

EIXO 2 - POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA E DE FORMAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA AMPLIAÇÃO DA ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA NO BRASIL

Vilma Miranda de Brito
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul-UEMS
vilmiranda@bol.com.br

RESUMO

O presente artigo é parte dos estudos realizados no doutorado e objetiva analisar as implicações da ampliação da obrigatoriedade do ensino da faixa etária de 6 a 14 para 4 a 17 anos, estabelecido pela Emenda Constitucional 59/2009. A análise aborda tanto o aspecto legal como o pedagógico e discute as perspectivas que esta política pode trazer neste processo de ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil, que é uma demanda histórica. O estudo possibilitou constatar que a ampliação da escolaridade obrigatória configura-se como um avanço para a realidade educacional brasileira, mas necessita de um planejamento político educacional que vá além das oportunidades de acesso.

1. Ampliação da obrigatoriedade da educação no Brasil

No Brasil houve expressivos avanços no aspecto quantitativo com relação ao atendimento de alunos de sete (7) a quatorze (14) anos, cabendo destacar que este atendimento ainda não foi universalizado. Conforme relatório da Unesco (2010), todos os países da América Latina e Caribe envidaram esforços para ampliar a extensão do ensino obrigatório que oscila entre seis (6) a treze (13) anos.

Recentemente, a Lei 11.700, de 13 de junho de 2008, acrescentou um inciso ao “caput do art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para *assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental* mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos quatro (4) anos de idade” (grifo nosso) (BRASIL, 2008a). Essa Lei é reforçada pela Emenda Constitucional nº. 59, em 11 de novembro de 2009, que altera o Art. 208 da Constituição Federal de forma a tornar obrigatória a educação de crianças e jovens de quatro (4) e dezessete (17) anos de idade.

Numa perspectiva comparativa entre os países da América Latina e Caribe, o Brasil figurava até 2005 entre os que tinham menor duração e ingresso mais tardio no ensino

obrigatório. O Brasil, com apenas nove anos de ensino obrigatório, estava abaixo da média de todas as regiões do mundo, exceto o Sul e o Oeste Asiático (Afeganistão, Bangladesh, Irã, etc.). (UNESCO, 2010). No entanto, o Brasil ficou bem melhor posicionado após a EC 59/2009 que estabeleceu quatorze (14) anos de ensino obrigatório, passando a ser o segundo país do mundo neste aspecto, atrás somente do Chile cujo ensino obrigatório abrange a faixa etária de cinco (5) a vinte e um (21) anos.

Embora se considere que a ampliação dos anos de escolaridade por si só não significa uma garantia de que o acesso se dará com qualidade e com possibilidade de oportunidades educacionais relevantes, observa-se, também, que nenhum país desenvolvido, com um sistema educacional considerado de qualidade, estabeleceu menos de dez anos de estudo obrigatório.

Um aspecto que merece especial atenção é referente ao fato de que a obrigatoriedade assegurada pela Constituição Federal de 1988 e recuperada com a EC 59/2009, é definida pela faixa etária das crianças e jovens e não pela etapa de ensino. Isso significa que somente a pré-escola que abriga crianças de quatro (4) e cinco (5) anos é de fato obrigatória, porque tanto o ensino fundamental como o ensino médio só serão obrigatórios para aquelas crianças e jovens de seis (6) a dezessete (17) anos. Para aqueles que frequentarem a educação básica com idade acima dessas definidas constitucionalmente, é assegurado o direito de ingresso, bem como o dever do Estado em proporcionar as condições de oferta gratuita, mas a sua conclusão não se configura como uma obrigação.

Se todas as crianças ingressassem na escola e tivessem uma evolução considerada “normal”, ou seja, com uma transição contínua, sem retenção e frequentando a escola no nível adequado à sua idade, certamente concluiriam o ensino médio com 17 anos. No entanto, há que considerar que o fluxo está muito distante do desejável. Sobre este aspecto Alves e Pinto (2011, p. 611) informam que “[...] cerca da metade dos jovens de 15 a 17 anos que frequentam a escola o faz no ensino fundamental, principalmente em virtude da reprovação [...,]” e ressaltam que este dado leva a antever que “[...] o novo dispositivo constitucional não assegura, necessariamente, que boa parte dos jovens brasileiros concluirá o ensino médio.[...]”

A ampliação da obrigatoriedade para a faixa de quatro (4) a dezessete (17) anos consiste em estratégia de reposição do direito à educação (no caso da distorção idade-série) e de criação de condições mais propícias à efetivação do direito para novas gerações.

Nesse sentido, também, o relatório da UNESCO (2007, p.34) chama a atenção para o fato de que “[...] Essa obrigatoriedade legal, no entanto, não tem sido garantia suficiente para

que todas as crianças em idade escolar tenham acesso à educação e possam finalizar o tempo de escolaridade previsto nas respectivas normas dos países.”

Com relação à todo o processo de universalização do ensino obrigatório, Dourado (2011) ressalta que,

[...] há sérios problemas relativos à qualidade e, dessa forma, os desafios para a referida universalização da educação obrigatória são muitos e complexos, requerendo, por parte do Estado brasileiro, a construção de políticas orgânicas e também um efetivo regime de colaboração entre os entes federados, que possibilitem a priorização e o investimento necessários, incluindo financiamento, padrão nacional de qualidade e política de formação e de valorização dos profissionais da educação, para atender a esse dispositivo constitucional imprescindível para a formação cidadã em nosso país. (DOURADO, 2011, p. 6).

Também, o art. 2º da Emenda 59/2009, que alterou o art. 211 da Constituição Federal, determina a universalização do ensino obrigatório como uma das incumbências das unidades federativas (a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), definindo, dessa forma, novo arranjo formal na organização de seus sistemas de ensino. A redação anterior do artigo não responsabilizava diretamente a União no que diz respeito à universalização do ensino obrigatório e mantinha apenas sua função “redistributiva e supletiva”. Já a nova redação além de manter essa função, altera o papel da União incluindo-a como um dos entes federados responsáveis pela universalização do ensino obrigatório.

Nesse quadro fica evidente que há necessidade de uma regulamentação específica para que se possa assegurar de fato as obrigações dos entes federados. Além disso, o princípio da co-responsabilização por parte da União requer políticas públicas de caráter redistributivo, sob pena de se agravar as desigualdades educacionais já existentes entre as redes de ensino.

Dessa forma, prevê-se que o impacto da inclusão da parcela da população que ainda não está sendo atendida pelas redes, ou seja, que ainda não está exercendo seu direito à educação, “[...] exigirá uma coordenação de esforços entre entes federativos que muitas vezes não tem sido observada em outras questões educacionais [...]”. (ALVES e PINTO, 2011a, p. 613).

Assim, as novas condições institucionais dadas dão novo direcionamento à educação obrigatória, que fora estendida de nove para catorze anos de duração, o que pressupõe o abandono da estratégia de extensão gradativa até então utilizada, sem assegurar as condições de consecução dessa nova meta. É preciso primeiramente resolver os impasses relacionados à implementação do ensino fundamental de nove anos para também criar as condições no sentido de se efetivar a extensão do ensino obrigatório para quatorze anos até 2016. A

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/2009 (PNAD), também direciona os dados levantados nesse sentido e indica que a implantação da lei que torna obrigatório o ensino para quem tem entre quatro (4) e dezessete (17) anos será um desafio a mais para o país, uma vez que mais de 3,6 milhões de crianças e jovens dessa faixa etária estão fora da escola.

A maioria dos alunos que estão fora da escola pertence ao grupo de crianças que têm quatro (4) ou cinco (5) anos, ou seja, 25,2%. Já entre os jovens de quinze (15) a dezessete (17) anos 14,8% se encontram fora da escola. Mesmo no grupo com maior taxa de escolaridade, o dos alunos entre seis (6) e quatorze (14) anos (que corresponde ao ensino obrigatório), mais de 725 mil crianças estão fora da escola, ou seja, 2,4% do total. Somados os brasileiros de 4 a 17 anos, faixa abrangida pela obrigatoriedade na Emenda Constitucional no 59/2009, a ser implementada até 2016, são de fato mais de 3,6 milhões de crianças e jovens fora do sistema educacional, o que corresponde a, 8% da população nessa idade (IBGE/PNAD, 2009).

Observa-se que o país deixou de realizar uma meta fundamentada na Constituição Federal de 1988 que é a obrigatoriedade do ensino fundamental (artigo 208) e a universalização do atendimento escolar (inciso II do artigo 214).

Importa ressaltar, ainda, que o art. 3º da Emenda Constitucional nº. 59 alterou o art. 211 da Constituição Federal, garantindo em seu § 3º que “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.”

Isso nos reporta novamente à lei que torna obrigatório o ensino para quem tem entre quatro (4) e dezessete (17) anos, porque essa mudança no enfoque da obrigatoriedade, anteriormente relacionada ao “ensino fundamental” deixa de se vincular a uma etapa de ensino específica e passa a abranger parte da educação infantil e toda a adolescência, o que pelo menos teoricamente pressupõe o atendimento a todo o ensino médio, mas não necessariamente, uma vez que isso deverá depender da trajetória do estudante no ensino fundamental, conforme já destacado anteriormente.

A tabela 1 revela o atendimento já efetivado para a faixa etária de 4 a 17 anos e o número de crianças e jovens fora da escola.

Tabela 1 - Taxa de atendimento e crianças e jovens fora da escola por faixa etária, para o Brasil e as regiões (2010)

Regiões/Faixa etária	Taxa de atendimento de 4 a 5 anos (%)	Crianças de 4 a 5 anos fora da escola	Taxa de atendimento de 6 a 14 anos (%)	Crianças e jovens de 6 a 14 anos fora da escola	Taxa de Atendimento de 15 a 17 anos (%)	Jovens de 15 a 17 anos fora da escola
	4 e 5	4 e 5	6 a 14	6 a 14	15 a 17	15 a 17
Brasil	80,1	1.156.846	96,7	968.456	83,3	1.728.015
Norte	69,0	201.619	93,9	187.867	81,3	190.154
Nordeste	86,3	243.508	96,7	298.154	82,8	543.127
Sudeste	83,8	354.552	97,2	317.318	85,0	599.407
Sul	69,4	229.212	97,5	96.799	81,4	265.662
Centro-Oeste	71,3	127.955	96,8	68.318	83,1	129.665

Fonte: Censo Demográfico 2010 - IBGE

É importante registrar que mesmo com a priorização do ensino fundamental, houve aumento constante nas taxas de frequência escolar na faixa correspondente à Educação Infantil. E, mesmo no Ensino Médio, especificamente entre os anos de 2007 e 2008, há um aumento significativo (2%).

Com relação ao atendimento, na faixa etária de quatro (4) a cinco (5) anos houve um avanço significativo, saindo de uma cobertura de 51,4% em 2000, para um patamar de 80,1% em 2010. Na faixa atualmente obrigatória (6 a 14 anos), houve um crescimento pequeno no período de 2000 até 2010 (em torno de 4,7%), o que se explica porque a taxa já estava bem elevada. No entanto, se considerarmos apenas a faixa de 7 a 14 anos em que há obrigatoriedade desde 1967, constata-se que há mais de meio milhão de alunos fora da escola. Isso indica como é difícil transformar um mandamento constitucional em realidade (BRASIL, 2010).

Na população de 15 a 17 anos, observa-se um atendimento muito abaixo do esperado. Além disso, conforme o Censo Escolar 2008, apenas 58% dos jovens estavam matriculados na etapa correspondente. Outros 34% frequentam o ensino fundamental, 7% frequentam a educação de jovens e adultos (EJA) e 1% a educação profissional ou não teve etapa identificada.

Os dados evidenciam que os esforços de inclusão devem ser maiores nas idades que estavam fora da faixa obrigatória anterior. Dessa forma, o esforço na educação infantil certamente será maior, seguindo pelo ensino médio e pelo ensino fundamental. Portanto, o desafio da expansão da obrigatoriedade escolar é maior nas faixas etárias de quatro (4) a cinco

(5) anos (cuja atribuição prioritária é das redes municipais) e quinze (15) a dezessete (17) anos (cuja atribuição prioritária é das redes estaduais). Isso significa que o planejamento das redes será muito relevante no que concerne à matrícula por série, uma vez que existe a necessidade de uma projeção do fluxo de matrículas até que se conclua a universalização. Para esta tarefa cabe às redes o planejamento da taxa de inclusão da população que está fora da escola como também a progressão dos alunos que já estão sendo atendidos, considerando nesse caso, as taxas de conclusão, repetência e evasão.

2. A obrigatoriedade da educação para a faixa etária de 4 a 17 anos: oferta, atendimento e universalização

Uma das preocupações do Brasil, então, centra-se na ampliação da obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de quatro (4) a dezessete (17) anos e que vai requerer maiores investimentos públicos. Mas sabe-se que não é a obrigatoriedade o fator determinante do crescimento das matrículas, mas sim, a estratégia de política pública adotada. Isso denota que a ação do Estado na educação é decisiva. Por outro lado, quando há oferta os pais das classes trabalhadora pobre não se negam a matricular os filhos.

Mas a expansão da obrigatoriedade do acesso à educação escolar e, mais especificamente, a universalização da educação básica, mesmo sendo garantidas constitucionalmente como um direito de todos, refletem na verdade muito dos interesses capitalistas que buscam explorar uma força de trabalho que seja capaz de realizar atividades mais complexas e produtivas. No entanto, refletem também as pressões das famílias e dos jovens que almejam a qualificação tão exigida pelo mercado de trabalho.

Tecendo uma análise sobre esta nova etapa de ampliação da obrigatoriedade escolar, Freitas (2010) argumenta que, com o estabelecimento do novo quadro institucional em 2009 (a ampliação da obrigatoriedade escolar), o país terá a necessidade de acelerar a extensão, abandonando a estratégia de extensão gradativa até então utilizada. Porém, a autora faz a ressalva de que isso deve ocorrer sem que as condições para esse grande salto pretendido tenham sido asseguradas.

Esta discussão é pertinente considerando que há um prazo estabelecido até 2016 para que as redes implementem gradativamente, ou seja, todos os sistemas de ensino têm que se adequar conforme parâmetros a serem estipulados pelo Plano Nacional de Educação, para oferecer "Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade", assegurando, inclusive, a gratuidade para todos aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Com essa

mudança, ressalta-se que o brasileiro agora tem direito a 14 anos de escolaridade gratuita e o poder público tem de oferecer as vagas.

A ampliação da duração da escolaridade obrigatória teve um novo capítulo em 2009 quando foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) n. 59 (BRASIL, 2009a). Esta EC trouxe novo arranjo formal ao determinar, dentre outras coisas, o que segue:

a) prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, de acordo com os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da CF/1988;

b) extensão da obrigatoriedade escolar para a faixa etária de quatro a dezessete anos de idade;

c) definição das formas de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na organização dos sistemas de ensino, para assegurar a universalização da obrigatoriedade;

d) elaboração do plano nacional de educação, com duração decenal, como instrumento de articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração o qual, propiciando ações integradas dos poderes públicos das esferas federativas, deverá assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

Esses novos compromissos foram elencados como metas no novo Plano Nacional de Educação (PNE/2011-2020). A elaboração do novo Plano Nacional de Educação, que apresenta o Projeto de Lei (PL 8.035/2010), é resultado da sistematização das contribuições advindas das avaliações e da ampla mobilização social nas conferências de educação, com a validação da Comissão Nacional Coordenadora da Conae. O projeto foi estruturado em vinte metas e 170 estratégias para sua concretização (DOURADO, 2011).

Observa-se um forte envolvimento da sociedade civil organizada tanto na elaboração da CONAE, que contou inicialmente com conferências municipais e estaduais, como na elaboração do novo PNE (2011/2020). Ressalta-se que o próprio documento da CONAE situa a conferência enquanto um “espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais [e aponta] renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do PNE (2011-2020)” (BRASIL, 2010c, p. 110).

A conjuntura, neste sentido, tem se mostrado aberta a demandas e reivindicações da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais e das instituições pertencentes ao campo da educação. Basta lembrar que os principais elementos para que sejam soerguidos os alicerces do novo PNE foram sendo paulatinamente construídos e sistematizados no bojo das mobilizações que tiveram a Conferência Nacional de Educação Básica como marco, multiplicadas no último ano pelos debates e propostas consolidados ao longo das conferências municipais e estaduais de

Educação, em 2009, e que culminaram com a Conae, no primeiro semestre de 2010. (AZEVEDO, 2010, p. 33).

Na verdade, houve uma articulação do Plano Nacional da Educação (PNE) com a CONAE, mas o objetivo da Conferência foi o de aprovar diretrizes para o sistema nacional e, dentro dessas diretrizes, aprovou também diretrizes para o Plano Nacional de Educação.

Dentre as vinte (20) metas fixadas pelo PNE-2011/2020 (BRASIL, 2010d), ressalta-se que muitas delas parecem ambiciosas, quando a história da universalização da educação demonstra que estas metas já se apresentavam em condições de concretização, tendo em vista que há algum tempo o Brasil encontra-se entre as melhores economias do mundo, apesar do fato de os governos apontarem em seus PPAs a centralidade da educação. Porém, os desafios para cumpri-las serão enormes – especialmente, se considerarmos a evolução modesta de alguns indicadores nos últimos anos. Destacam-se apenas as três primeiras metas, considerando a especificidades proposta:

- **Meta 1:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos.
- **Meta 2:** Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos.
- **Meta 3:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.

Nas seções abaixo serão exploradas as evoluções de cada etapa da educação básica, enfocando mais detidamente cada uma destas metas, com o objetivo de refletir sobre os desafios postos para a consecução das mesmas.

2.1 Educação infantil: os desafios para a universalização do acesso às crianças de quatro (4) e cinco (5) anos

A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) – Lei nº 9.394/1996 – e o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, compõem um conjunto significativo de legislações que são extremamente importantes na defesa da infância e da educação como direito da criança de zero a seis anos.

Com a inclusão da criança de seis (6) anos no ensino fundamental, a educação infantil passou a atender, a partir de 2007, as crianças de até cinco anos.

Alguns Pareceres foram publicados com o intuito de esclarecer as mudanças. O Parecer CNE/CEB n. 39, de 8 de agosto de 2006 (BRASIL, 2006), por exemplo, trata de uma consulta feita pelo Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no ensino fundamental. A consulta é sobre o fato de certos sistemas estarem desconsiderando a faixa etária da educação infantil. O relator, Conselheiro Murílio de Avellar Hingel destaca a necessidade de que os Conselhos revejam os atos praticados no sentido de verificarem se estão de acordo com a legislação e as normas nacionais. O grande problema centra-se na data de corte para ingresso no ensino fundamental, porque há muitas divergências de opiniões.

Na verdade, o referido Parecer faz uma referência às especificidades da educação infantil e sobre as necessidades da criança nesse período da infância.

No cerne do debate sobre essas especificidades da educação infantil, destaca-se a configuração da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que modificou a redação do inciso I do Art. 208 da CF/88. Legalmente, pela Emenda, o Brasil deve ampliar o acesso a Pré-Escola, até a universalização em 2016. Tal medida tem importância fundamental para que a meta da alfabetização seja alcançada até 2022.

Esse é um dado significativo porque, conforme dados da PNAD, apenas 50,6% das crianças de quatro (4) a cinco (5) anos estavam matriculadas na Pré-Escola no Brasil em 2009.

Com relação ao atendimento, na faixa etária de 0 a 3¹ anos o país chega a 2008 com índices bem aquém daqueles almejadospelo Plano Nacional de Educação (PNE) vigente até 2011: 30% para essa faixa etária até 2006 e50% até 2011.

A meta inicial do novo PNE (2011-2020) é universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro (4) e cinco (5) anos, e ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos. Trata-se de objetivo imprescindível para assegurar aprendizado efetivo no ensino fundamental e médio, reduzindo a repetência e aumentando a taxa de sucesso na educação básica.

Cury (2010) apresenta algumas facetas que envolvem a ampliação da obrigatoriedade da educação e faz uma reflexão sobre a questão de oferta e de efetivo atendimento. Especificamente com relação à educação infantil o autor ressalta que,

¹ Embora essa faixa etária não tenha se tornado obrigatório na Constituição Federal optou-se por incluí-la na análise porque a Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE para o decênio 2001-2010, estabeleceu metas precisas de atendimento.

Na **Educação Infantil**, o problema ainda está centrado na falta de vagas para se garantir a sua obrigatoriedade. A questão relacionada a esta etapa de educação não é de evasão e muito menos de repetência. As inúmeras ações em andamento na justiça brasileira referem-se à busca da garantia de oferta de vaga na educação infantil. Esta questão fica mais perceptível por ser uma responsabilidade do município. (CURY, 2010, p. 140- Grifos no original).

Portanto, ao ampliar o direito da criança à educação, pressupõe-se que os municípios devem garantir em pouco tempo essa condição, o que, sem dúvida, exige que haja a efetivação de um regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios, enunciado no artigo 211 da CF/88.

2.2 Ensino fundamental de nove anos: universalização do acesso e qualidade

No Capítulo anterior, através de um estudo sobre a documentação relativa a ampliação da obrigatoriedade do ensino fundamental, analisou-se as implicações desta ampliação. Retomamos a questão neste subitem como forma de inserir o debate sobre a meta 2 do novo PNE.

É visível e significativa a importância da universalização do acesso ao ensino fundamental porque as contradições passam a voltar-se principalmente para a qualidade da educação básica, notadamente para o ensino fundamental, com o intuito de não tornar inócua a democratização do acesso. Nesse sentido,

Além do atendimento à demanda por mais educação, debatemos-nos com a tensão entre o direito à educação de qualidade para amplos contingentes da população ou sua negação, o que pode tornar inócua a democratização do acesso, quer seja por sua distribuição diferenciada, quer seja por, e também, relegar a qualidade a nichos de privilégio no interior do sistema educacional. (OLIVEIRA, 2007, p. 666).

Para o autor, o grande conflito que se instala é em decorrência das tensas relações entre um sistema de ensino que se encontra em um alto nível de expansão com uma agenda política e econômica conservadora.

Constata-se que ainda existe um elevado índice de distorção idade/série no ensino fundamental, mas a regularização do fluxo de certa forma não impacta diretamente na necessidade de ampliação da rede física. Nesse sentido, Oliveira (2007) ressalta que “[...] a regularização do fluxo tende a ter impacto menor do que se o sistema ainda não tivesse capacidade instalada para atender a toda a faixa etária, vale dizer, as crianças estão na escola, mas atrasadas em seus estudos. [...]” (OLIVEIRA, 2007, p.668).

De fato, conforme dados do Censo de 2009, 47,8 % dos alunos concluintes do ensino fundamental estavam na faixa etária de 15 a 17 anos e que pela idade já deveriam estar no ensino médio.

Para a inclusão daqueles que ainda não tem garantidos seu direito à educação, de fato será necessário uma coordenação de esforços entre entes federativos que muitas vezes não tem sido observada em outras questões educacionais.

Sobre o direito ao ensino fundamental, especificamente, Cury (2010) entende que o Brasil está praticamente universalizando o atendimento às crianças e aos adolescentes. No entanto, para este autor, somente garantir que toda criança seja matriculada na escola não garante que esta etapa da educação esteja sendo universalizada. Ele justifica seu posicionamento afirmando que “[...] uma situação é a criança estar matriculada no ensino fundamental e outra é a criança efetivamente cursar o ensino fundamental. Universalizamos a matrícula, mas não o ensino. O insucesso escolar em face da repetência e da evasão é bastante frequente”. (CURY, 2010, p. 140).

Um aspecto é importante: o Brasil deu um grande passo na expansão da educação básica reduzindo as desigualdades regionais no campo educacional. Mas essa expansão é mais evidente no ensino fundamental quando constatamos que a taxa de escolarização líquida das crianças de sete (7) a quatorze (14) anos passou de 49,3% em 1960 para 98% (aqui com a inclusão da criança de seis anos) em 2010.

2.3 Ensino médio: perspectivas para a universalização

Uma das características marcantes do ensino médio no Brasil – etapa da educação básica de responsabilidade dos governos estaduais – têm sido a tendência a ser praticado apenas como uma ligação entre o ensino fundamental e o superior. Outra característica é a reprodução de elevados índices de distorções série-idade e também de repetência. Esses aspectos, dentre outros criam obstáculos e marcam profundamente os processos de ensino-aprendizagem, além de contribuírem negativamente para a qualidade da educação oferecida.

No primeiro governo de Lula da Silva (2004 a 2007) foi editado o Decreto nº 5.154/2004 que articulava a educação profissional técnica desenvolvida de forma articulada com o ensino médio. Como avalia Oliveira (2010), a tentativa de imprimir um caráter profissionalizante no ensino médio esbarra em dificuldades próprias da sua oferta e em condições estruturais das redes de ensino ofertantes.

Já no segundo governo Lula, apesar de algumas diferenças e mudanças nas normas e programas desenvolvidos, há uma continuidade na política iniciada na gestão anterior.

O primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao processo deflagrado a partir da edição do Decreto n. 6.095/2007 e a aprovação da Lei n. 11.892/2008, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) e reorganização da Rede Federal de Educação Tecnológica. O segundo aspecto evidenciado diz respeito à Emenda Constitucional n. 59, que assegura a educação básica obrigatória e gratuita de 4 a 17 anos de idade.

Com relação ao ensino profissionalizante há que se observar que os organismos internacionais, notadamente a UNESCO, demonstram preocupação com uma educação para fins econômicos. Existe uma pressão mundial por progresso técnico e por modernização.

Quanto ao atendimento apresentado pelo ensino médio, a década 2001-2010 indica período de estagnação da matrícula do Ensino Médio². Na verdade, constata-se um crescimento negativo entre o período 2005-2010. Por outro lado também não tem como desconsiderar a taxa de distorção idade-série no Ensino Médio, que é parte estruturadora desse quadro.

Os dados demonstram que o ensino médio está ainda muito distante de atingir a universalização. Conforme dados apresentados em caderno com uma série de debates organizados pela Unesco, sobre os excluídos da educação básica, “[...] Entre os jovens que deveriam estar no ensino médio, com idades de 15 a 17 anos, a exclusão escolar atinge mais de 1,5 milhão, e quase metade deles (48,2%) concentrada nas famílias com renda inferior ou igual a meio salário mínimo. [...]” (UNESCO, 2012, p.9)

Então, o grande desafio que se apresenta agora para o ensino médio é a efetivação da proteção jurídica ampliada com a EC 59/2009. Nesse sentido, torna-se importante observar a análise contida no relatório do IPEA (2009), quando ressalta que

[...] Os dados mostraram que o País ainda não universalizou o ensino médio. Além disso, a capacidade instalada atual para oferta de ensino médio pode ser insuficiente para incorporar, imediatamente, o contingente de jovens de 15 e 17 anos que deveriam frequentar esse nível de ensino, se houver a correção de fluxo do ensino fundamental. É necessário que haja, portanto, melhorias e expansão de capacidade física instalada para garantir acesso e permanência. [...] (IPEA, 2010, p.24).

[...]

² Fonte: MEC/Inep, Sinopses Estatísticas, 1991, 1996, 2001, 2005, 2010
<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>

[...] Outro desafio é acelerar o acúmulo de escolarização da população, o que implica ampliação do acesso e da permanência da população nas escolas em todos os níveis e modalidades. [...]no ensino médio, os dados mostraram que o país está longe da universalização. Por último, um dos maiores desafios é a melhoria da qualidade do ensino para todos os níveis e modalidades da educação brasileira, prestando atenção redobrada às novas necessidades de conhecimentos e habilidades requeridas no atual processo de desenvolvimento econômico e social. (IPEA, 2010, p. 24).

São muitos os desafios do ensino médio no Brasil, mas o maior desafio é sem dúvida a melhoria da qualidade, concordando com a análise apresentada pelo Ipea. Além disso, (GOMES *et al.*, 2011) avalia que essa é a maior ausência nas metas do PNE 2011-2020 para esta etapa da educação básica, ou seja, falta um projeto de universalização com qualidade do Ensino Médio. Nesse mesmo rumo de análise Cury (2010) destaca a má qualidade da educação no ensino médio como a responsável pela falta de qualificação para o trabalho dos adolescentes e pela impossibilidade de exercício da cidadania. Mas, o autor destaca outro fator que acaba se configurando também como um grande desafio: a opção, por parte do adolescente, pelo trabalho precoce ao invés da educação.

Portanto, a determinação é de uma progressiva universalização do ensino médio, competência essa que passa a ser obrigatória a partir de 2016 e deve ser assumida pelo Estado com o apoio da União.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio é transformar em realidade os pressupostos de organização e gestão da escola pública para que seja garantido o acesso de todos ao conhecimento.

No que diz respeito à expansão do atendimento houve progressos em todos os níveis e modalidades de ensino. A “quase” universalização do acesso à escola para a faixa etária de seis (6) à quatorze (4) anos é um dos grandes avanços sociais que vieram da Constituição de 1988. Portanto, os índices de escolarização dos brasileiros cresceram, o acesso ao ensino fundamental aproximou-se da universalização, houve um aumento significativo de matrículas no ensino médio público e, ainda, avanços, também, nas oportunidades de acesso à educação infantil e à educação superior.

Apesar dos avanços, há uma porcentagem grande de crianças e jovens fora da escola. É a exclusão, que pode ocorrer em decorrência de vários fatores: Não basta estar na escola se nela não se tem garantido o direito de aprender, o que configura *exclusão intraescolar*. Nesse caso, abandonar a escola acaba sendo uma consequência do insucesso e de repetências

sucessivas. Uma vez fora da escola, retornar e progredir acaba por se tornar mais difícil. Nesse momento a educação no Brasil, padece, na verdade, de outros sérios problemas, tais como, a frequência e permanência na escola e, principalmente, a falta de qualidade do ensino.

Portanto, muitas deficiências são ainda identificadas e a maioria delas são relacionadas ao problema da má qualidade da educação. Mas não é somente isso, a exclusão se deve também por problemas relacionados à gestão das escolas e sistemas de ensino, às condições de acesso e permanência e às desigualdades sociais dos próprios alunos e familiares.

A faixa etária de quinze (15) à dezessete (17) anos que, teoricamente, compreende à etapa do ensino médio, apesar de ter mantido um crescimento significativo nos últimos anos, apresenta dificuldades constatadas no fluxo escolar que tem elevada evasão e baixa taxa esperada de conclusão. Esse fato tem contribuído para que apenas a metade da população dessa faixa etária esteja de fato frequentando essa etapa da educação básica.

Diante dessas constatações, compreende-se que as condições de oferta da educação não podem depender de ações resultantes de iniciativas locais, políticas descentralizadas de estados e municípios simplesmente com a regulação da União. Em termos de perspectivas melhores para cada uma das etapas da educação básica, agora obrigatórias, estas se centram em parte nas expectativas de aprovação do novo PNE e possíveis emendas.

A análise dos objetivos da ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil levou a concluir que há possibilidades, mas há muitos limites para a sua consecução. O caminho ainda está indefinido para se conquistar o comprometimento e a edificação de uma educação de qualidade para todos no país.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **RBP**AE – v.27, n.3, p. 361-588, set./dez. 2011.

BEISIEGEL, C. de R.A **qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Líber Livro, 2005.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 39/06**, aprovado em 08 de agosto 2006. Consulta sobre situações relativas à matrícula de crianças de seis anos no Ensino Fundamental. Brasília, 2006.

_____. **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, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: www.senado.gov.br . Acesso em: 30 mar. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.

_____. **Lei 11.700**, de 13 de junho de 2008. Acrescenta inciso x ao caput do art. 4º da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir dos 4 (quatro) anos de idade. Brasília, MEC, 2008a. DOU de 16/06/2008, p. 8.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2009)**. Brasília: IBGE, 2009.

_____. **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação 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. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon>>. Acesso em: 25 nov. 2009a.

_____. **Sinopse Estatística - Educação Básica - Censo Escolar**. Brasília, 2010.

_____. **Conferência Nacional de Educação 2010**. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e estratégias de Ação. Documento Final. Brasília, 2010c.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8.035/2010d**<<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em 20 de fev.2012.

_____. Os desafios da universalização da Educação Básica. **Série Um Salto para o Futuro**. Ano XXI Boletim 16 - Novembro 2011.

ALVES, T. e PINTO, J. M. de R. Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, A. B. ; PINTO, J. M. de R. e CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011, p. 127-150.

_____. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011a. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

DOURADO, L. F. Os desafios da universalização da Educação Básica. **Boletim Salto para o Futuro**: Ano XXI, Boletim 16 - Novembro 2011, p. 5-12. Disponível em: <http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/212448cibercultura.pdf>. Acesso em: março/2012.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A Qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, vol. 29, n. 78, mai/ago.2009, p. 201-215.

FREITAS, D. N. T. de. Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007). **Educar**, Editora UFPR: Curitiba, n. 31, 2008, p. 33-51.

GOMES, A. M. et al. A educação básica e o novo plano nacional de educação. In: DOURADO, Luiz F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Educação. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 18. Brasília, 2010. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal/index>>

OLIVEIRA. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 661- 690, out. 2007.

UNESCO. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação de Dakar – Senegal, 26 a 28 de abril de 2000. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento de Educação para Todos 2008: educação para todos em 2015; alcançaremos a meta?** Brasília: UNESCO, 2008.

_____. **10º Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos**. Brasília: UNESCO, 2012.