a ser utilizada como meio para esta nova formação, com grande impacto no ensino médio. A educação passa a ter papel importante na preparação para utilização de novas tecnologias e de inserção do trabalhador em novas formas de organização do trabalho.

A reforma do ensino médio é atingida por esse contexto com o Decreto n. 2.208 de 1997³ e com a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino médio, em 1998, passando a ter novamente um caráter dualista, segmentado em educação média propedêutica (ou de formação geral) e educação média profissionalizante. Conforme Lúcia Neves:

Para a maioria daqueles que realizam ou realizarão tarefas mais simples no mundo do trabalho oferece-se uma escolarização mínima de oito séries. Para aqueles que efetuam ou passam vir a efetuar tarefas simples um pouco mais elaboradas, a terminalidade da sua trajetória educacional é conseguida pela conclusão do ensino médio profissionalizante, em geral oferecido pelo Estado, em parceria com entidades empresárias.

Para aqueles “cidadãos de 1º classe”, uns mais do que outros, ou seja, para aqueles que realizam tarefas complexas na produção, de diferentes níveis, a trajetória escolar agora flexibilizada, no dizer oficial, compreende: escolarização básica (fundamental e ensino médio propedêutico ao ensino superior) realizada majoritariamente na rede privada de ensino, confessional ou laica; ensino superior de cinco tipos diferentes, indo desde as *instituições de ensino* (institutos superiores, faculdades, faculdades integradas e centros universitários) majoritariamente privadas laicas até às *universidades de pesquisa*, majoritariamente públicas e confessionais (1999, p. 143).

Nota-se, diante dessa situação, que os direitos da população mais pobre continuam a ser atendidos através de políticas compensatórias, sendo o ensino fundamental a etapa entendida como a mais apropriada para reduzir a pobreza e encaminhar mais rapidamente ao mercado de trabalho. E os direitos de acesso ao e permanência no ensino médio, como ficam nesse contexto? Para dar conta dessa questão no conjunto da educação brasileira, a afirmação desse direito na legislação educacional passou e continua passando por um processo de alterações, as quais serão delineadas na seqüência.

UM ENSINO MÉDIO OBRIGATÓRIO OU UNIVERSAL?

Neste novo cenário, novamente republicano e democrático, a educação foi estabelecida, na Constituição Federal de 1988, como sendo um direito de todos e dever do Estado. Pela primeira vez se institui um debate nacional referente à obrigatoriedade para o ensino médio. Isso se deu a partir do momento em que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como dever do Estado, no artigo 208, inciso II, a “Progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio”. Ou seja, neste momento se estabeleceu que em um determinado período um segmento da população deveria

³ Atualmente está em vigor o Decreto n. 5.154 de 2004, com o qual volta a ser possível a articulação entre essas modalidades de ensino médio.

obrigatoriamente estar matriculado no ensino médio, o que implicaria na expansão de oferta de ensino gratuito.

Porém, com a afirmação da política de priorização do ensino fundamental e da reforma do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso, esta grande conquista referente à garantia de que todos, em determinado período, deveriam acessar o ensino médio gratuito foi adiada. Conforme Vieira:

Após uma certa nebulosidade inicial, o governo Fernando Henrique Cardoso aos poucos torna claro um projeto político para a educação. Há, pois, uma *explicitação de rumos* que se expressa em modificações feitas por meio da Emenda Constitucional n. 14/96, no capítulo da Constituição Federal (Arts. 34, 208, 212 e no ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (Art. 60), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/96), no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – (FVM (Lei n. 9.424/96) e no Plano Nacional de Educação – PNE (1998) (2000, p. 22).

Assim, a Emenda Constitucional n. 14, que foi aprovada em setembro de 1996, tem significativa relevância na garantia *versus* não garantia do direito ao ensino médio, no meu entendimento por dois motivos: 1º – altera o art. 208, nos incisos I e II; 2º – altera o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O dever do Estado com a educação de nível médio passa de *progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade* para *progressiva universalização do ensino médio gratuito*. Ao mesmo tempo em que afirma o dever do Estado em garantir a gratuidade do ensino médio, o que representa para esta etapa da educação básica um grande avanço, substitui a progressiva extensão da obrigatoriedade por progressiva universalização. Segundo Cury, a presença da expressão progressiva:

[...] no corpo da lei determina um caráter de injunção da qual os legisladores e normatizadores não podem se furtar, ainda que por meio de ritmos e tempos, para serem conseqüentes com o próprio termo. Esse imperativo da lei, posto dessa maneira, é, ao mesmo tempo, uma injunção legal e um convite à ultrapassagem de condições históricas e precárias de desenvolvimento. (2000, p. 582)

Muito se discute sobre a implicação dessa modificação na garantia do direito ao ensino médio. Acredito que a obrigatoriedade levaria incondicionalmente à universalização, porém, a universalização não leva à obrigatoriedade. Ou seja, a progressiva extensão da obrigatoriedade, mesmo sendo um direito que orienta para o futuro, como diz Bobbio (1992), afirma com mais veemência o direito ao ensino médio, enquanto a universalização dá a possibilidade desse direito não ser efetivado, por este não ser obrigatório e sim dependente do interesse de cada um. Mais ainda: a universalização supõe a oferta para todos, mas todos os que “quiserem”, apenas.

Dessa forma, reputo como sendo um golpe para a afirmação do direito ao ensino médio a substituição da obrigatoriedade pela universalização, já que se o ensino médio, mesmo que futuramente fosse obrigatório, teríamos a certeza que os privilégios instituídos na história desta etapa da educação seriam eliminados. Na medida em que se institui a progressiva universalização, continuaremos tendo uma parcela da população que ficará alijada do acesso a esta etapa de ensino. Se instituída a obrigatoriedade, o Estado teria que dar mais condições financeiras, físicas, estruturais para que o acesso ao ensino médio fosse realmente democratizado.

Durante a audiência pública de 18/01/96 referente à PEC n. 233/95, que tratava da reforma da Constituição Federal na parte da Educação, a qual originou a EC n. 14/96 e a instituição do FUNDEF, a representante do Ministério da Educação, Prof^a Eunice Durhan, defendeu a alteração do artigo 208 da Constituição Federal, alegando que o Estado deve priorizar o ensino fundamental.

A educação fundamental é a única que, em todos os países desenvolvidos, atinge a totalidade dos cidadãos. Temos de esperar, provavelmente, algumas gerações para que consigamos universalizar a pré-escola e o ensino médio. De forma que a responsabilidade em relação ao ensino fundamental é da máxima prioridade do Governo (Durhan – representante do MEC em 1996).

Durante essa mesma audiência, o deputado federal Lindberg Farias questionou Eunice Durhan sobre a substituição de progressiva extensão da obrigatoriedade para progressiva universalização como sendo esta uma forma de desobrigar o Estado para com a educação. Eunice Durhan não respondeu a sua indagação.

Essas falas evidenciam que o que importava para o governo naquele momento era reduzir o dever do Estado para com a educação e, por isto, priorizar o ensino fundamental, que seria a etapa da educação que desenvolve a melhor taxa de retorno para o país e para cada indivíduo. Tal orientação revela que o critério para as definições de política educacional é de natureza essencialmente economicista.

Para a surpresa de muitos, o artigo 4º, inciso II, da LDB/96, permanece com o texto da Constituição de 1988, sem levar em consideração as modificações ocorridas com a EC n. 14 de 1996. Portanto, o texto da LDB, que determina que o *dever do Estado dar-se-á mediante a garantia de progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio*, segue o texto original da Constituição Federal de 1988 e da Lei n. 8.069/90, que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Por não manterem o texto da Constituição Federal, os dispositivos da LDB e do ECA poderiam ser considerados inconstitucionais, porém, no Rio Grande do Sul, os órgãos responsáveis pela efetivação dos direitos de crianças e adolescentes estão interpretando tanto a universalidade como a obrigatoriedade não como uma incompatibilidade e sim uma complementaridade. Ou seja, universalização e obrigatoriedade podem ou poderiam andar juntas. Na medida em que se torna obrigatório este nível de ensino, está se tornado universal e na medida em que se universaliza

provoca o mesmo efeito da obrigatoriedade, já que todos terão acesso ao ensino médio gratuito.

A FICAI (Ficha de Controle do Aluno Infrequente), utilizada comumente para o ensino fundamental, no Rio Grande do Sul também é utilizada no ensino médio. Por ser a educação considerada no ECA um direito de todos, o Ministério Público do Rio Grande do Sul se utiliza desta prerrogativa para exigir a frequência de adolescentes à escola de nível médio, utilizando, para isso, o meio de controle da FICAI. Rocha se refere ao tema da seguinte maneira:

A FICAI é um instrumento que visa à adoção de um procedimento uniforme de controle da evasão escolar em todo o Estado do Rio Grande do Sul, que se materializou, inicialmente, em Porto Alegre, através de termo de compromisso, firmado em 1997 pela Coordenadoria das Promotorias da Infância e da Juventude, Conselhos Tutelares, Secretaria Estadual de Educação e Secretaria Municipal de Educação [Porto Alegre]. No primeiro semestre de 1999, já contabilizava o Ministério Público idêntico compromisso firmado por 409 dos 467 Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (ROCHA, 1999, p. 3).

O artigo 54⁴ do ECA determina como sendo um dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente a *progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio*, seguindo o texto constitucional original; assim, a ação do Ministério Público, acima referida, demonstra que o tempo previsto na expressão “progressiva extensão” já decorreu, uma vez que o ECA já tem mais de 15 anos de vigência. Em entrevista realizada com Miguel Velazques,⁵ Promotor Público da Infância e Juventude do Rio Grande do Sul, esta situação é expressa com muita clareza:

Eu procurei e pesquisei de onde saiu a questão dos 14 anos para a obrigatoriedade escolar, qual legislação defendeu isto, porque eu não encontrei.

O Ministério Público gaúcho começou a consolidar e trazer um pensamento novo sobre esta matéria, pois eu percebi que não havia um regramento, que isto era muito mais senso comum estabelecido em legislação anterior, não mais vigente no País, para justificar a escolarização obrigatória até os 14 anos.

O ECA estabelece que a criança e o adolescente estão sob proteção desde que são nascituros até completarem 18 anos. Até lá há uma ficção jurídica existente no

⁴ Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem na idade apropriada; [...] IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; [...].

⁵ Entrevista realizada com o promotor da Infância e da Juventude Miguel Velazques, em abril de 2005, no Ministério Público do Rio Grande do Sul. A entrevista foi concedida no momento em que a autora estava realizando a pesquisa para a sua dissertação de mestrado.

sentido de que a pessoa não está com sua maturidade completamente desenvolvida e por isto está sob a proteção do Estatuto.

Se ela não está completamente amadurecida para efeitos de Lei, como uma ficção jurídica, então como é que eu posso dar a ela o direito de estudar ou não estudar.

Mais do que isto, a Lei fala que a educação é um direito de todos e um dever do Estado e a LDB fala em progressiva obrigação; até quando vai esta progressão, se estamos em 2005?

Então me parece que esta questão, o que é progressivo, não pode ser eterno, então a construção que a gente faz hoje é de que nós vamos trabalhar sempre para que o aluno até os 18 anos de idade seja resgatado para a sala de aula.

Porque hoje eu considero que a formação fundamental já não é suficiente para efeitos de mercado de trabalho, inclusive; então nós temos que trabalhar, sim, nesta questão, porque me parece que esta questão do progressivo já está superada pelo decorrer do tempo, tanto pela legislação da LDB quanto pelo ECA que é de 1990 e está completando 15 anos.

Não há algo que justifique de forma plausível que esta progressividade já não tenha terminado (Miguel Velazques – Promotor Público do RS).

Dessa forma, podemos considerar que há análises coerentes e fundamentadas no sentido de garantir o direito de todos ao ensino médio, ao contrário de outras que ainda relutam em admitir o acesso de todos os adolescentes ao ensino médio, na medida em que a Constituição Federal de 1988 não estabelece a obrigatoriedade nessa etapa da educação. Cabe, nesse caso, o exame do ordenamento jurídico, não limitando-o ao nível constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A afirmação do direito ao ensino médio estabelecida no ordenamento constitucional-legal do país sofreu muitas modificações no decorrer de nossa história. A trajetória da educação no Brasil nos mostra que o ensino médio foi, por muitas décadas, um ensino elitizado e que tinha quase como único objetivo o acesso ao ensino superior. Posteriormente, devido à pressão popular e a interesses econômicos e sociais, esse direito foi sendo estabelecido de forma mais consistente. Porém, em nenhum momento analisado, o direito ao ensino médio foi estabelecido para todos aqueles que o desejassem, havendo sempre a interveniência de regras discriminatórias. Uma dessas interveniências, sem dúvida, foi o não estabelecimento da obrigatoriedade.

O estabelecimento da progressiva universalização pela Constituição Federal (redação atual) e da progressiva obrigatoriedade estabelecida pela Constituição (re-

dação original), pelo ECA e pela LDB/96, mesmo que direcionando esse direito para um futuro próximo, não o afirmando de imediato, representa um grande avanço, na medida que abre a possibilidade de que todos os jovens e adultos, sem exceção, tenham garantido o seu acesso ao ensino médio. O enunciado de “universalização” é indispensável, pois não restringe o direito dos cidadãos nem o dever do Estado apenas aos adolescentes.

Considero que o direito ao ensino médio estabelecido em nosso ordenamento legal deve ser interpretado como um direito afirmado. Essa interpretação é fundamental, pois para muitos o atual ordenamento não afirma, não garante esse direito efetivamente, e sim remete a sua efetivação para o futuro, o que passa a depender da vontade dos governos em executá-lo e da sociedade em reivindicá-lo.

O estabelecimento, por setores do Ministério Público no Rio Grande do Sul, da interpretação conjunta da CF/88, do ECA/90 e da LDB/96, referente à obrigatoriedade do ensino médio, entendendo que o dever do Estado para com esse nível de ensino deve ser efetivado perante a progressiva universalização e obrigatoriedade do ensino médio gratuito, é uma grande conquista social. Nesse sentido, a interpretação da Constituição Federal de 1988, da LDB de 1996 e do ECA de 1990 de forma conjunta, onde um ordenamento complementa o outro e não concorre com o outro, representa um grande avanço para a afirmação do direito ao ensino médio. A partir do momento em que todos tiverem o direito de acesso ao ensino médio e o Estado for obrigado a assegurar esse direito a todos, teremos realmente estabelecido o direito ao ensino médio na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

Leis e Normas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Atualizada até a Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 2004.

_____. *Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967.

_____. *Emenda Constitucional n. 1 de 1969*.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891.

_____. *Constituição Política do Império*, de 25 de março de 1824.

BRASIL. Leis, Decretos. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. *Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.* Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.* Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. *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 2º grau.

_____. *Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971.* Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.

_____. *Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.* Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. *Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834.* Ato Adicional à Constituição Política do Império de 1824.

_____. *Decreto n. 2.208 de 17 de abril de 1997.* Regulamenta o § 2º do art. 36 e os art. 39 e 42 da Lei n. 9.394, de dezembro de 1996 e dispõe sobre os objetivos da educação profissional.

_____. *Decreto-Lei n. 4.244, de 9 de abril de 1942.* Lei Orgânica do Ensino Secundário.

_____. *Decreto n. 21.241 de 4 de abril de 1932.* Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário e dá outras providências.

_____. *Decreto n. 19.890 de 18 de abril de 1931.* Dispõe sobre a organização do ensino secundário.

_____. *Decreto n. 16.782-A de 13 de janeiro de 1925.* Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências.

_____. *Decreto n. 11.530 de 18 de março de 1915.* Reorganiza o ensino secundário e o superior na República.

_____. *Decreto n. 8.660 de 05 de abril de 1911.* Aprova o regulamento para o Colégio Pedro II.

_____. *Decreto n. 3.914 de 26 de janeiro de 1901.* Aprova o regulamento para o Ginásio Nacional.

_____. *Decreto n. 3.890 de 01 de janeiro de 1901.* Aprova o código dos Institutos oficiais de ensino superior e secundário, dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

_____. *Decreto n. 1.075 de 22 de novembro de 1890.* Aprova o regulamento para o Ginásio Nacional.

_____. *Decreto n. 981 de 08 de novembro de 1890.* Aprova o regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal.

CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). *Parecer n. 76, de 21 de janeiro de 1975.*

_____. *Parecer n. 45 de 14 de janeiro de 1972.* Fixa os mínimos a serem exigidos em cada habilitação profissional ou conjunto de habilitações afins no ensino do 2º grau.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). *Resolução n. 1 de 3 de fevereiro de 2005.* Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para o Ensino Médio e para a Educação Profissional Técnica de nível médio às disposições do Decreto n. 5.154/2004.

_____. *Resolução n. 3 de 1998.* Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

_____. *Parecer n. 15 de 1998.* Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

Documentos do Congresso Nacional

CAMÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial PEC 233-A/95 – Educação. *Notas taquigráficas da 3ª Reunião, de 18 de Janeiro de 1996*. Brasília: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação – Núcleo de revisão de Comissões, 1996.

Livros, Artigos e Teses

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CUNHA, Luiz Antônio. Roda Viva. In: CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr de. *O golpe na educação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem Jurídica. In: LOPES, Eliane Maria Teixeira (Org.). *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

_____. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, OSMAR (Org.). *A Educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 2001.

DAVIES, Nicholas. *Financiamento do Ensino Médio Estatal: obstáculos estruturais e conjunturais*. Rio de Janeiro, 2002. Mensagem recebida por <nalu@edu.ufrgs.br> em 20 mai. 2004.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil. In: *Economia e Sociedade*. Campinas, n. 8, p. 183-238, jun/1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CLAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. In: *Educação & Sociedade*. Campinas, V. 24, n. 82, abr. 2003.

GERMANO, José Willington. *Estado Militar e educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 1993.

LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

MARCHAND, Patrícia Souza. *A afirmação do direito ao ensino médio no ordenamento constitucional-legal brasileiro: uma construção histórica*. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006, 232 f.

NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na Primeira República*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

NEVES, Lúcia. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

PETRAS, James; VELTMEYER, Henry. *Brasil de Cardoso: a desapropriação do país*. Petrópolis: Vozes, 2001.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 2003.

ROCHA, Simone Mariano da. *FICAI – Um instrumento de Rede de Atenção pela Inclusão Escolar*. Porto Alegre: Ministério Público do Rio Grande do Sul – Procuradoria Geral de Justiça, 1999.

ROMANELLI, Otáiza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas e Editora Paz e Terra, 2000.

SILVA, Geraldo Bastos. *Introdução à Crítica do Ensino Secundário*. Rio de Janeiro: MEC, 1959.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.

r **PATRÍCIA SOUZA MARCHAND** é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação e tutora do Curso de Pedagogia a Distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: patymarchand@gmail.com.

Recebido em: setembro 2006

Aprovado em: janeiro 2007