

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

VALDINEI LEMOS DE CARVALHO

“A REFORMA DO ENSINO MÉDIO: UMA ANÁLISE COM UM VIES PEDAGÓGICO”.

SÃO PAULO

2020

Valdinei Lemos de Carvalho

A REFORMA DO ENSINO MÉDIO:
UMA ANÁLISE COM VIÉS PEDAGÓGICO

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. FLORÊNCIA STUBRIN.

SÃO PAULO

2020

Ficha Catalográfica

Carvalho, Valdinei Lemos

“ A reforma do ensino médio: uma análise com viés pedagógico”

Valdinei Lemos de Carvalho. São Paulo:FPA,2020

Fls.:128

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, ano.2020

Orientadora: Prof^ª Dra Florência Stubrin

Valdinei Lemos de Carvalho

“A REFORMA DO ENSINO MÉDIO: UMA
ANALISE COM VIES PEDAGÓGICO”

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas,
Faculdade Latino-Americana de Ciências
Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte
dos requisitos necessários à obtenção do título
de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas
Públicas.

Aprovado em 31/01/2020

Prof.^a Dra. Florência Stubrin –Orientadora
Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais Flacso-Brasil.

Prof.^a Dra Maria Aparecida Perez –1º Membro
Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e doutorado em
Educação pela Universidade de Siegen-Alemanha. (2010)

Prof. Dr Greiner Teixeira Marinho Costa-2º Membro
Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas -
UNICAMP (2003).

Prof. Dr Eduardo Tadeu Pereira - Suplente
Possui graduação em História pela Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo (1986), mestrado em Educação

Dedico este trabalho à minha família, pelo apoio incondicional em minha vida acadêmica.

AGRADECIMENTOS

A vida nos proporciona muitos momentos significantes. As oportunidades chegam e devemos saber aproveitá-las, elas são caminhos a serem percorridos no mundo daqueles que se dedicam a trilhar pelo caminho da educação e da pesquisa. Para concretizá-las devemos nos doar e, isso requer esforço e dedicação. O início e a conclusão de um curso de mestrado são um desses caminhos e, é um dos quais não conseguimos seguir sozinhos, assim gostaria de agradecer de coração a todos que me ajudaram nesse percurso. Agradeço a DEUS, pois a energia do Espírito Santo tem mim fortalecido e tornado os momentos de minha vida cada vez mais especial.

Agradeço a minha mãe Dona Elusa Gomes de Lemos Carvalho (in Memória), mulher de fibra e forte que me estimulou e ensinou a não desistir nem deixar de lutar por meus sonhos. Foi ela que me falou para jamais baixar a cabeça para as dificuldades que a vida nos impõe. Saudades.....

Agradeço a minha esposa Rute, minhas filhas Viviane e Camila, pois sempre estiveram do meu lado mesmo com as dificuldades que rodavam nosso lar e que de maneira abençoada foram superadas.

Agradeço aos colegas do mestrado, com os quais convivi durante todo o curso e, com quem muito aprendemos pelas trocas de experiências e pelos conhecimentos adquiridos.

Agradeço em especial aos seguintes professores:

Agradeço a todos os professores e professoras da Flacso-Brasil e todos os funcionários e funcionárias da Fundação Perseu Abramo, pela oportunidade, pelas aulas, pelas trocas e todo apoio até a concretização deste curso.

Agradecimento especial à querida Salete Valesan, diretora da Flacso Brasil, pelo apoio de sempre.

Agradecimento a professora Maria Aparecida Perez pelo aceite e participação neste coroamento, minha banca de defesa. Uma honra tê-las neste momento.

Ao professor Greiner Teixeira Marinho Costa igualmente pelo aceite e participação na minha banca de defesa e ao prof. Eduardo Tadeu mesmo com toda a sua bagagem fazendo parte como suplente gratidão a essa banca.

Agradeço aos meus colegas de turma, a turma 6. Agradecimento mais que especial, à minha orientadora Professora Dra. Florência Stubrin obrigada por cada contribuição e cada significado que deu a esta dissertação. Gratidão para sempre!

Obrigada gente!

Obrigada Deus, na fé que exerço me trouxe luz, força e leveza aos dias mais intensos e tensos. Graças por tudo!

RESUMO

O tema do presente estudo é a reforma do Ensino Médio sob o viés pedagógico, considerando os impactos trazidos por essa reforma tanto sobre a formação dos alunos como sobre a prática docente. Seu objetivo geral é analisar a proposta para o “novo “ Ensino Médio em termos de flexibilização e precarização na formação de jovens e das as políticas públicas para a inclusão social.

Por meio de realização de pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa quanto à abordagem dos dados analisados, o estudo conclui que as políticas públicas educacionais somente adquirem toda a importância que lhes é intrínseca quando contempladas em planos de desenvolvimento que fixem suas metas em torno aos objetivos de uma educação como direito humano universal e serviço público com função social (acesso ao conhecimento, à ciência, à técnica e demais bens da cultura, direitos humanos, paz e democracia, trabalho e melhoramento cultural, científico, tecnológico e ambiental) e não apenas sobre capacitação para o trabalho e formação de mão de obra.

A reforma do ensino médio proposta pela Lei 13.415/2017 produz consequências de extrema gravidade para a educação brasileira, uma vez que essa reforma apresenta uma variedade de evidências de que as políticas educativas foram planejadas e implementadas sem a participação do setor social, foram excluídos inclusive a participação de especialistas e dos professores.

Palavras-chave: ensino médio; reforma; prática docente; formação de alunos.

ABSTRACT

The theme of the present study is the reform of high school under the pedagogical bias, considering the impacts brought by this reform both on the training of students and on teaching practice. Its general objective is to analyze the proposal for the "new " High School in terms of flexibilization and precariousness in the training of young people and public policies for social inclusion.

Through bibliographic research of a qualitative nature regarding the approach of the analyzed data, the study concludes that public educational policies only acquire all the importance that are intrinsic to them when contemplated in development that set its goals around the objectives of an education such as universal human law and public service with social function (access to knowledge, science, the technique and other assets of culture, human rights, peace and democracy, work and cultural, scientific, technological and environmental improvement) and not just on training for work and labor formation.

The reform of high school proposed by Law 13.415/2017 produces consequences of extreme severity for Brazilian education, since this reform presents a variety of evidence that educational policies were planned and implemented without the participation of the social sector, were excluded even the participation of specialists and teachers.

Keywords: high school; reform; teaching practice; training of students.

LISTA DE SIGLA

ANREST - Avaliação Nacional de Rendimento Escolar
ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
BNCC- Base Curricular Nacional Comum
C.F- Constituição Federal
CNE – Conferência Nacional de Educação
CEB – Comissão de Educação Básica
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em educação
CONAE – Conferência Nacional da Educação
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
ECA – Estatuto da Criança e Adolescente
FIES – Programa de Financiamento Estudantil
FUNDEB – Fundo Nacional de Educação Básica
IDEB - Índice de desenvolvimento da educação Básica
INEP –instituto Nacional de Pesquisa
LDB- Leis de Diretrizes e Base
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Educação
MEB – Movimento Educação de Base
ONU – Organização das Nações Unidas
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicilio
PNE –Plano Nacional de Educação
PROUNI –Programa Universidade Para Todos
PL – Projeto de Lei
REUNI – Restruturação e Expansão das Universidade
SAEB –Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SECAD – Secretaria de Educação Continuada Alfabetização e Diversidade
SENAI –Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 POLITICAS EDUCACIONAIS E INCLUSÕES SOCIAIS.....	16
11.0 O ciclo das políticas educacionais brasileiras.....	25
1.2 Definição e caracterização das políticas públicas para a inclusão Social.....	34
1.3. Os enfoques das políticas publicas.....	38
1.3.1 O ciclo das políticas publicas.....	44
1.3.2 A evolução da teoria das políticas públicas e a influência do novo gerenciamento público em sua gestão.....	50
2 ENSINO MÉDIO NO BRASIL - HISTÓRIA E DICOTOMIA.....	54
2.1 A história do ensino médio brasileiro.....	56
2.1.1 Políticas públicas nacional para o Ensino Médio.....	71
2.2 A dicotomia entre ensino médio regular e técnico.....	78
3 O NOVO ENSINO MÉDIO: FLEXIBILIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO NA FORMAÇÃO DOS JOVENS.....	87
3.1 O texto da Lei nº 13.415/2017 e suas proposições.....	90
3.2 A perspectiva conceitual, histórica e analítica dos currículos e da orientação do Ensino Médio.....	97
3.3 Os impactos na docência e na formação dos alunos de escolas públicas.....	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS.....	118

INTRODUÇÃO

A ideia da educação remete à discussão de política pública concebida em um espaço em cujo planejamento, implementação, execução e avaliação devem intervir não apenas os setores governamentais, mas também os setores sociais, equilibrando-se os interesses de todos quanto às políticas educacionais.

Quando estas forças são assimétricas, ou seja, quando não têm o mesmo poder, algumas forças pressionam conforme esse poder para que as políticas educacionais sejam projetadas de acordo com seus próprios interesses. Assim, quanto maior o poder que possua um setor, melhor proveito terá da política educacional.

Ao mesmo tempo, observa-se que nas últimas décadas gestou-se no Brasil um movimento de incidência das políticas educativas que reivindicou o direito à educação e a defesa da educação pública obrigatória, gratuita, laica e de qualidade, em um contexto de emergência de governos que enfrentaram as tendências neoliberais e preconizaram não apenas o direito à educação, mas a necessidade de políticas educativas para a inclusão social.

Esta tendência levou à configuração de políticas educacionais que propuseram a descentralização e a democratização dos espaços públicos decisórios, construindo-se políticas nacionais a partir de um movimento descrito por Shiroma e Moraes (2011, p. 25) como “de dentro para fora, da periferia ao centro” o que implicou na conscientização dos sujeitos do ato educativo sobre sua função social no contexto local, regional e nacional.

Esse processo resultou em uma ideia de cidadania como base da construção de políticas públicas em todos os âmbitos, caracterizando o sistema educativo como um espaço de reflexão contrário à ideia de uma escola “capitalista-liberal-integradora, em mãos de uma classe hegemônica que possuía um projeto de país favorável a interesses econômicos e ao enfraquecimento do estado nacional integrado”. (SHIROMA, MORAES, 2011, p. 31).

Contudo, a partir de 2016 observa-se uma tendência a um retorno marcado por ações regressivas das forças alinhadas com a visão empresarial e a privatização da educação sobre as políticas públicas da área da educação.

Esta agenda tem como marco a Lei nº 13.415/2017 e a reforma do Ensino Médio, em uma realidade que demonstra de forma premente essa tendência, uma vez que esta reforma apresenta uma variedade de evidências de que as atuais políticas educativas foram planejadas, implementadas e avaliadas de acordo com os critérios da iniciativa privada e das forças de mercado.

A participação do setor social, essencial para que as políticas educacionais contribuam para a inclusão social, foi deliberadamente rejeitada, excluída, inclusive a participação de especialistas e dos próprios professores e o Estado tende a apoiar os critérios dos grupos econômicos para a formação de mão de obra precarizada para exploração. (SILVA, 2017).

Ainda, conforme Silva (2017), a reforma do Ensino Médio e da BNCC contempla um conjunto de políticas educacionais segmentadas e articuladas pelo governo Temer com a clara intenção de abrir, de forma velada, um mercado a ser operado pela iniciativa privada, através da comercialização da educação e, conseqüentemente, o agravamento e o aprofundamento das desigualdades educacionais e sociais.

Essa situação derivará, em um futuro próximo, na formação de um contingente de mão de obra oriundo da escola pública cuja qualificação técnica será adequada às exigências básicas de formação de um trabalhador semiqualficado e, portanto, mais barato. (SILVA, 2017).

Considerando essas questões, é necessário pensar as políticas públicas, as políticas educacionais e a perspectiva da inclusão social a partir das políticas educacionais, destacando a importância das políticas públicas para a efetiva manutenção da qualidade do ensino em todos os níveis, especificamente no ensino médio.

Essa reflexão é realizada a partir da compreensão mais abrangente do significado das políticas públicas, uma vez que apenas essa compreensão pode favorecer a determinação do potencial de inclusão ou de exclusão social que as políticas educacionais podem assumir.

A partir dessa análise, contrapondo a definição clássica e democrática de políticas públicas e seus enfoques, a delimitação do ciclo e a evolução teórica das políticas públicas e, especialmente, os contornos desse ciclo nas políticas educacionais brasileiras, torna-se possível determinar o potencial destrutivo da reforma do Ensino Médio sobre todos os avanços conquistados pelas políticas educacionais das últimas décadas.

Ao mesmo tempo, é importante enfatizar que as prestações concretas de educação no âmbito do ensino básico (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), diante do atual processo de reorientação das políticas públicas, pautado em direção a uma reforma do Estado que redefine a missão e a gestão das organizações públicas encarregadas do ensino público se encontram seriamente ameaçadas.

Assim sendo, a proposta de uma educação em nível médio que forme mentalidades operativas e pragmáticas, deixando de lado a reflexão sobre diversos problemas com os quais se defronta o aluno com ser humano e social coloca em risco, em última análise, a perspectiva de sua formação integral e cidadã e, mesmo a perspectiva de sua formação profissional, compreendida não apenas como uma formação técnica, mas também como a necessária formação humana para a vida em sociedade.

Estas e outras questões levam a refletir sobre a reforma do Ensino Médio sob o viés pedagógico, considerando os impactos trazidos por essa reforma tanto sobre a formação dos alunos como sobre a prática docente, tema sobre o qual discorre o presente estudo, sempre considerando a relevância de se destacar que a reorientação das políticas públicas no sentido de estabelecer como parâmetros de formação nesse nível de ensino a operatividade e o pragmatismo compromete a formação dos alunos e limita o trabalho docente.

O problema de pesquisa, nesse sentido, corresponde à indagação: O que se ganha e o que se perde pedagogicamente com a reforma do Ensino Médio em relação à formação dos alunos e à prática docente.

A escolha do tema é justificada por sua atualidade e, principalmente, pela incerteza e a insegurança quanto aos impactos diretos da reforma sobre o Ensino Médio, que tendem a ser graves em razão da perda de qualidade e da precarização tanto do exercício da docência como da abordagem da própria ideia de formação dos alunos.

O objetivo geral do estudo é analisar a reforma do Ensino Médio com um viés pedagógico. Seus objetivos específicos são: traçar um panorama da história da educação no Brasil, com foco no Ensino Médio e a importância das políticas públicas educacionais; verificar os impactos trazidos pela reforma do Ensino Médio sobre a formação dos alunos e a prática docente; avaliar de que forma as políticas públicas voltadas à inclusão social são ameaçadas pela implementação da reforma do Ensino Médio.

Diante desse questionamento, a primeira hipótese do presente estudo é que a reforma do Ensino Médio se configura como uma grave ameaça, já que carrega em si um ataque aos princípios orientadores da educação brasileira desde a promulgação da LDB (Lei de diretrizes e base da educação). Ainda, a questão central dessa reforma é o fato de que representar uma reforma autoritária, avessa à participação da sociedade e dos maiores interessados em seu teor (alunos, professores, comunidades escolares) em sua configuração e implementação.

A segunda hipótese é que ao longo do tempo, os diversos contextos históricos, políticos e sociais dos quais procederam diferentes políticas públicas nacionais acentuam o entendimento de que o direito à educação se encontra atrelado a diversos fatores que tendem a limitá-lo ou a expandi-lo em razão de interesses econômicos, culturais e sociais.

A terceira hipótese é que a reforma do Ensino Médio fere frontalmente o direito à educação suprimindo da formação dos alunos dimensões indispensáveis para a garantia de direitos sociais. Este cenário, no qual serão educados milhões de jovens a partir da reforma representa o maior dos desafios já lançados à qualidade do Ensino Médio brasileiro – e, muito mais – àqueles que pensam o ensino não como apenas uma etapa que visa preparar jovens para o mercado de trabalho.

Para o alcance desses objetivos, o estudo estrutura-se em três capítulos. O primeiro trata das políticas para a inclusão social, sua importância, definição e caracterização e o ciclo das políticas públicas. O segundo capítulo elabora um panorama da história da educação com foco no Ensino Médio e situa a dicotomia histórica existente entre o ensino regular e o ensino técnico.

O terceiro capítulo, aborda o texto legal que instituiu o “novo” Ensino Médio, suas orientações e impactos sobre docentes e alunos.

A metodologia do estudo é a pesquisa bibliográfica para esclarecimentos de conceitos, finalidades e problemas referentes ao tema abordado. Essa modalidade de pesquisa envolve a abordagem do método qualitativo de investigação, com a análise e interpretação das informações para o alcance do objetivo geral e de cada um dos objetivos específicos definidos.

Assim, trata-se de pesquisa de natureza teórica, utilizando o método hipotético-dedutivo na abordagem do objeto de pesquisa, inserindo-se em um paradigma qualitativo de caráter exploratório e descritivo.

CAPITULO 1

1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E INCLUSÃO SOCIAL

Em seu sentido mais clássico, o conceito de política se refere a tudo aquilo que se relaciona com a cidade, o urbano, civil, público, social. O termo aponta, mais especificamente, para a atividade ou conjunto de atividades que de uma forma ou de outra são impulsionados pelo Estado ou por ele executados. (SECCHI, 2012).

No mesmo sentido, Atchabahian (2004) considera que as políticas públicas são projetos e atividades que um Estado planeja e gestiona para satisfazer as necessidades sociais. Quando se trata de políticas educativas, estas são parte da política de um Estado e como a educação é um direito universal, estas políticas devem colocar em prática medidas e ferramentas que sejam capazes de garantir a qualidade da educação. Assim, as políticas educacionais correspondem a uma série de medidas planejadas e postas em prática pelo Estado, mas que não surgem “do nada”.

As políticas educacionais, conforme Atchabahian (2004), se inscrevem no marco mais amplo de uma filosofia da educação e são o resultado de múltiplas influências dos sistemas sociais que atuam sobre o sistema educativo. Portanto, são elementos essenciais na configuração do sistema educacional de um país e o ministério da Educação é responsável por sua elaboração e pela orientação de como se desenvolverá a educação neste país. Isso significa definir o rumo que determinadas ações devem tomar para alcançarem uma finalidade, fixar o sentido que a educação deve ter em um momento e em um espaço determinados.

Dito de outro modo, Atchabahian (2004) enfatiza que a política educacional é aquilo que se pretende fazer com o sistema educativo, ou seja, a forma de organizar as instâncias encarregadas de educar, segundo correntes e teorias educativas, psicológicas, sociológicas, administrativas, etc.

Para Serafim (2012), a política educativa define, também, os comportamentos que são legítimos e valorizados e os que não o são ou deixaram de ser. Sustenta que fazer política no âmbito da educação não se reduz a regular a extensão e a qualidade do ensino, nem a normatizar o acesso dos grupos sociais ao conhecimento e, muito menos, elaborar programas de qualificação da força de trabalho para garantir o desenvolvimento econômico. Indo muito além destas atribuições de desenvolvimento organizacional, a política pública é um exercício de filosofia. Por isso, seu objeto é a aprendizagem futura, possível e desejável da sociedade, porque preconiza que as pessoas são capazes de aprender a serem melhores, de criarem possibilidades inéditas, de indagar sobre as formas como se aprende e se assimilam valores, entre outras características dessa aprendizagem.

No entendimento de Araújo e Rodrigues (2017), as políticas educacionais se referem ao conjunto de decisões e ações que têm o propósito deliberado de modificar os insumos, processos e produtos de um sistema educativo. Assim, reformar políticas educacionais corresponde a tomar ações que deliberadamente se propõem a alterar o equilíbrio de um sistema educativo, promovendo uma verdadeira revolução que se consolida, por um lado, através de leis, decretos, disposições, regulamentos e resoluções que conformam a doutrina pedagógica do país e fixam os seus objetivos e procedimentos necessários para alcançá-los e, por outro lado, através de cursos de ação por meio dos quais se impulsionam programas e iniciativas para resolver problemas específicos da educação.

O marco jurídico da política educacional de um país é constituído pela Constituição Federal e a legislação educativa e, em termos específicos, a política educacional corresponde ao que pensam e fazem os titulares do Ministério da Educação, independentemente de suas iniciativas serem prioritárias e/ou convenientes para a efetiva melhoria da educação.

Ferreira (2010), referindo-se à importância das políticas públicas educacionais, adverte sobre a necessidade de que as políticas educativas sejam planejadas e implementadas com fundamento no conteúdo do direito à educação e nas obrigações constitucionais do Estado. Nesse sentido, observa que tradicionalmente as políticas públicas em geral são executadas sem considerar essas obrigações em termos de direitos humanos e, conseqüentemente, os planos de desenvolvimento definem estratégias e programas sem avaliar suficientemente seus impactos sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais das pessoas.

Em conformidade com esta tradição, as políticas educacionais não seguem um enfoque de direitos humanos, o que reduz seu impacto na plena efetividade do direito à educação e no descumprimento das obrigações de respeito, proteção e realização progressiva desse direito. Esta problemática se deve, em parte, ao fato de que entre aqueles que elaboram políticas públicas e defensores de direitos humanos não é fácil identificar preocupações comuns. (FERREIRA, 2010).

Para Ferreira (2010), os primeiros geralmente estão mais preocupados com a eficiência setorial dos gastos, a política econômica e o déficit fiscal e os segundos se concentram quase que exclusivamente em denunciar a aguda crise de direitos humanos. Os primeiros, especialmente, esquecem que qualquer decisão em matéria de política econômica e fiscal tem sérios impactos na realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Em rigor, nem os profissionais de disciplinas como a econômica, que cada vez mais tomam as maiores decisões no âmbito das políticas públicas, têm formação em direitos humanos e os trabalhadores em direitos humanos não têm em sua maioria, formação na disciplina econômica, o que limita suas possibilidades de ação e a viabilidade de suas propostas do ponto de vista fiscal e orçamentário.

Esta dificuldade se soma ao fato de que comumente os economistas não consideram o trabalho de direitos humanos seriamente, mas como pura retórica e um campo alheio à teoria econômica ao próprio exercício das políticas públicas. Além disso, amplos setores de trabalhadores de direitos humanos observam com preocupação a aplicação de ferramentas próprias da análise econômica aos direitos humanos, que faz com que cresça a distância entre os objetivos das políticas públicas e as metas em matéria de direitos humanos. (FERREIRA, 2010).

Prosseguindo, Ferreira (2010) comenta que uma consequência direta desse distanciamento é observada na forma como alguns economistas que se dedicam a planejar e executar políticas públicas concebem os direitos. Para os profissionais da economia, os direitos não são direitos em sentido estrito, mas aspirações de caráter político cuja negação deve ser resolvida, fundamentalmente, através de processos judiciais e não através da implementação de políticas públicas. De fato, na formação básica dos economistas, os direitos humanos são um tema invisível, já que o ponto de partida da análise neoclássica é um sujeito com dotações iniciais que se equiparam a bens e serviços.

Como comenta Ferreira:

O sujeito neoclássico, para além da propriedade sobre as dotações iniciais e a liberdade de escolha, é um ser desprovido de direitos. A educação, a saúde, a alimentação, a habitação e o trabalho, direitos todos protegidos constitucionalmente, são simples mercadorias que podem ser compradas a determinado preço no mercado de bens e serviços. Por isso, no momento em que economistas planejam e executam políticas públicas, tendem a desconhecer as características inerentes aos direitos humanos, tais como a universalidade, a não discriminação e a gratuidade. Em contraposição, tendem a atribuir aos direitos as características próprias dos bens mercantis como, por exemplo, acesso em função da capacidade de pagamento dos agentes econômicos e o princípio de exclusão pela incapacidade de pagamento. (FERREIRA, 2010, p. 88).

Estas problemáticas, transpostas ao âmbito educativo, determinaram que a educação não seja reconhecida como um direito e que sua realização dependa da capacidade de pagamento. Concretamente, a tendência das políticas educativas para uma educação que possa ser comprada e vendida livremente no mercado se traduz na negação do direito à educação, especialmente aos grupos sociais de menores recursos e mais vulneráveis em sua interrelação com o mercado. (FERREIRA, 2010).

Também Gomes Neto (2015) assinala, referindo-se ao direito à educação, que a grande deficiência que se refere à desconsideração desse direito na concepção, implantação e execução de políticas públicas educacionais é o fato de que o Estado passa a não considerar prioridade a educação no orçamento público, a considerar a educação como gasto e não como investimento, o que conduz necessariamente a pensar em uma educação de qualidade apenas àqueles que possam pagar por ela ao invés de uma educação que é prevista constitucionalmente como direito humano universal e gratuito.

Aprofundando essa reflexão, Gomes Neto (2015) menciona que a dificuldade para garantir a gratuidade da educação provocou até mesmo uma mudança de vocabulário, no qual o termo “direito à educação” foi substituído por “acesso à educação” e a obrigação governamental de garantir ensino gratuito obrigatório se atenua. O controle do vocabulário, dessa forma, enfatiza que a expressão “acesso à educação” dissipa a diferença entre uma educação gratuita e de qualidade e uma educação de qualidade acessível apenas através do pagamento de matrículas e mensalidades. Esta diferença é essencial, na perspectiva dos direitos humanos, porque o livre comércio não contempla nenhuma garantia para os direitos dos menos favorecidos.

Gomes Neto (2015), por fim, ressalta que a expressão preferida pelos economistas é o “acesso à educação”, reforçada pela ideia de uma educação não gratuita ou o uso do termo “equidade” ao invés de igualdade.

Em correspondência com essas problemáticas e na perspectiva de contribuir para a compreensão da importância das políticas públicas educacionais, Barros e Carvalho (2013) comentam que quando a política educacional é projetada como se a educação fosse uma mercadoria, ao invés de considerar os alunos como titulares de direitos, se lhes atribui o papel de consumidores de bens e serviços e aos mais pobres o papel de sujeitos de caridade ou favores do Estado. Da mesma forma, os professores passam a ser considerados mais como insumos de produção do que como agentes ativos do processo de ensino e aprendizagem.

Ao mesmo tempo, a relação entre direito à educação e obrigação estatal se torna cada vez mais fraca e alternativa que se oferece com maior força é a do mercado, que se apresenta como mecanismo mais eficiente para que as pessoas escolham “livremente”, de acordo com sua capacidade de pagamento, a educação que possam comprar. Este problema, derivado em parte do duplo caráter que a Constituição confere à educação (direito humano e serviço público) impacta negativamente as possibilidades que os grupos sociais mais pobres têm para aceder ao direito à educação. (BARROS; CARVALHO, 2013).

Com efeito, para Barros e Carvalho (2013), na medida em que o princípio da gratuidade do ensino, presente também em todos os documentos internacionais de direitos humanos, não se torna efetivo, os mais pobres enfrentam sérias restrições para tornar efetivo o direito à educação, cuja realização depende fundamentalmente da capacidade de pagamento.

Associado a estes impactos, a não gratuidade da educação de qualidade conduz as políticas educativas a um patamar no qual, do ponto de vista da garantia do direito à educação universal, independentemente da capacidade de pagamento, o Estado se desobriga de suas obrigações para com uma educação obrigatória, gratuita e de qualidade. No mesmo sentido, uma educação de qualidade apenas para aqueles que podem pagar por ela aprofunda as disparidades na qualidade da educação a qual acedem os estratos de menor e de maior poder aquisitivo. Concretamente, na medida em que há diferenças notáveis nas capacidades e realizações obtidas na formação educacional recebida pelos estratos mais baixos e mais altos da sociedade, a educação, ao invés de se converter no principal mecanismo de mobilidade social e de eliminação da desigualdade, se converte em um mecanismo de imobilidade social e reprodutor da desigualdade. (BARROS; CARVALHO, 2013).

Ainda, conforme Barros e Carvalho (2013), o fato de que os mais pobres deixem de ter acesso a uma educação de qualidade que os prepare para o ingresso à universalidade se traduz em uma barreira de acesso destes grupos ao ensino superior. Finalmente, um importante impacto da negação do direito à educação pela não garantia de gratuidade a um ensino público de qualidade é a negação de todos os demais direitos associados a não realização do direito à educação.

Desse modo, considerando-se que a educação é o resumo da indivisibilidade e da interdependência entre todos os direitos humanos, negar o direito à educação implica em negar, simultaneamente, outros direitos, como o trabalho, a alimentação, a saúde, a habitação, etc. A esse respeito, Barros e Carvalho (2013) consideram que a negação do direito à educação não pode ser reparado com o tempo, pois os alunos cujo direito à educação for vulnerado estarão sempre mais expostos à pobreza e à exclusão social do que aqueles que podem efetivamente pagar por uma educação de qualidade.

Oliveira (2006), acerca da concepção da educação como mercadoria, observa que embora não seja alheia à importância da educação para o desenvolvimento social e individual das pessoas, não valoriza suas distintas dimensões como direito e tampouco os diversos componentes e obrigações estatais para garantir seu exercício através de políticas públicas.

Para Oliveira (2006), em consequência disso as políticas públicas se reduzem à criação de novos espaços escolares, especialmente pela reorganização do sistema educacional, da gestão em qualidade e da eficiência setorial. Uma escassa preocupação para com problemas graves do setor educativo, como o incremento na proporção de investimentos familiares para garantir o acesso e permanência na escola, o aumento da evasão escolar e da discriminação de grupos minoritários se torna evidente nesse cenário.

Embora esses problemas não se resolvam modificando os discursos – da educação como mercadoria à educação como direito -, fica claro, de acordo com Oliveira (2006), que apenas quando se reconhece a educação como um direito e se planeja e executa políticas públicas educacionais com esta orientação se torna possível avançar na eliminação das múltiplas barreiras enfrentadas por crianças e jovens para realizar efetivamente o direito à educação.

Também como observa Gomes Neto (2015), o reconhecimento da educação como um bem ao qual todos têm direito pelo simples fato de serem humanos permite passar da mercadoria chamada educação ao direito à educação. Este aspecto é especialmente relevante como se considera uma orientação para políticas educativas que se afaste de planos de desenvolvimento nos quais na medida em que o país “progride” a educação perde terreno como direito social e adquire um caráter de bem e mercadoria livremente negociada no mercado.

A afirmativa de Ferreira (2010), nesta mesma orientação, observa que a ideia de políticas públicas educativas voltadas para formação de mão de obra única e exclusivamente, muito articulada ao conceito de capital humano e que deixa em segundo plano a importância da educação para potencializar as capacidades humanas e não as produtivas, considera que o papel das políticas educacionais é elevar a capacidade produtiva das pessoas para alimentar o crescimento econômico.

Em última instância, quando se desconsidera a importância das políticas públicas educacionais como ferramentas de consecução do direito à educação de qualidade para todos, a educação deixa de ser um direito social e passa a ser um insumo para elevar a produtividade. Como observa Ferreira (2010), a essência da educação se concentra, especialmente, no ensino médio, nas aprendizagens produtivas e a qualificação de mão de obra para aumentar os índices de competitividade do país em um marco de abertura econômica e de liberalização dos mercados.

Sobre esse aspecto, manifesta Oliveira (2006) que preocupa a tendência dos planos de desenvolvimento que reduzem a importância da realização do direito à educação no âmbito da produtividade e dos rendimentos econômicos, esquecendo que a educação é importante em si, constituindo a base fundamental do livre desenvolvimento da dignidade e da personalidade humana e do desenvolvimento das capacidades humanas e não pode ser considerada simplesmente um meio para o crescimento econômico.

Como manifesta Gomes Neto (2015), as políticas públicas educativas que tenham como eixo o direito à educação e a garantia de todos os direitos humanos na educação deve iniciar por reconhecer no planejamento da educação uma política para realizar um direito social:

Planejar a realização de um direito resulta, contudo, distinto e mais complexo do que planejar nova infraestrutura ou uma política comercial. Planejar e executar políticas públicas educativas com este enfoque deve garantir, como mínimo, que crianças e jovens disponham de adequada estrutura educativa, docentes e programas suficientes, acesso efetivo ao sistema educacional, permanência no sistema e eliminação de barreiras sociais, econômicas, políticas e culturais que possam limitar sua permanência no sistema escolar e sua formação plena e integral. (GOMES NETO, 2015, p. 72).

As políticas públicas educacionais, para Gomes Neto (2015), se complementam com políticas públicas que garantam o acesso das famílias a programas sociais que mitiguem a possibilidade de que seus filhos abandonem a escola e em garantir uma educação de qualidade que promova o desenvolvimento de suas capacidades humanas, em conformidade com os objetivos de desenvolvimento social e pessoal inscritos na Carta Constitucional.

Ainda, conforme Oliveira (2006), estes aspectos – concepção da educação como uma mercadoria e não como um direito e a ênfase da política pública educacional na aprendizagem produtiva- somados a uma avaliação que julga a efetividade da política pública educacional em função da provisão de bens e serviços escolares, o que reduz a garantia do direito à educação e à disponibilidade de infraestruturas e espaços escolares evidencia o distanciamento entre o projeto e a execução da política pública educacional e os resultados na materialização do direito à educação.

1.1 Ciclo das políticas educacionais brasileiras

Até a década de noventa, o país viveu diversas reformas educativas cujo ponto de partida foi definido através do texto da Constituição Federal de 1998. Esta Constituição Cidadã tem como objetivo principal restabelecer a ordem democrática no Brasil após duas décadas de ditadura militar. O texto constitucional, como observam Shiroma et al. (2011), aprofundou o tema da descentralização administrativa, estabelecendo um processo de municipalização que transformou, de forma implícita, os municípios em entes federativos e, conseqüentemente, em agentes diretos das políticas públicas. Este processo de municipalização teve como foco o processo de redução da participação do governo federal, passando os municípios a investir principalmente no Ensino Fundamental. Este foco seguiu também diretrizes traçadas pelo Banco Mundial, que propunha maior atenção ao Ensino Fundamental com base na universalização que deram origem a mecanismos de avaliação que passaram a supervisionar a qualidade dos serviços prestados em todas as regiões brasileiras. Eroni e Caetano (2015), citando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD –, informam que na década de noventa o Brasil quase chegou a alcançar a universalização do acesso dos alunos ao Ensino Fundamental. No ano de 2000, 95% das crianças entre sete e nove anos estavam matriculados nas escolas e 93% das crianças e adolescentes entre dez e quatorze anos também se encontravam na escola. No ano de 2012, 48% dos jovens brasileiros haviam completado o Ensino Médio. Entre os anos de 2003 e 2010, durante o mandato de Luís Inácio Lula da Silva, verificou-se no Brasil a redução da extrema pobreza (de 23,9% em 1990 a 5,9% em 2013). Durante esse período, o produto interno bruto do país manteve taxas de crescimento econômico aceleradas, com políticas de aumento real dos salários dos trabalhadores. Esse processo de crescimento econômico trouxe, para o campo educacional, novas perspectivas, com base na ideia da educação como um direito de todos. (PERONI; CAETANO, 2015).

Tendo em vista essa perspectiva, foram criadas as condições para o acesso e permanência de um número maior de brasileiros ao Ensino Fundamental e a possibilidade efetiva de conclusão do Ensino Médio, ampliando-se também as vagas nas universidades públicas e estabelecendo-se políticas de cotas. O Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica – FUNDEB -, criado em 2007, passou a administrar os recursos e ampliou a cobertura do sistema de ensino (Educação Básica, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos – EJA). (CARDOSO JÚNIOR; CUNHA, 2015).

O Ministério da Educação, entre os anos de 2005 e 2010 avançou na configuração do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB -, criando também o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar – Anresc ou “Prova Brasil” – voltado para alunos do 4º ao 9º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, fixando o objetivo de alcançar metas de qualidade para que, em 2021, todas as escolas públicas obtivessem a média de 6,0 no IDEB. Observam Cardoso e Cunha (2015) que desde o ano de 2005 até o ano de 2015, essa média foi de 5,5 nos primeiros anos do Ensino Fundamental e de 3,7 no Ensino Médio, o que demonstrou que, apesar dos esforços, houve uma paralisação do crescimento nas etapas finais do Ensino Fundamental.

No ano de 2004 foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD -, vinculada ao Ministério da Educação, reunindo as atividades desenvolvidas pelo Ministério para articulá-las sob o prisma da diversidade étnica e da inclusão social. Dentre outras, a Lei nº 10.639/2003, que prevê a inclusão de estudos da cultura afro-brasileira no currículo da educação básica (acrescidos, em 2008, de estudos sobre povos indígenas) é um exemplo da atuação da SECAD. (PEREIRA, 2014).

Pereira (2014) cita também a Conferência Nacional da Educação – CONAE -, que derivou no Plano Nacional da Educação, efetivado através de amplas discussões em conferências estaduais e municipais. O documento, após a votação no Congresso Federal, contou com dez metas estabelecidas através de um amplo e inovador processo de estabelecimento de políticas públicas no Brasil, com a participação ativa e massiva de agentes educacionais de todo o país.

No ano de 2014 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – foi modificada para garantir efetivamente o ensino obrigatório dos quatro aos dezessete anos e efetivar a oferta universal e obrigatória do Ensino Médio. A criação do SISU permitiu que os alunos pudessem inscrever-se no ensino superior em um sistema centralizado no qual a partir dos resultados do Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM – obtivessem uma vaga em universidades federais ou privadas. (PEREIRA, 2014)

Em relação ao ensino superior ocorreram modificações essenciais, criando-se o REUNI, responsável pela reestruturação e pela expansão da rede de universidades federais, com uma cifra de 7,8 bilhões de matrículas no ensino superior em 2014, com a criação de 18 novas universidades federais e 173 campus universitários até 2014, distribuídos em mais de duzentos municípios (a maioria em regiões distantes e pobres).

Gentili e Oliveira, *apud* Sader (2013) comentam que um dos eixos fundamentais do programa de reformas dos governos petistas pode ser localizado a nível da expansão da oferta pública. Esta tomou forma através da criação de novas instituições e da aplicação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

O REUNI, implementado em 2007 com o objetivo de criar condições para a expansão das vagas e a permanência dos alunos de graduação, melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos nas universidades, também buscava reduzir a evasão, ampliar e cobrir as vagas para o acesso, especialmente no turno noturno, melhorando os programas de assistência estudantil. (GENTILI; OLIVEIRA, *apud* SADER, 2013).

Artes (2015) acrescenta que até 2014 haviam sido fundadas dezoito novas universidades federais e cento e setenta e três unidades de ensino superior no interior do país, para reduzir a desigualdade regional. Nesse sentido, procurou-se favorecer especialmente as regiões que contavam com menor cobertura, como Norte e Nordeste. Paralelamente, a oferta institucional privada continuou a se expandir, representando 88% do total das instituições favorecidas, além disso, pela expansão do apoio econômico aos alunos.

O Estado assumiu a centralidade como redistribuidor de oportunidades para os setores sociais mais carentes, ainda que de forma simultânea tenha dado continuidade à expansão do segmento privado. O crescimento do número de matrículas foi acompanhado por uma expansão sustentada do investimento público e uma melhoria dos salários dos professores. A expansão de oportunidades foi apresentada com democratização e inclusão e incorporou políticas de ação afirmativa, expressas especialmente através da criação de novas universidades, de transformações nas formas de ingresso nas universidades federais e na ampliação do financiamento aos alunos. (SILVA; VELOSO, 2013).

Em termos de ingresso, o REUNI opera segundo as instituições, através do tradicional e seletivo vestibular, dos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM -, que desde 2010 é utilizado pelas universidades federais e algumas estatais para selecionar os alunos ou, ainda, de uma combinação entre estas notas e processos seletivos próprios. (ARTES, 2015).

Por outro lado, observa Artes (2015) que o Ministério da Educação criou o Sistema de Seleção Unificada, através do qual os candidatos selecionados são aqueles que buscam aceder às instituições de Ensino Superior públicas de todo o país, cujo mecanismo de acesso é o ENEM.

No que se refere ao apoio econômico a setores carentes, em um contexto no qual mais de três quartos da matrícula é atendida pelo setor privado, o mesmo se expressa através do Programa de Financiamento Estudantil – FIES – e o Programa Universidade para Todos – PROUNI -. No primeiro caso, trata-se de créditos destinados a financiar os estudos superiores dos alunos que já se encontram matriculados em instituições de ensino privadas. O número de financiamentos cresceu de maneira sustentável entre 2010 e 2014, momento no qual, em um contexto de crise econômica, foi revisado o orçamento previsto, sofrendo uma redução. (ARTES, 2015).

Por seu turno, comenta Artes (2015) que os programas de maior envergadura em termos de subvenções foram direcionados também para o setor privado. Este é o caso do PROUNI, estabelecido em 2004, que prevê aproveitar parte das vagas ociosas das instituições de ensino superior privadas, através de financiamentos integrais ou parciais dos estudos para alunos com renda familiar menor do que três salários mínimos, que cursaram o Ensino Médio em escolas públicas, com uma participação de negros e indígenas similar à que ocorre em cada Estado. Em contrapartida, as instituições privadas (com ou sem finalidades lucrativas) são eximidas do pagamento de imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido. A seleção de candidatos é feita considerando os resultados do ENEM, sustentando e respeitando o princípio do mérito.

Como informa Peixoto (2017), 10% do total de matrículas é alcançado por algum tipo de benefício (créditos ou financiamentos). Por seu turno, o PROUNI permitiu, em 2016, a abertura de em torno de trezentas e trinta mil vagas e desde o seu início outorgou mais de dois milhões de benefícios. Alguns argumentam que se constitui em uma via de fortalecimento do setor privado e de aprofundamento da segmentação do sistema, orientando os mais pobres a estudarem em instituições de baixa qualidade, que são as que majoritariamente oferecem vagas pelo PROUNI.

Ainda, conforme Gentili e Oliveira, *apud* Sader (2013), no final do ano de 2002, através da Lei nº 10.558, criou-se o Programa Diversidade na Universidade, o qual foi estabelecido internamente ao Ministério da Educação, com a finalidade de “implementar e avaliar estratégias para a promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente afrodescendentes e indígenas brasileiros”. O programa inclui a transferência de recursos a entidades de direito público e privado que se dediquem a esse objetivo, sendo que a Universidade Estadual do Rio de Janeiro estabeleceu uma cota de quarenta por cento para afrodescendentes, seguida pela Universidade de Brasília, o que gerou discussões e controvérsias, com uma profusão de ações judiciais que se encontram pendentes.

O Projeto de Lei nº 180/08, que propôs a instituição cotas raciais nas universidades públicas trouxe, dentre outros pontos, a reserva de vagas para alunos negros, mulatos e índios que tenham realizado a totalidade de sua formação na rede pública de ensino. Estes têm direito a vagas nas instituições federais de ensino, através da discriminação positiva e de acordo com a porcentagem de afrodescendentes e índios em cada unidade da Federação. A partir desse princípio, o propósito é incluir o maior número de indivíduos negros, mulatos e índios no ensino superior e, gradualmente, contribuir para a superação das dívidas sociais que o Brasil tem com essa população. Representa, também, uma forma de efetivar a inclusão socioeconômica, através de formação qualificada, que ofereça maiores oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Além disso, inclusive antes da sua aprovação, muitas universidades públicas, a partir de 2004, adotaram políticas de reserva de vagas para acesso de negros nas universidades. (GENTILI; OLIVEIRA, *apud* SADER, 2013).

Junto com a ampliação do número de vagas no setor privado, através do PROUNI, e no setor público, através do REUNI, desenvolveram-se políticas de ação afirmativa. Em agosto de 2012 e após mais de uma década de discussão, foi aprovada a Lei das Cotas Raciais e Sociais, que estabelece uma combinação desses critérios nos institutos e universidades federais do Brasil: 50% das cotas nestas instituições são reservadas a alunos que tenham cursado seus estudos em escolas públicas; a metade destas vagas são destinadas a alunos que provenham de famílias que recebam menos de um salário mínimo e meio, com uma distribuição para negros, pardos e indígenas proporcional à composição da população de cada Estado. (GENTILI; OLIVEIRA, *apud* SADER, 2013).

Ainda que muitas destas políticas sejam de aplicação relativamente recente, alguns de seus efeitos podem ser observados em diversos indicadores. Peixoto (2017) informa que o grupo de alunos entre 18 e 24 anos frequentando o Ensino Superior passou de 16,6% em 2002 para 34,6 em 2014, com uma variação de 9,8 para 18,1% entre os mesmos anos. Em termos absolutos, portanto, a expansão foi significativa, ainda que esteja longe da meta fixada pelo Plano Nacional da Educação, que previa que, em 2020, se alcançaria uma escolarização de 30% dessa faixa etária no nível superior.

Gráfico 1: Porcentagem de matrículas na Educação Superior relativamente à população entre 18 e 24 anos – Taxa bruta de matrícula Fonte: Observatório do PNE, 2015.

Segundo o Observatório do PNE (2015), a variação da porcentagem de matrículas no Ensino Superior relativamente à população entre 18 e 24 anos, considerando-se a taxa bruta pode ser verificada no gráfico 1:



Gráfico 2: Porcentagem de matrículas na Educação Superior relativamente à população entre 18 e 24 anos – Taxa bruta de matrícula
Fonte: Observatório do PNE, 2015.

Segundo o Observatório do PNE (2015), a variação da porcentagem de matrículas no Ensino Superior relativamente à população entre 18 e 24 anos, considerando-se a taxa bruta pode ser verificada no gráfico 1:

Se tomados estes dados através do prisma da renda familiar, observa Peixoto (2017) que a taxa de escolarização dos alunos provenientes das classes de menor poder aquisitivo foi se expandindo, ainda que a sua representação seja muito reduzida e a brecha entre a renda mais baixa e a mais alta seja elevadíssima. Em termos de cotas raciais, a presença dos negros no Ensino Superior quintuplicou entre 1997 e 2011: na população entre 18 e 24 anos, os dados do INEP de 2011 demonstraram que passou de 9% em 1997 para cerca de 20% em 2011.

Peixoto (2017) também informa que entre 1996 e 2013 evidenciou-se uma melhoria na escolaridade média da população economicamente ativa pertencente às classes mais baixas e uma importante redução da brecha entre as classes nessa questão. Isso pode ser interpretado no sentido de uma maior igualdade educativa, ainda que o valor do qual partem os setores sociais mais desfavorecidos é muito reduzida. No que se refere à participação dos indivíduos de mais baixa renda no Ensino Superior (completo e incompleto), apesar de uma melhoria, esta continua a ser baixa e a brecha ainda é significativa em relação às demais classes.

Corbucci et al. (2016) assinalam que o gargalo para aumentar a participação de alunos provenientes das classes com renda mais baixa se encontra na baixa graduação e nos níveis educativos anteriores.

A obtenção do diploma universitário, tema significativo na medida em que no Brasil estima-se que implica a possibilidade de obter salários mais altos em relação aos que não o possuem, para os autores encontra uma média mais alta entre os egressos maiores de vinte e cinco anos, indicando que a participação dos setores sociais mais modestos melhorou, mas também a participação dos demais grupos, podendo-se estabelecer a hipótese de que os efeitos igualadores do processo são reduzidos. (CORBUCCI et al., 2016).

Em linhas gerais, pode-se depreender que as políticas públicas introduzidas nesse período geraram maiores oportunidades para os setores sociais mais carentes. Contudo, as características estruturais do sistema de educação brasileiro tendem a reduzir os resultados destas políticas, o que pode agravar-se em um contexto de crise financeira e desmonte da educação como política pública que vem ocorrendo atualmente.

Arelaro (2017), nesse sentido, comenta que em 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em um processo que o autor considera ilegítimo e que foi considerado por diversos analistas como um golpe de estado com aparências legais, o governo que se instalou no poder modificou consideravelmente a formatação das políticas públicas. Uma destas mudanças é representado pelo movimento Escola Sem Partido, que incentiva alunos e familiares a denunciarem professores que considerem estar “doutrinando politicamente” seus alunos, criminalizando pensamentos que se aproximassem de críticas ao atual sistema econômico, político ou social.

O congelamento dos gastos públicos por vinte anos, a redução do número de vagas nas universidades federais, os cortes no orçamento previsto para os institutos federais de educação e, sobretudo, a reforma do Ensino Médio configuraram uma lógica na qual o Estado se desobriga de estabelecer políticas públicas que reforcem os direitos dos cidadãos a uma educação de qualidade – e, mesmo, à educação de um modo geral. A orientação é a formação para o trabalho no âmbito do Ensino Médio, com limitações sérias que impedem cada vez mais o acesso ao ensino superior às camadas mais pobres e produz técnicos (mão de obra barata e semiqualficada) para o mercado de trabalho. (ARELARO, 2017).

A regressão ao modelo de política educativa da década de noventa tende a aprofundar-se ainda mais, com as políticas públicas determinadas para atender a setores sociais mais privilegiados e para excluir os menos favorecidos.

1.2 Definição e caracterização das políticas públicas para a inclusão social

O processo de consolidação democrática enfrenta um desafio básico, no que se refere à sua institucionalização: como canalizar as diferenças e os conflitos sociais através do sistema político, o que implica, fundamentalmente, em estratégias capazes de dotar esse sistema de capacidade de responder às demandas sociais e ser visto como canal para suas demandas particulares e para a resolução pacífica dos interesses em conflito.

Assim, como observa Fonseca (2001, *apud* Cardoso Júnior e Cunha, 2015), evocando-se as funções sociais do Estado Democrático, a implementação de políticas públicas deve ser essa resposta, apontando para componentes indissociáveis do conceito de políticas públicas, os quais contribuem para a definição de seu sentido e de sua finalidade social:

- a) a segura proteção e a garantia ao progresso para os indivíduos e a coletividade diante da ameaça de violação de direitos, mas também de fato, porque a democracia pode ser formalmente igualitária, mas a falta de equidade é evidente, em muitas das situações da vida social;
- b) não podem ser usadas como forma de discriminação;
- c) devem representar ações concretas;
- d) associam-se à eliminação de toda e qualquer forma de discriminação. (FONSECA, 2001, *apud* CARDOSO JÚNIOR; CUNHA, 2015, p. 27).

As políticas públicas que atendam à função social do Estado, portanto, não são apenas questão de compensação de deficiências do próprio Estado ou do sistema político e social, mas uma mobilização ética que constrói diálogos e práticas reflexivas e críticas para superar desigualdades, aproveitando os espaços democráticos para fazer avançar a justiça social através de propósitos claros e de iniciativas sólidas.

Ainda, Duarte, *apud* Smanio *et al* assim define as políticas públicas:

As políticas públicas, definidas como programas de ação governamental voltados à concretização dos direitos fundamentais, envolvem a atividade de planejamento, a regulação de comportamentos, a organização da burocracia estatal, a distribuição de benefícios, a tomada de impostos. E, muitas vezes, envolve tudo isso num processo complexo e dinâmico. (DUARTE, *apud* SMANIO *et al.* 2013, p. 17)

A profusão de programas e planos de ação nacionais e internacionais que nas últimas décadas buscam garantir a inclusão social tem por objeto a análise e o reforço de políticas e de estratégias tendentes a promover a luta contra a exclusão social de grupos e de indivíduos, centrando-se, principalmente, em quatro objetivos, segundo a análise de Gehl (2013): educação, emprego, prevenção de riscos de exclusão em favor dos grupos mais vulneráveis, mobilização de todos os envolvidos.

A perspectiva da inclusão social busca, principalmente e em termos gerais, que as pessoas e grupos excluídos não sofram de forma desproporcional os efeitos da diminuição econômica e das restrições impostas por suas limitações físicas, psicológicas, econômicas, culturais, sociais, etc. sobre sua qualidade de vida. (GEHL, 2013).

De um modo geral, propõe Gehl (2013) que a consecução desses objetivos se direciona, basicamente, para os seguintes aspectos:

a) investimentos em medidas que favoreçam um mercado de trabalho ativo, garantindo a sua adaptação às necessidades daqueles que enfrentam as maiores dificuldades de acesso ao emprego;

b) garantia de que os sistemas de proteção social sejam adequados e acessíveis a todos;

c) promoção do acesso à habitação, à assistência à saúde com qualidade, bem como à educação e à formação integral e contínua às pessoas que apresentem maior risco de exclusão social;

d) promoção de meios para lutar contra a evasão escolar e pela motivação de uma transição facilitada para todos entre a escola e o mercado de trabalho;

e) elaboração de políticas públicas dinâmicas de redução da exclusão social de portadores de necessidades especiais, mulheres, negros e outros grupos em situação de risco e/ou vulnerabilidade.

Na concepção de um conceito de políticas públicas, Souza observa que existem diferentes definições e modelos, que podem ser sintetizadas a partir dos principais elementos que as compõem:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.

- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.

- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37).

A definição de Queiroz (2016, p. 24) é de que as políticas sociais “se destinam a prover o exercício de direitos sociais, como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência, além do seguro-desemprego), habitação, etc.”.

Acrescenta Queiroz (2016, p. 20) que há diversas formas de classificar ou enquadrar políticas públicas, “dentre os quais destacam-se as tipologias por arena, por finalidade, por abrangência, por natureza da política, pela complexidade, etc.”. Em relação à arena, ensina que dependendo da arena cada política pública poderá ser rejeitada. Essa abordagem comporta quatro tipos de política:

1) Política distributiva, que se caracteriza pelo consenso, combinando um padrão de demandas fragmentado e um sistema de decisão disperso, alocando recursos provenientes de tributos em favor de frações sociais específicas, beneficiando um grande número de pessoas a um custo individual relativamente baixo, podendo ou não ser relativas ao exercício de direitos. Contemplam a construção de hospitais, escolas, pontes, estradas, atendimento a situações de calamidade ou catástrofes, vacinação, distribuição de medicamentos, etc.

Para Queiroz (2016, p. 19-20), “em momentos de restrições fiscais e de implementação do Estado mínimo, como no governo Michel Temer, também há muitos problemas para assegurar essas políticas”.

2) Política redistributiva, com alto grau de conflito, custos e benefícios concentrados, combinando demandas agregadas e sistema de decisão centralizado. Buscam distribuir bens ou serviços a parcelas particularizadas da população e os recursos alocados provêm de outros grupos. Para redistribuir a renda através de recursos ou financiamentos de equipamentos e serviços, muitas vezes envolvem questões conflituosas, como a reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, transferência de recursos inter-regionais, política tributária, imposto progressivo (IPTU, IR), previdência social, seguro-desemprego/defeso, cotas raciais, etc.

3) Política regulatória, ainda mais conflituosa, porque consiste em ordens e proibições com benefícios difusos e custos concentrados, combinando um padrão de demanda fragmentado e um sistema decisório concentrado, que pode ocasionar privilégios a interesses restritos. Variam desde regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, como o Código de Trânsito, a Lei de Eficiência Energética, o Código Florestal, a Legislação Trabalhista, etc.

4) Políticas constitutivas ou estruturais, que regulam a formulação e implementação de políticas públicas nas outras arenas, combinando demandas concentradas e um sistema decisório fragmentado, dependendo das regras definidas e do interesse dos envolvidos. São estas que consolidam as regras do jogo político, porque estabelecem normas e procedimentos para formulação e implementação das políticas públicas e têm como exemplo normas constitucionais diversas, legislação eleitoral, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc.

Enfatiza Duarte, *apud Smanio et al* (2013) que uma política pública alcança legitimidade quando deriva de obrigações previstas constitucionalmente, em documentos internacionais de direitos humanos ou na legislação infraconstitucional. As políticas públicas se estendem a grupos ou setores em situação social de vulnerabilidade que demandam atendimento prioritário, vinculando o Poder Público à obrigação de agir coordenadamente implementando programas que combinem processos diversos para garantir direitos sociais. Nesse sentido, as políticas públicas são compreendidas como formas de concretização de direitos que combinam fatores jurídicos, econômicos e políticos, entre outros.

1.3. Os enfoques das políticas públicas

A compreensão das políticas públicas demanda, em um primeiro momento, a determinação da importância da distinção em seu enfoque. Nesse sentido, analisam Howlett et al. (2013) que o termo *polity* alude à noção de Estado como configuração jurídico-política em um determinado território. O termo *politics* se refere aos processos de competência, negociação e exercício do poder. O termo *polity policies* é compreendido como cursos de ação (estratégias ou sequência de decisões conectadas) encaminhadas a uma finalidade.

Políticas públicas seriam, nesse sentido, aquelas estratégias encaminhadas a resolver problemas públicos. Este enfoque, para Howlett et al. (2013), tem duas dimensões: o estudo da multicausalidade dos processos de tomada de decisão e o conhecimento da melhor opção para alcançar as soluções. Ainda que o perfil das políticas públicas (*policy*) tenha sua própria especificidade, enquanto o estudo do político está relacionado com a lógica de consecução e manutenção do poder, o enfoque das políticas públicas tem uma racionalidade técnico-científica e política que se orienta a determinar os problemas de caráter público e encontrar as melhores soluções para eles.

Ainda, no mesmo sentido manifestam Mainardes e Gandin, *apud* Tello e Almeida (2013), se toda decisão implica um contexto de poder que pressupõe seu cumprimento e toda política é um processo de decisões, não se pode confundir políticas com políticas públicas. A análise das políticas públicas não pode perder-se em (ou desviar-se para) o estudo dos compromissos e transações relativos ao poder, tampouco orientar-se a partir das decisões da autoridade que resultem dos equilíbrios políticos, pois desta forma perderia seu sentido essencial, que é atender racionalmente os problemas de interesse público.

No mesmo sentido, enfoque das políticas públicas deve fazer uso da análise e das ferramentas que a ciência política e outras disciplinas proporcionam para esclarecer a factibilidade, a estratégia comunicativa e a eficácia das políticas. (MAINARDES; GANDIN, *apud* TELLO; ALMEIDA, 2013).

Para esclarecer Mainardes e Gandin *apud* Tello e Almeida (2013) citam o exemplo da ênfase na participação cidadã, que alude, sob o ângulo político, a seu direito de escolher (ou depor) seus governantes; sob o ângulo das políticas públicas, alude ao seu direito de influir na construção, implementação e avaliação das estratégias para atender aos problemas públicos.

Estendendo esse argumento, Howlett et al. (2013) afirmam que em uma perspectiva superficial, pode-se afirmar que o político faz uso das políticas – atenção de problemas públicos – para legitimar o poder. O analista de políticas faz uso da análise política, dentre outras disciplinas, para oferecer soluções para estes problemas.

Ainda, o conceito de políticas públicas, conforme Howlett et al. (2013) define estratégias de ação que visam resolver problemas públicos a partir do interesse e da opinião dos grupos sociais afetados. Por isso, também difere do conceito de políticas governamentais, que tem um sentido mais amplo e impreciso, pois compreende, em geral, todas as ações de governo. A partir desse princípio podem ser enunciadas as características principais que distinguem o enfoque das políticas públicas e que não necessariamente são atributos das políticas governamentais.

O caráter público das políticas se refere à consideração de que o público não equivale ao governamental nem se refere apenas à publicidade das ações ou seus resultados, mas define o espaço institucionalizado no qual os cidadãos interagem e dialogam com as autoridades para definir as necessidades comuns e convir objetivos e estratégias para satisfazê-las. (HOWLETT et al., 2013).

Graças a essa interlocução, conforme Howlett et al. (2013), é que, por um lado, os cidadãos podem exercer seus direitos de acionar o Estado e, por outro lado, as políticas públicas podem, em primeiro lugar, sustentar justificadamente os problemas cuja atenção será priorizada e, em segundo lugar, combinar o instrumental técnico-científico disponível das diversas disciplinas úteis com uma racionalidade sensível ao contexto particular em que se encontram para encontrar maior pertinência, eficácia e eficiência.

Para Held (2014), o enfoque das políticas públicas implica uma autorreflexão sobre o processo de sua elaboração e realização, um estudo tanto do desenvolvimento mesmo deste instrumental como sua análise. Devido à existência de múltiplas demandas sociais, por um lado, e de diferentes possibilidades de ação técnico-econômicas, por outro, é necessário proceder a uma seleção entre elas, considerando também o aspecto político, jurídico e organizacional.

Desta forma, esse espaço de interlocução proporciona a construção das opções mais viáveis, ainda que não sejam as melhores ou mais eficientes do ponto de vista técnico. Por isso, a sensibilidade ao contexto significa compreender as circunstâncias e razões econômicas, sociais, políticas e jurídicas que condicionam a factibilidade das políticas.

Visto a partir desse ângulo, o enfoque das políticas públicas se afasta da concepção que reduz as estratégias governamentais a itinerários de natureza racionalista e resolve a dicotomia entre interesse, lógica e discurso abstrato do governo ou da burocracia e o interesse público que pode ser constatado.

Pode-se afirmar, segundo Held (2014), que isso implica também em uma perspectiva estratégica de longo prazo, pois se concentra nos problemas públicos e não nos temas e períodos governamentais, ainda que sempre é acompanhada do seguimento, que nutre a flexibilidade para a tomada de decisões e da avaliação dos resultados, indispensável para o exercício da transparência e do controle por parte do público.

Também, de acordo com Held (2014), a democracia não se reduz às eleições, mas é um processo de governo o qual, por sua vez, pode ser compreendido como a sequência de decisões conectadas. Mais ainda, a perspectiva atual de políticas públicas sugere que as eleições democráticas não devem ser carta branca para as decisões de governo, mas sua realização implica em um processo de discussão racional entre os atores da sociedade e os governantes.

Nessa perspectiva, a contextualidade não se limita à etapa de formulação das políticas (análise pré-decisória), mas abrange também sua implementação (análise pós-decisória).

Bravo e Correia (2012) observam que a interpretação atual sobre as políticas públicas compreende também sua realização, avaliação e comunicação, bem como sua correção e aprendizagem. Em um mundo marcado pela incerteza e as restrições, não basta determinar as preferências da comunidade e elaborar o plano de ação, mas é preciso considerar sua operacionalidade, não como possibilidade que se projeta de antemão para um cenário futuro estável, mas com a análise do – e no – próprio processo de execução, já que este se encontra normalmente sujeito a condições mutáveis.

Neste sentido, compreende-se que a interlocução não termina com a tomada da decisão, mas, posteriormente a ela, leva ao desenvolvimento de um encontro argumentativo entre os atores para explicar e consensuar as razões, alcances, limites e, sendo o caso, ajuste dos objetivos e das estratégias. (BRAVO; CORREIA, 2012).

Assinala Held (2014) que a democracia é o pré-requisito sistêmico para que o Estado seja funcional no incremento do bem-estar público porque leva, por um lado, à transparência e à prestação de contas das ações governamentais. Por outro lado, também leva à apropriação coletiva real da sociedade sobre o Estado. Estas duas características estão ausentes da configuração autoritária, na qual tende a prevalecer um interesse particular que, além de tudo, nem sempre é claro.

Para Held (2014) nas repúblicas democráticas, governo, sociedade, política e cidadãos não renunciam ao espírito público de buscar o máximo benefício coletivo e a máxima solidariedade para com os mais fracos e excluídos. Em contraposição, um regime autoritário é excludente e tende a deixar-se levar pela busca do rentismo, da burocracia e do poder de grandes empresários e corporações.

De acordo com essa afirmativa, há uma forte associação entre democracia e bem-estar público ou máximo benefício coletivo. Isso se deve, em primeiro lugar, ao fato de que um regime democrático supõe a participação efetiva da sociedade na construção e na implementação das grandes decisões ou decisões estratégicas de governo, ou seja, na determinação dos fins da ação governamental. Em segundo lugar, supõe uma correlação entre a participação democrática e a busca do bem-estar público ou benefício coletivo. (HELD, 2014).

Também para Dahl (2012), em que pese o que supõe a democracia, a redução do Estado impulsionada pelo modelo neoliberal em favor da ampliação dos mercados e da livre competição retraiu também a atenção governamental em outros espaços sociais, especialmente nos espaços básicos do bem-estar social.

Neste sentido, a ênfase no liberal se sobrepôs ao caráter democrático do bem coletivo. Ao mesmo tempo, o crescimento da pluralidade social nas sociedades modernas colocou em questão as formas tradicionais do poder político, buscando novos mecanismos de representação e de negociação. Por isso, nestas sociedades, tende a haver uma desproporção entre as demandas sociais e a capacidade de resposta do sistema político, um maior grau de conflito social e um aumento e fragmentação dos centros de poder. (BOBBIO, 2004).

Esta descrição de Bobbio (2004) dá conta que esse cenário proporcionou a necessidade de revisar o paradigma burocrático-vertical do governo e buscar outros esquemas de explicação e de ação mais adequados à realidade contemporânea. A noção de redes se localiza nesse contexto.

Em sentido amplo, a ideia de redes está associada, segundo Rhodes e Bevir (2011), às interações que as organizações da sociedade civil estabelecem com determinados fins específicos (problemas públicos que inclusive podem transbordar os âmbitos governamental e nacional) e que, por isso, de uma ou de outra forma alteram os limites da autoridade estatal.

Queiroz (2016) defende que a governabilidade deve transitar por um conjunto de relações cruzadas entre atores heterogêneos de índole governamental, social e privada na vida política, social e econômica. A questão é que tais relações nem sempre são complementares e tampouco estáveis, já que os interesses destes agentes são variados e com frequência contraditórios e difusos, por vezes representam demandas excessivas ou excludentes ou, ainda, transcendem as garantias institucionais existentes.

Para abordar essa problemática pode-se buscar amparo na noção de governança, compreendida como “a arte ou maneira de governar que se propõe como objetivo o alcance do desenvolvimento econômico, social e institucional duradouro, promovendo um equilíbrio entre o Estado, a sociedade e o mercado”. (DAHL, 2012, p. 47).

Esse equilíbrio supera o conceito de governabilidade quando compreendida apenas a efetividade do Estado, ou seja, governança seria a ampliação da capacidade de governar para o desenvolvimento, no contexto de redes, cooperação entre agentes e ambientes incertos. Esta ideia aponta para a reconexão dos vínculos entre a esfera estatal e civil, reconhecendo um contexto complexo e a necessidade de fortalecer o espaço do público. Na ótica das políticas públicas, isto implica em afinar os mecanismos da participação cidadã efetiva tanto na determinação dos fins e estratégias do Estado como na transparência e controle das ações governamentais. Ainda, envolve o aumento da confiança cidadã nas instituições e em outros atores. (DAHL. 2012).

Neste sentido, Dahl (2012) assinala que a democracia favorece o bem-estar público se contém o espaço de interlocução mencionado (como processo de governo por discussão). Acrescenta que, desse ponto de vista, deve enfatizar-se a vigência dos direitos dos cidadãos não apenas diante do Estado, mas também diante do resto da comunidade. Neste marco, as ideias de bem-estar público e democracia contém a ideia da liberdade, mas esta não pode ser entendida apenas em contraposição ao poder do Estado, mas também em função de compreender os direitos dos demais.

1.3.1 O ciclo das políticas públicas

O processo e o ciclo das políticas públicas são conjuntos de etapas de decisões e ações.

Segundo Dias e Matos (2012), o ciclo é um marco de referência que serve para buscar o sentido para o fluxo (processo) de decisões e procedimentos que, na realidade, formam uma política pública. Indo além, a noção de ciclo é propriamente um dispositivo analítico, intelectualmente construído para fins de modelação, ordenamento, explicação e prescrição de uma política. Como isso pertence à ordem lógica, mais do que à ordem cronológica, não se compreende como a representação descritiva de uma sequência de tempos e fatos que efetivamente sucedem um após o outro.

Assim, o ciclo é um artifício para denotar apenas os componentes logicamente necessários interdependentes de toda política, integrados na forma de processo. Esta artificialidade se deve ao fato de que, na prática, o processo das políticas públicas não é linear: as etapas podem sobrepor-se e supor-se umas às outras, condensar-se em torno de uma delas, antecipar -se ou adiar-se, repetir-se. O processo real pode constituir-se por eventos não sucessivos e inseparáveis e, além disso, as políticas públicas se conformam por uma grande quantidade de ações, decisões e relações de diversos tipos, em contextos variados. (DIAS; MATOS, 2012).

Também para Howlett et al. (2013), em virtude de se tratar de uma construção analítica, se formularam diferentes modelos de ciclo para compreender a riqueza e a complexidade do processo, dependendo do interesse e enfoque do analista e do decisor, da profundidade e do detalhe da análise, das técnicas analíticas e da informação disponível no momento da política.

As políticas públicas, em seu desenvolvimento, atravessam etapas que configuram um ciclo. A noção de ciclo auxilia a análise das políticas e suas fases são interdependentes, pois a alteração de qualquer uma afeta as demais. O ciclo, na análise de Ilkiu (2012), como qualquer sistema deve ser fechado com um processo de retroalimentação: as políticas públicas não se extinguem com a avaliação de seus resultados, mas constantemente devem ser aprimoradas, extinguindo-se umas para a concretização de outras, consoante novos problemas emergem.

No entendimento de Secchi, a elaboração de políticas públicas corresponde a um processo assim definido:

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas restringiremos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; 7) extinção. (SECCHI, 2012, p. 33).

No entendimento de Souza (2006), a tipologia do ciclo das políticas públicas considera que este se conforma por estágios em um processo dinâmico e de aprendizagem, compreendendo os estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Este enfoque tem como ênfase a definição de uma agenda política, sobre o que Frey (2000, *apud* Ilkiu, 2012) observa que o termo “agenda” remete às prioridades que devem ser atendidas pelo governo, nos âmbitos federal, estadual ou municipal, ou seja, compromissos estabelecidos em função das prioridades sentidas dentro do país. Em outras palavras, isso significa que a agenda representa, fundamentalmente, os aspectos aos quais o governo dá especial atenção, dedicando boa parte de seus esforços. Complementarmente, afirma:

A fase de conformação de uma agenda é um processo complexo, no qual intervém um conjunto de atores que interatuam oportunamente, em torno da problematização de um assunto que deve e pode ser atendido. Por isso, sua concepção é ampla, tomada como um processo.

A incorporação de assuntos à agenda se apresenta, então, como um processo de concorrência entre múltiplos atores, com diferentes prioridades, visões, interesses e preferências, que interatuam entre si, gerando consensos, mas também conflitos que politizam a formulação de um problema público que culmina com a deliberação governamental de colocá-lo ou não como tema de sua agenda. Também depende da eficácia que adquire a pressão social para fazer com que o governo incorpore determinado tema. (FREY, *apud* ILKIU, 2012, p. 150).

Conforme Souza (2006), a forma como são definidas as agendas por parte dos governos pode ser definida em três dimensões: focalizando os problemas para assumir sua resolução; focalizando a construção de uma consciência coletiva sobre a necessidade de resolução do problema através da construção de consensos; focalizando os participantes (políticos, mídia, partidos e grupos de pressão, que definem a agenda e acadêmicos e burocracia, que definem as alternativas).

Para Duarte, *apud* Smanio (2013), o ciclo das políticas públicas compõe-se das fases de formulação, execução, avaliação, fiscalização e controle. Estas fases se materializam como eventos e atos sucessivos, mas não são lineares, são dinâmicas e conformam um processo de avanços e retrocessos. Suas características permitem identificar omissões ou inadequações na implementação e a garantia efetiva dos direitos dos quais as políticas públicas são objeto.

Da mesma forma, como analisa Duarte, *apud* Smanio (2013), para analisar as fases das políticas públicas é necessário compreender que cada etapa influencia a outra e interfere na forma como estas são direcionadas, redefinindo prioridades e redimensionando os métodos para atingir os objetivos aos quais se propõe.

Secchi (2012) comenta, em relação ao ciclo de políticas públicas, que não há consenso entre sua definição ou determinação precisa, mas há consenso nos passos fundamentais, tomando como base a teoria de Parsons: problema definição do problema; identificação de alternativas, respostas ou soluções; avaliação de opções; escolha de opção; implementação e avaliação.

Aludindo ao esquema de Knoepfel et al. e ao esquema de Anderson, Secchi (2012) condensa ambos sugerindo os seguintes processos: surgimento e definição do problema; inclusão na agenda; formulação e adoção do programa; implementação, avaliação e retroalimentação.

De qualquer forma, entre os autores, segundo Secchi (2012), parece haver também ampla coincidência em duas etapas: a de implementação e a de avaliação, e inúmeras diferenças na delimitação das demais. Se isto é certo, adquire maior relevância refletir sobre os primeiros trechos (entrelaçamentos) do processo das políticas públicas: a formação da agenda e a definição dos problemas públicos. As perguntas chave a serem respondidas nestas etapas são: como um problema se converte em problema público e como um problema público se incorpora na agenda. As respostas a estas perguntas serão cruciais, já que a formulação da agenda dará o direcionamento e o tom de um governo e a definição do problema condiciona a configuração das políticas. De certo modo, as demais etapas seriam a consequência lógica da forma como foram encaminhados esses trajetos iniciais.

Wu (2014) apresenta como vantagens de considerar o ciclo das políticas públicas:

- a) proporciona uma visão de conjunto do processo, ao mesmo tempo em que
- b) reduz sua complexidade e permite, em cada etapa,
- c) identificar atores.
- d) esclarecer a distribuição de funções e responsabilidades;
- e) identificar desafios;
- f) empregar uma variedade de ferramentas analíticas e
- g) enfoques disciplinares,
- h) detectar erros e lacunas e
- i) facilitar a retroalimentação.

Do mesmo modo, também auxilia na distinção entre as políticas públicas e as políticas governamentais, a valorizar a saúde da vida pública e a estruturar os problemas e suas soluções ou, de modo mais geral, “a explicar o como, o porquê, o quando e o quem do processo das políticas públicas”. (WU, 2014, p. 27).

Como uma construção lógica conceitual que pretende esmiuçar e ordenar a realidade complexa, dinâmica, diversa e contraditória e, muitas vezes velada, o ciclo das políticas públicas tem suas limitações e riscos. Wu (2014) considera que o principal deles é, talvez, superestimar a natureza racional do processo e indica que o processo de tomada de decisões é, frequentemente, contingente, inconstante, instável, mal ou frouxamente estruturado, sem padrão de comportamento, semelhante ao modelo de anarquias organizadas.

Isso se deve ao fato de que está sujeito a múltiplas determinações, o que ocasiona que não necessariamente ocorra de maneira mecânica e linear, mas através de idas e vindas, freios, retrocessos, saltos, atalhos, tergiversações, sobreposições, desvios.

Neste sentido, Wu (2014) observa que o risco reside em tentar encerrar as etapas do processo nas etapas do ciclo, revelar sequências onde não existem e descartar ciclos simultâneos ou incompletos que poderiam ser relevantes. Também existe o perigo de atribuir o mesmo tipo de racionalidade ao comportamento de todos os atores, não considerando que contextos culturais heterogêneos podem abrigar objetivos, condutas e códigos divergentes.

Ligada a estes termos se encontra também a tentação a generalizar a aplicação do modelo ou de uma de suas etapas a todos os tempos e lugares. Por isso, segundo Wu (2014), não é à toa que a evolução do enfoque das políticas públicas esteja associada à descoberta consecutiva da insuficiência de cada etapa para explicar as situações e alcançar os resultados desejados. Tampouco é à toa que haja a necessidade de explorar enfoques amplos de política pública em sociedades como a brasileira: a imposição “de cima para baixo” apenas pode ser compensada através de um fluxo de “baixo para cima”.

A não neutralidade ou objetividade do método é outro aspecto a ser considerado. Fonte (2013) comenta, nesse sentido, que em razão do ponto de vista daqueles que analisam e decidem, a seleção de dados e variáveis para definir e abordar um problema pode superestimar alguns que sejam irrelevantes e menosprezar outros relevantes. Uma estruturação incorreta da política pública pode conduzir a soluções falsas ou contraproducentes, ou seja, a não contextualização do ciclo pode convertê-lo em algo vazio ou em uma ferramenta adversa.

Em suma, conforme Muller (2012), para contemplar a riqueza e a complexidade do processo, o ciclo – e o analista – das políticas públicas deve se caracterizar pela flexibilidade para captar os caprichos da realidade, sólido metodologicamente para retroalimentar-se através da aprendizagem e da criatividade diante de situações novas, estratégico para não perder de vista os propósitos fundamentais apesar das mudanças e orientado a impactos para ser eficiente.

O critério de verdade que permite validar o realismo do ciclo se encontra na capacidade do processo para articular ideologicamente o conhecimento científico e técnico com as demandas sociais, o que, por sua vez, depende estreitamente da vigência da democracia na sociedade. (MULLER, 2012).

1.3.2 A evolução da teoria das políticas públicas e a influência do novo gerenciamento público em sua gestão

A avaliação do enfoque das políticas públicas se desenvolveu sobre as ênfases sucessivas (históricas e metodológicas) que ocorreram nas diferentes etapas do processo, desde a fase de iniciação, nos anos cinquenta e sessenta, até a de projeto, nos anos noventa. (WU, 2014).

Neste sentido, o processo das políticas públicas ocorre através de paralelismos, intersecções e influências recíprocas com o território da administração pública e sua própria evolução. Afirma Wu (2014) que em muitos aspectos, se pode afirmar que até os anos setenta predominou uma visão racionalista-positivista na administração pública, centrada no caráter burocrático do Estado e na dissociação entre o fazer administrativo e o fazer político. O surgimento do enfoque das políticas públicas contribuiu para ampliar esse foco, precisamente para o processo das políticas.

Wu (2014) também assinala que a reivindicação do olhar gerencial é a outra face do redimensionamento estatal que se apresentou nos anos oitenta. A atenção se concentrou então na eficácia e na eficiência das políticas, e, mais precisamente, em alcançar uma direção e gestão pública inteligente, capaz de eliminar deficiências, desvios e descumprimentos.

Complementarmente, observa:

Com efeito, o grande salto paradigmático do mundo contemporâneo ocorreu nos anos oitenta e pode ser descrito em termos da transição de um Estado onipresente a um modesto e regulador, na qual o monólito estatal se fraciona: suas dependências crescem, se multiplicam, se bifurcam, se autonomizam, se contrapõem, disputam espaços e recursos, dando lugar a uma espécie de “redes de dependências frouxamente acopladas” - mais que a um aparato centralizado e vertical – e à necessidade de novas formas de interação e coordenação. Enquanto isso, os grupos organizados da sociedade se introduzem e reconfiguram o espaço público, provocando a reconsideração das relações entre o público e o privado, entre o Estado e a sociedade. Esta é a base da divisão do enfoque de políticas públicas entre a corrente sinóptica e a anti-sinóptica que Parsons busca reintegrar. (WU, 2014, p. 72).

A redução e a mudança das funções do Estado têm como plataforma e contrapartida, segundo Wu (2014), o postulado e a implantação de uma ampliação das relações mercantis não apenas na área econômica, mas em quase toda a estrutura social e da racionalidade que maximiza e ao mesmo tempo limita não apenas o pensamento econômico, mas o pensamento social dominante.

Nesse contexto surgem o que Araújo e Rodrigues (2017) denominam enfoques atuais da gestão pública que, além de suas diferenças particulares, podem apresentar características comuns. Assim, o paradigma antigo poderia ser descrito com centrado na burocracia, sustentado na legitimidade da dominação, orientado por princípios organizativos da hierarquia e dos procedimentos e voltado a resolver as disfunções entre a burocracia e a democracia.

Em contrapartida, as novas correntes (simplificando), teriam como objeto de análise a provisão de bens públicos, delimitariam a legitimidade da intervenção do Estado em função das falhas do mercado, refletiriam sobre as anarquias organizadas e se enquadrariam nas tensões entre Estado e mercado. Dois elementos não independentes entre si desta perspectiva comum são destacados por Araújo e Rodrigues (2017):

1) A eliminação da dicotomia entre administração e política, ou, dito de outro modo, a reconsideração a partir de diversos ângulos de que a política é importante no desempenho governamental.

2) O reconhecimento da participação de agentes não estatais na provisão dos bens e serviços públicos. Neste novo mapa de relações, as coordenadas da gestão pública se definem por uma forma distinta de tomar decisões, incluindo a visão estratégica, aceitando que está diante de um cenário no qual interferem as posições dos atores e incorporando as preferências dos clientes/usuários.

A gestão pública passa a guiar-se pelos critérios de eficiência (custos), eficácia (nas interações entre os agentes) e legitimidade (satisfação do cliente).

Segundo Araújo e Rodrigues (2017), a corrente gerencial (*management*) pública pretende ocupar um espaço de intersecção entre a administração pública e as políticas públicas, atendendo ao duplo problema da gestão administrativa e da gestão de políticas a partir de uma visão na qual a gestão é uma atividade genérica, ou seja, não há dicotomia entre o público e o privado.

A ideia é que a gestão pública compartilha muitas coisas com a privada, ainda que em um espaço próprio e peculiar, que concerne a valores de interesse público, bens públicos e assuntos de caráter social. Isso suporia desenvolver uma teoria orientada para problemas e que contribua para um rendimento eficiente. (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Diferentemente da administração pública orientada pela hierarquia e a regulamentação, o novo gerenciamento público está baseado no desempenho e na cultura privada, comercial e de mercado. Seus valores são produtividade, mercantilização, atitude de serviço, descentralização, orientação de políticas públicas e prestação de contas. Os fatores chave para seu desenvolvimento são meios não estatais de provisão, descentralização e novas formas de coordenação. (WU, 2014).

Para Wu (2014), o desafio principal da nova gestão pública reside em um triângulo problemático: governança, capacidade de implementação das políticas públicas e controle democrático. Além disso, preocupa-se de forma particular com o que ocorrerá com a burocracia (governo) no choque entre as forças do mercado e a democracia. Estendendo esse argumento, propõe que se indague se os princípios da nova gestão pública podem contribuir para a eficácia e a eficiência das políticas públicas, pois não se encontra resolvida a questão da forma como a participação democrática pode estabelecer limites à racionalidade mercantil em relação a objetivos sociais mais transcendentais.

A recuperação da dimensão política da tomada de decisões, nesse paradigma, apresenta vantagens e desvantagens. Araújo e Rodrigues (2017) comentam que tudo parece indicar que o critério de verdade que permite validar o êxito das políticas públicas reside na articulação do conhecimento técnico-científico com as demandas sociais e o critério para determinar estas políticas depende, por sua vez, da vigência de um processo político democrático.

Uma questão transcendente no Brasil, para Araújo e Rodrigues (2017) é que nele, como em boa parte da América Latina, prevalece um conjunto de condições distintas dos países desenvolvidos, as quais obrigam a mesclar os enfoques.

Nessa ordem de ideias, Wu (2014) cita Garner para apresentar uma argumentação que revela as falácias do racionalismo econômico e político contemporâneo e demonstra que a formação da agenda não é um problema técnico, mas político, que implica no duplo desafio de construir a democracia “de cima” (como sistema político) e “debaixo” (como atribuição de cidadania e vigência dos direitos sociais).

Acrescenta Wu (2014) que nesta ótica a busca da eficiência no setor público deve se fundamentar em um balanço dinâmico e difícil de quantificar plenamente, entre três variáveis: o custo de produzir determinado bem ou serviço para a sociedade; a qualidade com que se produz esse bem ou serviço; o alcance deste em relação à população. Este balanço apenas pode ser definido no contexto das prioridades estratégicas que a sociedade tenha definido.

O aspecto político também se encontra na fase de implementação. A autonomização da gestão pública ou de seus entes implica no desenvolvimento do controle democrático, não havendo uma solução ótima, mas a possibilidade de negociação entre atores e interesses, ou seja, política, para se chegar a uma solução conveniente. (WU, 2014).

No que se refere à evolução da teoria das políticas públicas educacionais, convém ressaltar que para Oliveira (2006), na perspectiva de promover o planejamento de políticas públicas educacionais com uma clara orientação aos direitos humanos, cabe ao Estado respeitar, proteger e promover um conjunto de indicadores que permitam tanto avaliar o impacto real da política pública educacional sobre a materialização do direito à educação como medir, em termos objetivos, válidos e confiáveis estatisticamente, se o desenvolvimento da política pública permite avançar para a plena efetividade do direito à educação ou se, contrariamente, são adotadas medidas com impacto regressivo.

Para essa premissa, no próximo capítulo será realizada uma análise da evolução histórica do Ensino Médio brasileiro e as dicotomias que direcionam as políticas públicas educativas para avanços e retrocessos no âmbito desse nível de ensino.

CAPITULO 2

2 - O ENSINO MÉDIO NO BRASIL – HISTÓRIA E DICOTOMIA

A educação brasileira, em todos os níveis, possui uma história marcada pela dicotomia e pela desigualdade, especialmente no que se refere à educação pública e, notadamente, no âmbito do Ensino Médio.

Uma das características mais marcantes desses dois componentes é verificável, conforme Peixoto (2017), quando se analisa as diferenças curriculares e as linhas pedagógicas entre a escola pública e a escola privada.

Percebe-se claramente, nessa contraposição, que a história da educação brasileira evoluiu de forma considerável nos últimos anos em direção a uma qualificação do ensino público, aproximando-se do ideal de formação anteriormente apenas possível ao ensino privado.

Contudo, como observa Peixoto (2017), também se torna evidente, mesmo em uma análise mais superficial, que a qualidade do ensino e da formação nos espaços educacionais privados não apresenta solução de continuidade e não é ameaçada por quaisquer reformas propostas em nível de políticas públicas.

Em contrapartida, observa Peixoto (2017) que quando se trata do ensino público, na medida em que aprofunda a redução das desigualdades de formação e de qualificação, em que estende benefícios que antes representavam privilégios a todos os alunos e promove espaços formativos de cidadania, é passível de retrocessos e desarticulações constantes.

No mesmo sentido pode-se considerar que a história do Ensino Médio no Brasil, como assinala Lino (2017), apresentou um retrocesso impar a partir da reforma que foi imposta pelo governo golpista, a qual reimprime na política educacional brasileira a condição da formação escolar como processo e prática subordinada ao sistema produtivo capitalista.

Nesse cenário, o Ensino Médio serve aos interesses do projeto do neoliberalismo que se consolidou em 1997 através do Decreto nº 2.208, que separou o ensino técnico do ensino médio e organizou seu currículo a partir dos perfis de competência demandados pelo mercado de trabalho e não mais através de disciplinas. (LINO, 2017).

Através das mudanças implementadas com a Lei nº 13.415/2017, os termos do Decreto nº 2.208/97 foram reeditados e atualizados, revivendo a ênfase no interesse e nas exigências do mercado empresarial sobre a sociedade e, especialmente, sobre a educação.

Desta forma, comenta Lino (2017) que a formação humana e integral do indivíduo, a ideia formativa como finalidade última da educação básica e o somatório de todos os avanços democráticos já conquistados são superados pelo acirramento da dualidade, da desigualdade e da dicotomia que passa a prevalecer no Ensino Médio.

Registra também Lino (2017) que o Ensino Médio corresponde à etapa final da educação básica, mas ainda não possui caráter obrigatório e essa distorção confirma e reforça a questão das desigualdades no acesso à escolarização, da descontinuidade dos itinerários e das distorções existentes tanto nas políticas públicas quanto no sistema educacional.

Nesse sentido, Lino (2017) assinala que não é pressuposto do ensino técnico a rejeição da formação humanística, sendo imprescindível a uma formação integral, no âmbito do Ensino Médio, tanto a qualificação técnica como a formação cidadã. Abdicar de disciplinas que promovem a reflexão e a compreensão da realidade social e a formação para a prática cidadã não é pressuposto de uma formação técnica mais sólida e sim, contrariamente, é pressuposto de uma formação fragmentada e incompleta.

Assim, dada a relevância dessas constatações, este capítulo aborda a história e a dicotomia do Ensino Médio brasileiro, abordando, a partir das considerações históricas e evolutivas desse âmbito de ensino, as políticas públicas específicas para o Ensino Médio, as razões, as justificativas e as consequências da dicotomia entre o ensino regular e o ensino técnico na formação do aluno.

2.1 A história do ensino médio brasileiro

A história da educação brasileira sempre esteve repleta de dissonâncias e desigualdades, especialmente aquelas relacionadas à condição socioeconômica dos indivíduos.

Seu início pode ser situado em cerca de cinquenta anos após a chegada dos portugueses ao território, especialmente com a vinda dos primeiros jesuítas da Companhia de Jesus, que tinham como responsabilidade principal criar escolas e educar os indígenas.

Para Casimiro:

A história da Companhia de Jesus no Brasil confunde-se com a própria história da educação brasileira colonial. Muitos autores têm realizado trabalhos a esse respeito, na tentativa de compreensão da ação educativa dos jesuítas no âmbito da sociedade brasileira, embora a maioria dos trabalhos diga respeito à educação formal. Cabe destacar a importância de outras formas de educação, mormente a educação missionária e aquela destinada aos escravizados africanos, uma vez que estes também faziam parte da nascente sociedade. (CASIMIRO, 2011, p. 93).

Apesar das iniciativas escolares, a atuação jesuítica se extinguiu em 1759, quando os missionários foram expulsos do Brasil e substituídos pelas escolas régias, inauguradas sob a política do Marquês de Pombal. A intenção era desenvolver uma educação leiga e mais racional, mas sem abrir mão da obrigatoriedade do catolicismo e do centralismo político, uma vez que “dar voz” ao povo poderia ser perigoso.

Casimiro (2011) assinala que ainda que o objetivo fosse a difusão da cultura, da língua e do sentimento de pertença local e nacional, quase não foram feitos investimentos por parte da metrópole em escolas, tampouco em formação de professores, resultando na abertura de várias escolas sem professores nomeados, ou, quando nomeados, não empossados.

Sobre esse período Nunes (1999) comenta que na sociedade colonial brasileira era praticamente inexistente a educação primária como instituição, a educação média era extremamente limitada, sobretudo às instituições religiosas e a educação superior reprodução fiel da ideologia da metrópole.

Ainda complementa:

As características do processo de produção, eminentemente agrícola e baseado na incorporação extensiva de terras e de homens agrava ainda mais as tendências de uma educação elitista e, no Brasil, praticamente inexistente. Os trabalhos manuais e artesanais não apenas não se desenvolvem, em virtude do caráter da economia fortemente voltada à exportação, como são proibidos pela metrópole. Com o ciclo da mineração e a conseqüente urbanização, criam-se condições para que se desenvolvam, com base em uma separação mais evidente entre o urbano e o rural.

Contudo, atuam como elementos que determinam a condição de dependência da metrópole, porque a subordinação obriga a impedir que ocorra o desenvolvimento industrial urbano, assegurando um mercado para os produtos ingleses, sobretudo.

A estrutura social polarizada não exige a constituição de alianças por parte da classe dominante. A educação superior é reservada à oligarquia e a classe média surgida com a urbanização, ao aceder à cultura, introduz um elemento de conflito no seio da elite intelectualizada, porque dá origem às primeiras lutas pela independência, que têm como resposta a repressão, a expulsão dos jesuítas e o estabelecimento de um período de monopólio estadual do ensino. (NUNES, 1999, p. 129)

Ainda que com a vinda da família real, da corte e da administração portuguesa, no começo do século XIX, fossem inauguradas as primeiras faculdades e o governo demonstrasse certa preocupação escolar, sobretudo a partir de 1824, quando a instrução passou a ser um direito de todos, até a proclamação da República o Império não tomou iniciativas eficazes em prol da efetivação das novas orientações jurídicas. (CASIMIRO, 2011).

A escola obrigatória e gratuita estava voltada aos pardos e pobres, pois como era vista como instituição civilizadora e homogeneizadora, deveria ser o alicerce para a formação de cidadãos úteis e produtivos e que careciam de civilização. Nesse sentido, Casimiro (2011) afirma que apesar da frequência ser necessária, várias províncias impediam o acesso de negros às escolas, denunciando o caráter da exclusão e da segregação racial e econômica, só modificado a partir de 1850, quando a escola passou a ser autorizada para negros em todo país. A discriminação de gênero também era evidente e havia a proibição legal de que as meninas frequentassem escolas, que só foi revogada nos últimos anos do Império.

Os mais abastados, por outro lado, tinham ensino ministrado por professores particulares em suas próprias residências, passando a frequentar escolas públicas, sobretudo na República, quando estas começaram a ser estendidas aos brancos de “boa procedência”. Conforme Machado (2011, p. 181) “o discurso era pela valorização da escola pública e, na prática, esta era atropelada por questões mais urgentes”. A elitização da educação escolar durante o período imperial, por exemplo, podia ser percebida através do domínio educacional de instituições particulares de ensino e pelo expressivo número de analfabetos ao final do século XX.

Também, do ponto de vista de Cardoso:

Não havia disputa entre a escola pública e a particular nesse contexto, o que não deixa de ser um paradoxo, porque a Coroa portuguesa teve um grande empenho em elaborar uma legislação bastante restritiva, minuciosa, comprometida com uma ideia de progresso e de civilização, voltada tanto para a implantação da escola pública quanto para o funcionamento do particular, sem, no entanto, promover condições reais de aplicabilidade da mesma. Sequer durante o Império brasileiro se observa essa disputa, uma vez que a escola pública nunca preencheu as necessidades da população, portanto a escola particular mantinha um espaço de atuação que era complementar e não concorrente. (CARDOSO, 2008, p, 183).

Além disso, as escolas se concentravam nos maiores centros urbanos, em virtude da proximidade com a corte portuguesa; nas regiões do interior era a figura do professor andante quem se destacava e, por isso, ao final do Império, de cada cem brasileiros, oitenta eram analfabetos.

A independência trouxe as bases para uma mudança progressiva no âmbito da educação, bem como a transformação da base econômica, transferindo-se o centro da economia para as regiões do centro e do sul. Isso culminou com o fim da escravidão e ao crescimento de uma massa de trabalhadores livres, sujeitos a regimes variados de contratação e de salários.

A transição do país à economia plenamente capitalista iniciou-se, mas os padrões coloniais continuaram a reger a educação superior, embora as camadas médias da população puderam ter acesso às primeiras instituições de ensino médio e superior, ao mesmo tempo em que se formava uma nova elite militar, fortalecendo a burguesia cafeeira, que se torna hegemônica. Nesse período se cria o Ministério da Educação, Correios e Telégrafos, posteriormente Ministério da Educação e da Justiça. (NUNES, 1999).

Essas modificações fundaram as bases para a formação da moderna economia capitalista, mesmo que o desenvolvimento industrial fosse incipiente em virtude da manutenção da dependência dos mecanismos de exportação de matérias-primas e alimentos e importação de manufaturados, o que igualmente contribuiu para a pouca urbanização e o fraco desenvolvimento das classes médias urbanas.

Com a República e seu princípio democrático, a educação passou a ser o centro das prioridades e, por isso, além de ter se tornado pública e gratuita, houve investimentos maiores para formação de professores, construção de escolas, compra de material escolar e organização de currículos. O próprio posicionamento físico dos prédios escolares nos centros das cidades, simbolicamente, evidenciava a importância das escolas.

Durante a República Velha, o curso secundário passou por diversas reformas, as quais visavam preparar os alunos para ingressar em cursos superiores, sobre o que Gonçalves (2005, p.12) complementa, afirmando que “em cada sociedade, as ideias, os valores, a cultura e o entendimento a respeito da educação vão sofrendo alterações à medida que o panorama que a cerca muda”.

Entre 1890 e 1892 ocorreu a reforma Benjamim Constant, cuja preocupação era a promoção de maiores oportunidades, através de condições básicas para que os jovens ingressassem no ensino superior. Enfatizou o ensino secundário, propondo-se alterações no currículo do Colégio D. Pedro II. A ideia principal era atribuir à instrução básica a duração de sete anos, laicizar o ensino público que, aliado à liberdade de culto, proporcionou que inúmeras escolas privadas fossem inauguradas, crescendo assim o número de escolas confessionais, que se referem à escola vinculada ou pertencente a igrejas ou confissões religiosas diferenciando-se, portanto, das escolas laicas. (GONÇALVES, 2005).

Observa Gonçalves (2005) que outra reforma ocorreu em 1901, passando o ensino básico a ter a duração de seis anos, visando atribuir aos egressos o grau de bacharel em ciências e letras, permanecendo, no entanto, a intenção da matrícula no curso superior. Seus efeitos, segundo Carvalho (2009) foram a complementação de um processo em trânsito, que desoficializou o ensino, equiparando as escolas particulares às escolas oficiais.

Em 1911, a Lei Rivadávia Correia buscou modificar essa orientação, deixando o ensino médio de ser um curso preparatório para a entrada na educação superior, ou seja, retirando-lhe a função propedêutica e passando o curso externato a ter a duração de seis anos e, em regime de internato, de quatro. (GONÇALVES, 2005).

Em 1915, a reforma Carlos Maximiliano objetivou maior preparação para o “exame vestibular”; em 1925, a reforma João Luis Alves atribuiu ao nível superior o caráter de preparação fundamental para a vida. Em cinco anos se obtinha certificado de aprovação e, com mais um ano, o grau de bacharel em Ciências e Letras.

O impulso educacional do período republicano, ancorado na necessidade de formar o Estado Nacional, converteu-se na responsabilização de Estados e Municípios pela escolarização, na abertura de escolas, na definição de tempos e espaços e alterações na didática, no currículo e na edificação. Em consequência, o modo de ensinar também passou por adaptações: o método intuitivo passou a substituir o método mútuo.

Vidal (2013) observa que no método mútuo, bastante comum no início do século XIX, um professor regia a classe com auxílio de monitores que, em geral, eram os alunos mais adiantados da classe, o que exigia uma sala ampla para a instrução de um número expressivo de alunos ao mesmo tempo. No método intuitivo, o ensino simultâneo e seriado modificou esse cenário e essa configuração é adotada ainda hoje em algumas escolas.

Buscou-se então ensinar o aluno a partir do desenvolvimento dos sentidos. Mesmo assim, considerando que escolas públicas sob a tutela do Estado ainda eram discursos dissociados das práticas governamentais, nesse período o que mais houve foi a escolarização doméstica, para a qual as famílias se organizavam e contratavam um professor “itinerante”. (VIDAL, 2013).

A formatação oligárquica do regime republicano e a busca da classe média contra as oligarquias culminou com a agitação da década de trinta e o golpe de 1937, que trouxe maiores mudanças no âmbito da educação.

Nunes (1999) anota que sua característica essencial é a de ser o marco no qual se estabelece uma aliança entre a burguesia industrial e a burguesia latifundiária, ou seja, entre a classe produtiva e a classe ligada à exportação, estabelecendo-se uma espécie de compromisso com a pequena burguesia urbana e a classe trabalhadora, assinalando esse período a criação da organização sindical e da União Nacional dos Estudantes.

No período Varguista, especialmente a partir do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), o governo chamou mais para si a responsabilidade sobre o processo escolar e normatizou as políticas educacionais. Este Manifesto, conforme Machado (2011), foi um documento elaborado por um grupo de intelectuais desejosos de romper com algumas nuances do modelo político do país, sobretudo relacionadas à educação. Propunham, dentre outros, a renovação educacional por meio da obrigatoriedade, gratuidade e laicidade da educação. Além disso, defendiam a escola pública, portanto, de responsabilidade do Estado.

Houve maior investimento na formação de professores, construção de escolas, compra de material escolar e organização de currículos escolares. Sob a perspectiva da Escola Nova, a escola passou a ser vista como lugar de regeneração. A presença escolar não significava aprendizagem porque, aliás, não existia preocupação pedagógica nessa proposta de educação. (VIDAL, 2013).

Em atendimento ao projeto nacionalista estatal que objetivava diminuir o abandono e uniformizar o povo por meio da educação, na esfera pedagógica, a adoção do ensino simultâneo e a seriação assumiram o lugar do ensino mútuo. Tudo foi sistematizado: políticas educacionais para Estados e Municípios, livros didáticos, currículo escolar, tempos e espaços, bem como a incorporação de novos instrumentos de aprendizagem: museus, bibliotecas, mapas, cartazes, laboratórios e etc... Sobre essas diretrizes, Vidal observa:

A ruptura que se operou nos anos 20 e 30 não foi para negar o movimento anterior, mas para aprofundá-lo. Se os educadores 'escolanovistas' insistiam no valor da observação e ressaltavam a necessidade das excursões como atividades fundamentais na construção do conhecimento da criança eram como momentos iniciais, preparatórios à nova ação do aluno: "experimental". (VIDAL, 2013, p. 510).

O aluno deixava de ser apenas receptor do conhecimento científico elaborado pela humanidade para ser autor do seu próprio percurso de construção do conhecimento. O “aprender fazendo” passou a ser o norteador do processo escolar, ainda que não mais que 20% das crianças em idade escolar, de fato, frequentassem a escola. (VIDAL, 2013).

Com o Estado Novo e o enrijecimento político, emergiu uma nova preocupação com o que ensinar, como ensinar e a que projeto servir. Ainda que buscasse inspiração nos regimes autoritários da Europa, sobretudo no fascismo de Mussolini, Vargas demonstrou uma preocupação com os mais pobres, sobretudo com a produção de conhecimentos básicos para o povo marginalizado, a fim de que esses pudessem buscar melhores condições de vida e também aprendessem a trabalhar.

Para o Brasil, ainda assim, nas palavras de Horta:

[...] o papel político da escola não constituiu nunca a dimensão predominante, [...] assim, apesar de uma forte intervenção do Estado no aparelho escolar, sobretudo no período 1937 – 1942, a não concretização das diferentes propostas oficiais mostra que o regime nunca chegou a impor à escola um papel político idêntico àquele instituído na Itália fascista. Assim, a escola no Brasil pôde conservar, durante todo o período, uma relativa autonomia. (HORTA, 2011, p.313).

A reforma do ensino secundário de Vargas, conforme o Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942, ocupou-se do ensino médio, que antes da sua reforma era visto apenas como uma preparação para o ensino superior, sendo acessível apenas às elites daquele período. A reforma que o então ministro Gustavo Capanema introduziu no Brasil tinha o intuito de modificar a visão do ensino secundário, deveria atribuir ao ensino secundário uma finalidade fundamental e uma formação da personalidade dos adolescentes daquele período. (ROMANELLI, 2012).

Observa Romanelli (2012) que um ponto chave e imprescindível dessa reforma é a consideração de que o ensino profissional, no ano de 1942, era muito importante porque a guerra funcionava como um mecanismo de contenção da exportação de mão de obra especializada. Desta forma, houve grande preocupação por parte do governo Getulista e os seus Ministérios principalmente usando-se da educação e do ensino profissionalizante em um momento no qual o Brasil se encontrava em uma corrida Industrial e as indústrias aqui instaladas precisariam de mão de obra qualificada.

A guerra fora do Brasil naquele momento trazia outros problemas como, por exemplo, a importação de produtos industrializados e devido à falta de mão de obra qualificada e de fabricação dos produtos nacionais. Nesse sentido, foi criado o Sistema Nacional da Indústria - SENAI - para o engajamento das indústrias e o treinamento dos trabalhadores brasileiros.

Diante desse quadro, Romanelli (2012) ressalta que a ideia do Ministério da Educação era defender a socialização da educação como uma qualidade necessária à educação brasileira, com foco no ensino médio, passando da aristocratização do ensino secundário anterior para a socialização da educação como um progresso e meio de ascensão cultural dos jovens mais pobres.

Segundo Romanelli:

[...] a lei federal é nítida e universalizante e não deixa dúvida: primeiro identifica 'formar personalidade' e adaptar o ser humano às exigências da sociedade, socializá-lo', e, em seguida, conclui a identificação entre 'formar a personalidade' e socializar', que constitui a finalidade de toda espécie de educação. (ROMANELLI, 2012, p 388).

Observa Romanelli (2012) que nesse período, o ensino secundário deveria proporcionar aos alunos cultura geral e humanística, alimentar uma ideologia política definida no âmbito do patriotismo e do nacionalismo de caráter fascista, proporcionando condições para o ensino superior e possibilitar com isso a formação de lideranças. O ensino secundário continuou a contar com dois ciclos: ginásial, com quatro anos e colegial, com três anos de duração. O ensino científico seria para os alunos que se interessavam a trabalhar, sendo o mesmo dividido em industrial, comercial e agrícola, lembrando que os alunos poderiam escolher entre os dois.

Segundo Schwartzman et al. (1984), os tempos de reforma ocorriam simultaneamente aos da ação, mas consistiam, basicamente, na elaboração de um grande painel de normas, regulamentos e projetos para a reformulação total do sistema educacional do país. Era aqui, mais do que em qualquer outra área, que o pacto do Ministério da Educação com a Igreja se revelava com toda a sua força.

Para Novaes e Vannuchi (2004), até a primeira metade do século XX, ministravam o ensino médio apenas escolas localizadas em capitais dos estados, dedicando-se à formação dos filhos homens das classes mais abastadas, e as escolas normais, para a formação feminina, além do Colégio D. Pedro II, no Rio de Janeiro. A formação, portanto, era prerrogativa das elites burocráticas e latifundiárias do país.

No mesmo sentido, afirmam:

A estrutura econômica e social, baseada em grandes propriedades e na família patriarcal - que se caracterizava como latifundiária, escravocrata e aristocrática - teve profunda influência na organização do poder político, econômico e cultural do país. (NOVAES; VANNUCHI, 2004, p. 180).

No decorrer dos anos cinquenta, respondendo à necessidade de direcionar as atividades educativas, organizar o viés pedagógico da Educação e pensar a educação popular para incentivar a alfabetização de adultos, foram elaborados (e aprovados na década seguinte) a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 4.024/1961 - e o Plano Nacional de Educação - PNE -, de 1962. O princípio do planejamento educacional definido na LDB impulsionou a busca por novos métodos de ensino, sobre o que afirma Paiva (1973, apud Vidal, 2013):

A partir de então esta tecnificação do campo educativo representada pelo planejamento se encontra presente nos meios educacionais no Brasil. Ela resulta não somente da constatação do elevado nível de desperdício na aplicação dos recursos educativos no país, mas também na influência dos organismos internacionais interessados na racionalização dos investimentos educacionais. [...]. (VIDAL, 2013, p. 579).

Do mesmo modo, na década que se seguiu, o Estado reafirmou o caráter utilitário da educação, fazendo da mesma uma “engrenagem” para desenvolver a economia e diminuir as tensões às novas tendências governamentais. Paralelamente, em oposição, movimentos ativos e engajados de estudantes e intelectuais acabaram por favorecer uma alteração das forças políticas do país.

Muitos Movimentos de Educação de Base - MEB -, que tinham por objetivo educar o povo que estava à margem da sociedade (por exemplo, o Movimento de Cultura Popular, o Movimento de Educação de Base e ainda os Centros Populares de Cultura), acabaram por instrumentalizar a população contra as decorrências do sistema capitalista, as desigualdades sociais, a exploração, etc., e foram fundamentais para o golpe civil-militar de abril de 1964. (PAIVA, 2003).

No período de vinte e um anos (1964-1985) de governantes militares as liberdades foram rigidamente cerceadas e os cidadãos brasileiros enfrentaram décadas de ostracismo político, que se estendia dos espaços escolares, universitários, às instituições representativas de estudantes e trabalhadores e aos setores populares como um todo. Não eram incomuns casos de afastamentos de reitores de universidades e diretores de escolas, repressão a professores e alunos “indesejados”, sobretudo porque havia o medo de que as resistências aos militares aumentassem.

Além disso, Paiva (2003) comenta que dentre as muitas ações políticas (que não ficaram restritas aos espaços internos das salas de aula), o controle sobre o material didático em circulação e sobre as discussões acadêmicas eram práticas cotidianas.

Com relação à política educacional adotada na ditadura, sintonizada com a fase de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a mesma se caracterizava como mais uma estratégia do governo para atenuar conflitos, combater o “inimigo interno” e escolarizar a força de trabalho. De certo modo privilegiava apenas quem estava no topo da pirâmide, enquanto que a maioria dos brasileiros ou continuava analfabeta ou com baixa escolarização. (PAIVA, 2003).

Tudo se resumia à preocupação pela gestão da força de trabalho, seja por meio da escolarização básica, seja por meio da qualificação dos trabalhadores e não através da necessária ampliação e extensão dos processos educativos a todos os cidadãos.

Para atingir essa meta, comenta Paiva (2003) que a opção foi expandir as escolas técnicas, a fim de formar a mão de obra para a indústria, mas excluir do currículo as disciplinas humanas que pudessem auxiliar no desenvolvimento do senso crítico. Assim, profissionalizava o cidadão e o afastava do curso superior e, como consequência, diminuía a oposição governamental e aumentava a manipulação social.

Sanfelice (2011) observa que outra característica educacional desse período é que o Estado se descomprometia, gradualmente, pelo financiamento da educação pública, embora fizesse questão de regulamentar os requisitos para o funcionamento do sistema educacional.

Na primeira década do regime militar, entre os anos de 1964 e 1974, período em que houve a consolidação do regime ditatorial, foram deflagradas reformas educacionais que reafirmavam os mecanismos de exclusão da política educacional. (PAIVA, 2003).

O Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL (Lei nº 5.379/1967) -, a Reforma do Ensino Superior (Lei nº 5.540/1968), a criação do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (Lei nº 5.537/1968, depois alterado pela Lei nº 872/1969) e a Reforma do Ensino Primário e Médio (Lei nº 5.692/1971) representam a síntese da deflagração das reformas educacionais que atingiram todos os níveis de ensino no período.

Para Sanfelice:

[...]. Os princípios de eficiência, flexibilidade, modernização, racionalidade e subordinação ao modelo econômico foram sempre o eixo para as medidas adotadas. Em paralelo, fez-se fortíssima repressão a toda a sociedade e difundiu-se amplamente a ideologia de que a educação é uma solução para os problemas nacionais. (SANFELICE, 2011, p. 331-332).

Essas reformas contribuíram para a massificação do ensino e desqualificaram a educação, pois ocorreram na direção da subordinação da educação ao processo de produção capitalista. Os financiamentos voltavam-se a pesquisas de incremento à acumulação de capital. Entre os anos de 1950 e 1970, a adoção dos livros didáticos também contribuiu para um silenciamento e um esvaziamento críticos e para uma visão idealizada do país, sobretudo em relação ao passado.

Para Germano, ainda que o discurso fosse pelo fim do analfabetismo e pela ampliação do atendimento escolar, as verbas para educação eram cada vez mais escassas ou mal gestadas, contribuindo para a privatização do ensino:

Na verdade, no que pese a força das armas, o Estado Militar necessita de bases de legitimação, de adesão de uma parte dos intelectuais, das camadas médias e das massas populares. Daí os apelos constantes à democracia e à liberdade, quando estas eram duramente golpeadas por ele; daí a proclamação em favor da erradicação da miséria social quando, na prática, as suas políticas concorriam para manter ou aumentar, de forma dramática, os índices da pobreza relativa – mesmo num contexto de crescimento econômico – mediante a intensificação da exploração da força de trabalho, da concentração desmedida de renda e da manutenção de um numeroso exército industrial de reserva. Daí o discurso favorável à erradicação do analfabetismo, à expansão e valorização da educação escolar (reformas ousadas forma propostas com este objetivo), quando o setor era penalizado com forte repressão política, insuficiência e mesmo diminuição das verbas consignadas no orçamento na União, além da malversação dos recursos públicos destinados à área educacional. (GERMANO, 1979, p. 139-140).

A Reforma nº 5.692/71, por sua vez, uniformizou e dirigiu as diretrizes educacionais para o ensino primário e ginásial, dando origem ao chamado Ensino de 1º grau. Amplificou o acesso e, com isso, a escola pública, lugar de formação da intelectualidade, também foi ampliada. Com essa ampliação, houve a diminuição da qualidade. Os cursos supletivos foram fortemente difundidos nesse período, pois a certificação de conclusão do ensino de 1º ou de 2º grau de forma mais rápida, além de diminuir os custos governamentais, atendia às intenções de formação obrigatória.

Contudo, mesmo que operasse a favor da manutenção das desigualdades sociais e do aniquilamento crítico de setores mais avançados da sociedade, a ditadura militar não conseguiu impedir a influência dos movimentos de educação e cultura popular advindos de outros países e as muitas frestas democráticas de onde ecoaram greves, mobilizações e fortalecimento de associações sindicais.

Ainda, destaca-se que as implicações para as práticas de educação e formação advindas do regime militar não se esgotaram naquele tempo histórico; ao contrário, a cultura escolar brasileira do século XXI ainda carrega decorrências e permanências daquele período. Para Sanfelice (2011, p. 339), “a política educacional e o cerne da educação continuaram a ser moldados por ele”.

Com o processo de reabertura política, iniciado cuidadosamente a partir do final dos anos setenta e intensificado no decorrer dos anos oitenta, ainda que muitas políticas educacionais fossem continuadas, uma série de questionamentos e propostas de mudanças surgiu para todas as esferas da vida pública. Nas palavras de Cury (2011, p. 367) “o tema da cidadania passa a ocupar o cenário dos anos oitenta, culminando na nova ordem jurídica que foi trazida pela nova Constituição de 1988”.

Para Costa (2002), contudo, a formação de um sistema escolar ainda não era a preocupação do poder público, cabendo à Constituição Federal de 1988 a demonstração de uma preocupação e de um compromisso estatal para com a instrução pública elementar, embora essa reorientação tenha também evidenciado a carência histórica de recursos nos processos educativos ligados à iniciativa governamental.

A Constituição Federal de 1988 afirmou um conjunto de direitos negados anteriormente e, juntamente com ela, o ECA e a nova LDB, nos anos noventa, definiram as atuais orientações jurídicas para a educação. Acesso, permanência, ensino público gratuito, obrigatório, de qualidade, gestão democrática, planos de ensino, avaliação contínua, promoção, diretrizes curriculares, inclusão, formação continuada, aproximação família e escola e, o norteador das ações docentes - os Projetos Políticos Pedagógicos - foram elementos que preencheram a história da educação no Brasil a partir de então.

Anota Vidal (2013) que até 1971 o ensino obrigatório e gratuito era de quatro anos, correspondendo ao Primário. Com a Lei nº 5.692/71 e a fusão do ensino primário com o ginasial, dando origem ao ensino de 1º grau, o ensino básico estendeu-se para oito anos e passou a ser obrigatório dos 7 aos 14 anos. Com a Lei nº. 9.394/96 (LDB) o ensino de 1º grau foi denominado Ensino Fundamental e tornou-se obrigatório e independente de idade. Em 2010 o mesmo estendeu-se para nove anos (Lei nº. 11.274/06). O Ensino Médio passou a ser obrigatório a partir de 2013 (Lei nº. 12.796/2013).

Silva e Scheibe (2017) aludem também às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, oriundas do Parecer CNE/CEB 05/2011 e da Resolução CNE/CEB 02/2012), cujo fundamento é a formação integral do aluno, cujas propostas eram o trabalho como princípio educativo e a pesquisa como princípio pedagógico, além da educação em direitos humanos, sustentabilidade ambiental como objetivo universal, a união indissolúvel entre educação e prática social e a consideração da historicidade dos conhecimentos e sujeitos do processo educativo.

Além disso, consideram indissociável a teoria e a prática no ensino-aprendizagem, a necessidade de integrar conhecimentos gerais e técnico-profissionais de forma interdisciplinar e contextualizados, destacam a importância da aceitação da diversidade e da realidade concreta dos sujeitos da educação, formas de produção, processos de trabalho e culturas subjacentes a eles.

Assim, o ensino médio organizou-se pedagogicamente e quanto aos currículos considerando o trabalho, a ciência, a cultura e a tecnologia como dimensões da formação humana e eixos da organização dos currículos, definindo-as:

§ 1º O trabalho é conceituado na sua perspectiva ontológica de transformação da natureza, como realização inerente ao ser humano e como mediação no processo de produção da sua existência;

§ 2º A ciência é conceituada como o conjunto de conhecimentos sistematizados, produzidos socialmente ao longo da história, na busca da compreensão e transformação da natureza e da sociedade.

§ 3º A tecnologia é conceituada como a transformação da ciência em força produtiva ou mediação do conhecimento científico e a produção, marcada, desde sua origem, pelas relações sociais que a levaram a ser produzida.

§ 4º A cultura é conceituada como o processo de produção de expressões materiais, símbolos, representações e significados que correspondem a valores éticos, políticos e estéticos que orientam as normas de conduta de uma sociedade. (SILVA; SCHEIBE, 2017, p. 24).

Conforme Silva e Scheibe (2017), essa redefinição buscou superar o pragmatismo que vinculava o ensino médio à formação para o mercado de trabalho, mas em 2012, quando estas diretrizes foram homologadas, outra comissão parlamentar se formou para propor mudanças para a organização do ensino médio, cujo relatório resultou na minuta do projeto de lei que originou o PL 6.840.2013.

As propostas principais desse projeto de lei foram a organização do currículo com ênfase nas escolhas dos alunos e a obrigatoriedade progressiva da jornada escolar mínima de sete horas diárias para todos.

Ainda, como observam Silva e Scheibe:

Quanto à organização curricular, o PL nº 6.840/2013 propunha uma retomada do modelo dos tempos da ditadura civil-militar, trazendo de volta a organização por opções formativas com ênfases de escolha dos estudantes. No último ano do ensino médio o estudante faria opção por uma das áreas do currículo ou pela formação profissional. O modelo reforçou a fragmentação e hierarquia do conhecimento escolar que as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio de 2012 buscavam minimizar. Significava ainda enorme prejuízo ao negar aos estudantes o direito a uma gama ampla de conhecimentos, e comprometia a possibilidade de formação básica comum a todos/as os/as jovens, a fim de enfrentar a imensa desigualdade social e educacional que aflige diversas regiões do País.

A compulsoriedade do cumprimento da jornada completa de sete horas diárias para todos constitui uma ameaça ao direito à educação para o contingente de aproximadamente dois milhões de jovens de 15 a 17 anos que estudam e trabalham. Demonstra também o desconhecimento a respeito da rede de escolas, muitas delas sem a mínima estrutura física ou professores em quantidade suficiente para dobrar a jornada. Estes os principais problemas desse Projeto de Lei agravados pela proibição de que menores de 18 anos possam estudar à noite. Também é motivo de preocupação a oferta da educação profissional por escolas sem quaisquer condições de qualidade para a finalidade. (SILVA; SCHEIBE, 2017, p. 25).

O PL foi modificado, mas deixou de tramitar nos anos posteriores até que, com a consolidação do impeachment, Michel Temer encaminhou ao congresso a Medida Provisória 746/2016.

2.1.1 Políticas públicas nacionais para o Ensino Médio

A Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH -, que foi proclamada em 1948, passou a recomendar a garantia jurídica e efetiva, para todos os cidadãos do mundo, de seus direitos essenciais e de suas liberdades. Como parte dos compromissos a serem assumidos por todas as nações, o artigo 26 do referido documento preconiza:

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. [...] (ONU, 1948).

Nessa perspectiva, como desdobramentos da DUDH, uma série de políticas públicas passou a recomendar, dentre outras, a preservação e o estímulo ao direito à educação, não apenas no Brasil, mas em várias partes do mundo. No que se refere ao Brasil, apesar das normativas jurídicas elaboradas a partir da referida Declaração, houve insuficientes ações efetivas em nível de Estado.

No final da década de quarenta, por exemplo, o país contava ainda com uma imensa parcela de analfabetos e as escolas eram instituições essencialmente elitistas, afastadas das massas populares, demonstrando que apesar dos inúmeros discursos acerca da necessidade da educação, muito pouco se efetivava e, muitas vezes, era a esfera particular quem agia em lugar da esfera pública.

Nos anos sessenta, a primeira LDB e o PNE buscaram organizar a educação em seu viés pedagógico, progressivamente sufocado ou não consolidado em função do cenário político dos anos seguintes, já que o período ditatorial inauguraria uma nova concepção de educação, muito mais voltada às pretensões econômicas dos governos militares.

Ao final da ditadura militar, com a reabertura política, novos instrumentos foram pensados para garantir os direitos individuais e garantir as liberdades democráticas. Com o processo de redemocratização e, especialmente com a Constituição Federal de 1988, a Educação Básica passou a ser um direito de todos os brasileiros.

Com a Constituição Federal a educação foi assegurada, dentre outras garantias, conforme dispõe o artigo 205:

[...] A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o artigo 206 amplia a discussão e desdobra o artigo 205 em oito princípios, formulados da seguinte maneira:

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VI - Gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 1988).

Embora seja ainda insuficiente para estimular a permanência do aluno na escola, a garantia do acesso e da gratuidade do ensino foram algumas das políticas que foram validadas pelos governantes (em função da pressão popular e da pressão dos movimentos sociais e da própria representação política do país: o congresso nacional e a assembleia legislativa) para possibilitar a concretização desse direito. (VIDAL, 2013).

A partir desse momento, ao menos no campo das projeções, os cidadãos brasileiros passaram a ter o direito de acessar e frequentar escolas públicas com a garantia do padrão de qualidade.

Aos estudantes caberia explorar livremente sua capacidade de aprender e, por sua vez, aos profissionais da educação e aos gestores das escolas públicas, caberia zelar pela efetivação das aprendizagens e pela gestão democrática.

Como em todo processo de mudança, observa Vidal (2013) que os avanços se deram de forma gradual, mas aos poucos foi possível observar as efetivações no que diz respeito ao acesso e à permanência dos alunos na escola, com níveis expressivos de crianças e adolescentes em idade escolar frequentando-a e com visível redução dos níveis de abandono.

A universalização do ensino, perseguida há quase quinhentos anos, não foi ainda alcançada na totalidade, mas sua concretude se delineou e foi acompanhada pela democratização da gestão em todos os níveis de organização dos Sistemas Educacionais (mesmo que ainda não alcançasse parte significativa dos municípios). Essa colaboração entre União, Estados e Municípios permitiu que uma parte das escolas brasileiras administrasse suas verbas, a partir de suas necessidades. (VIDAL, 2013).

A LDB – Lei nº 9.394/1996 - emergiu garantindo a toda criança e adolescente o direito de frequentar uma escola pública de qualidade, que ofereça uma variedade e quantidade mínimas de instrumentos necessários ao desenvolvimento e à avaliação da aprendizagem.

Além disso, o Ensino Fundamental, com uma base comum e com perspectivas flexíveis de acordo com as características regionais e culturais, tornou-se mais democrático. Contudo, a obrigatoriedade e o alargamento da idade escolar são as poucas mudanças na nova lei.

Sobre essa questão, Schilling (2005) comenta que o contorno histórico das escolas brasileiras é o de aparelho ideológico escolar, que via de regra sempre atuou em favor da classe dominante através da reprodução da ideologia capitalista, de modo que o processo educacional se desenvolvesse e se ordenasse por referência à intenção de um grupo que se constitui na causa final, capaz de tudo justificar e não necessitando, portanto, nada explicar.

Isso é observável na forma como tradicionalmente se organiza o ensino: através de pressupostos, de censuras e de lacunas, ou seja, sob o fundamento de verdades incontestáveis, de práticas testadas e aprovadas de conhecimentos básicos necessários e de avaliações de desempenho, confirmando os termos exatos pontuados por Althusser ao definir os aparelhos ideológicos. (SCHILLING, 2005, p. 16)

Esses mecanismos permitem a dominação cultural das elites, porque impõem a verdade parcial de um grupo como a verdade das relações objetivas entre os grupos, fazendo com que se incorporem, através da “aprendizagem”, os fatores que dão sustentação ao poder do Estado.

O professor, forjando sua imagem social, representa o que se pode e o que se deve fazer como membro de um grupo, do qual ele é o porta-voz. A educação imposta oferece ao aluno as condições e os meios para que se transforme “naquilo que o professor é”, cumprindo sua missão como membro da sociedade à qual pertence.

Aos movimentos que propõem uma nova educação se opõe a um movimento de reeducação, fundado no princípio de que é necessário impedir a possibilidade da emergência de novas formas de educar que se baseiem num caráter político, na produção de uma consciência verdadeira, na democratização do conhecimento.

Anota Schilling:

Se a estrutura do ensino sempre esteve voltada para a manutenção dos privilégios das classes dominantes – as que detêm a terra, os meios de produção, a propriedade moral e intelectual, o poder repressivo, isso sempre foi realizado de uma forma “amorosa”, paternalista. Se, após 64, todas as associações e entidades estudantis foram fechadas, os professores contrários demitidos, a sociedade “libertada do pensamento comunista” por meio da força, a escola se adaptou à sua função de aparelho ideológico, por meio de leis de ensino que deixavam claro que o que interessa é a técnica, que as leis gerais devem ser formuladas pelos especialistas, que alguns setores do conhecimento devem ser “facilitados” porque, na realidade, têm pouco valor na construção da pátria, que as universidades devem se afastar do burburinho das cidades onde vibra a vida econômica, a tensão entre trabalho e capital. A educação se torna matéria de segurança nacional – tanto o ensino público como o ensino privado têm sua tarefa definida pela necessidade de dividir e diferenciar os educandos – aos deserdados, o ensino de segunda classe oferecido pela escola pública e aos filhos de boas famílias, o bom ensino oferecido pela escola privada. Não é imprescindível que os conteúdos sejam transmitidos de forma ativa, crítica e libertadora, porque a excelência da educação está na recepção, passiva, quantitativa e sem margem para análise da realidade pessoal e social, de conteúdos por parte dos alunos. (SCHILLING, 2005, p. 16).

O Estado depois do golpe de 1964 reconheceu amplamente a importância formadora do ensino sistematizado, de forma que a desmontagem do ensino público, a dilapidação do patrimônio educacional contou com o apoio das classes dominantes.

Sobre isso manifesta Schilling:

O regime serviu aos interesses das classes dominantes para firmar-se na educação e no ensino formais pela efetivação de medidas concretas que eliminassem qualquer tentativa que as camadas dominadas quisessem fazer de se fazer ouvir nas esferas públicas. Ao mesmo tempo, apoiaram o crescimento dos meios de comunicação de massa, em especial a televisão, cuidando para que todos os habitantes do país tivessem escolarização formal ou não, tivessem direito de acesso a esses produtos da indústria cultural e consolidassem sua semi-formação cultural.

Enquanto os meios de comunicação vendem a todos a ideia de que sua ignorância e conhecimentos parcos, fragmentados e isolados são promessa ou efetivação de cultura, as escolas públicas e privadas funcionam com o objetivo de convencer a todos que a desigualdade é a fórmula do merecimento e da cidadania. (SCHILLING, 2005, p. 16).

Não poucas tem sido, contudo, as tentativas de reversão desse quadro institucional, na sua grande maioria sem resultados práticos, já que esbarram na sólida conformação do sistema educacional. A iniciativa do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE -, quando considera que tanto na família como na escola, o aluno é considerado desde criança como parte do social, que a educação fundamental é básica, reconhece que o seu desenvolvimento cognitivo é uma longa fileira de transformações permanentes, de transgressões de uma atividade dominante para outra, é um diálogo que ela estabelece com o seu futuro, com o caminho que vai trilhar durante sua vida e com os recursos e as possibilidades que o meio lhe oferece. (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

Sobretudo devido às exigências de uma formação integral, urge que se estabeleçam métodos de ensino enfocados nos itinerários formativos focados nos eixos estruturantes, sem se deter na simples comparação de conteúdo. Assim, espera-se a persistência na formação da percepção e da disponibilidade para adotar novas perspectivas, contribuindo em última análise para a construção de formas de vida adequadas à sociedade que se encontra em formação e em transformação constante. As competências, nesse sentido, significam as capacidades individuais para aprender a relativizar sua própria visão do mundo, com consciência de que essa visão, dentre muitas, é uma das perspectivas possíveis. (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

Como observa Derrida, se trata de abordar a questão da desconstrução:

Não se trata de negar, superar ou inverter para que se desconstrua. É preciso extremar as dicotomias, distender os paradoxos, os absurdos. Trata-se de indicar a probabilidade de conviver com os paradoxos: permanecer no limite, na indecibilidade, no entre lugar para originar estruturas inexauríveis, capazes de permitir a reflexão sobre as probabilidades individuais, fugindo das dicotomias para alterar a ideia de traduzir para a ideia de modificar. (DERRIDA, 2001, p. 26).

Os principais objetivos do desenvolvimento de competências, em termos educativos, são o desenvolvimento da tolerância, da empatia e da cooperação. Na bibliografia específica sobre o tema, reclama-se a necessidade de desenvolver uma pedagogia concreta para essa forma específica de aprendizagem social.

Desenvolver competências implica na criação e a assunção de atitudes por parte de todos os membros da comunidade escolar que favoreçam a convivência entre pessoas de diferentes etnias, culturas, raças e aptidões.

A escola, nesse sentido, se converte em um espaço privilegiado para potencializar a tolerância, a convivência, inculcando o valor positivo da diversidade, sendo a resposta à mesma um de seus desafios fundamentais. O emprego de técnicas e de metodologias que tenham a intenção de desenvolver aprendizagens em termos de competência busca, portanto, um processo educativo para a competência moral.

Dessa forma, desenvolve-se tratando de reduzir prejuízos, lesões, estereótipos e atitudes discriminatórias que se encontram em todas as sociedades, em todas as culturas que percebem a convivência com as diferenças como uma ameaça e não como uma fonte de enriquecimento.

2.2 A dicotomia entre ensino regular e técnico

A formação escolar no ensino médio e suas exigências se vinculam, principalmente, à compreensão das escolas como encarregadas de formar cidadãos ou, segundo a crescente tendência, como instituições destinadas a formar mão de obra a serviço de um mercado de trabalho em constante mudança, inclusive marcada pela tendência à retração da oferta de emprego formal.

Em qualquer dos casos, por diversas razões, há uma real necessidade de se avaliar o cumprimento da missão social da educação, tomando-se como referência a sociedade ou, em contraposição, a eficiência em oferecer uma formação adequada, de acordo com os pressupostos e as escolhas realizadas e, principalmente, com as necessidades de formação adequadas aos novos tempos.

Informa Saviani (1991, apud Macêdo et al., 2012) que existem dois enfoques que são predominantes, relativos a diferentes formas de conceber o ensino médio: técnico e ético-político. Ambas se revestem de sentidos políticos, econômicos e sociais, sendo fatores predominantes na evolução do sistema educacional e, conseqüentemente, de toda a sociedade.

A educação, em qualquer nível – e, sobretudo no nível médio - não se encontra imune às transformações globais, conforme se depreende do citado acima, tampouco à lógica dos mercados, do controle político ou dos controles de qualidade empresariais. Isso ocorre em um mercado de trabalho segmentado pela origem da formação do candidato a emprego, sendo importante definir se estes grupos diferem em seu nível de formação e desempenho, não de acordo com as normas educacionais, mas em termos das percepções do futuro empregador, ou seja, das empresas.

Sobre essa questão manifesta Barros:

O estabelecimento do nível de percepção das empresas sobre a qualificação profissional adquire particular importância, já que as vantagens reconhecidas para uma educação de qualidade e a aquisição de habilidades e conhecimentos podem ter pouco significado se algumas habilidades básicas, que não representam necessariamente excelência técnica estiverem faltando na formação do aluno. (BARROS, 2011).

Em que pesem essas considerações, considera Barros (2011) que cada vez mais as empresas deixam de considerar a formação teórica do candidato a uma vaga de emprego e sim sua competência para o cargo pretendido. Nesse sentido, enfatiza que importa mais aos empresários a capacitação de seus colaboradores, não só considerando a formação profissional, mas também a capacidade para colocar em prática o aprendizado, para interpretar tarefas, desafios, cenários.

Passos e Barbosa (2017) acrescentam que a experiência dos jovens egressos do ensino médio técnico se apresenta em um contínuo educação-trabalho, no qual os alunos são impulsionados a enfrentar um mercado de trabalho que frequentemente não é funcional aos currículos construídos no âmbito educativo.

Em uma perspectiva crítica do ensino técnico, observam que além de não haver sentido em orientar essa modalidade educativa unicamente à inserção no mundo do trabalho, é urgente analisar também as subjetividades e suas relações com as mudanças sociais, culturais e socioeconômicas mais amplas.

O papel dos sujeitos, os sentidos subjetivos da ação ou da compreensão da experiência se tornam temas de estudo emergentes e colocam em novo lugar as relações entre educação e trabalho de jovens, mesmo porque a mudança das normas de emprego para um modelo mais flexível, instável e precário é acompanhada pelo decréscimo das instituições (família, escola, emprego, sindicatos) e de uma transformação das temporalidades sociais e biográficas, que destacam um cenário de incerteza.

Beck (2010) analisa, nesse sentido, que os seres humanos submergem em uma busca constante para encontrar soluções biográficas às contradições sistêmicas, em um contexto instável e mutante. Os processos de individualização apelam cada vez mais ao desenvolvimento de intervenções que apontem para as subjetividades, o que dá espaço a uma nova geração de políticas de inclusão educacional e laboral que poderiam enquadrar-se dentro do que se pode chamar de políticas de subjetividades.

Quando o trabalho sobre as subjetividades se converte em estratégia de inclusão, ações com alto grau de personalização e de acompanhamento são propostas, desenvolvendo, conforme Beck (2010), atitudes, valores, motivações, expectativas e recuperação da autoestima, entre outras ações que levam a opiniões, atos e práticas.

Essas questões convergem para construção social, para estratégias que mediam entre ser jovem e ser estudante, para a motivação da permanência na escola, apoiando o desenvolvimento de saberes e competências transversais, chaves para todo o trabalho, bem como a capacidade de conceber um projeto social e ocupacional que promova a reflexividade individual e construa suportes institucionais e coletivos.

Dessa forma, para Beck (2010), busca-se responder, através de dispositivos diversos, aos desafios de uma educação para um mundo em transformação e mudança de paradigmas, exigências e oportunidades de trabalho.

Ainda, Barros (2011) enfatiza que a escola que busca formar para o mercado de trabalho, cumprindo apenas com exigências teóricas, falha em sua finalidade e em seus resultados, visto que, diante de mercados de trabalho em retração, o grande diferencial das instituições de ensino entre si é a qualidade, mas considerada quanto à capacitação do aluno para ler, interpretar a realidade, ser capaz de cooperar e de colaborar em equipe, possuir conhecimentos, mas também criatividade para enfrentar esses desafios. Isso se verifica porque, na atualidade, cada vez mais se evidencia a necessidade e a importância de interpretar a realidade para agir sobre ela e para agir em conjunto.

Uma das proposições nesse sentido é a de Fragoso, apud Macêdo et al. (2012, p. 47), é a interatividade, concebida como “a capacidade de selecionar, de dar respostas, de contestar, de participar ativamente nas diferentes funções que os meios comportam”.

Assim, o que importa no egresso do ensino médio, especificamente na formação de jovens para o atual mercado de trabalho, é ser capaz de ler e compreender, interpretar e analisar cenários, de gerar recursos ou conteúdos expressivos. Na formação desse profissional, Fragoso destaca:

O processo de formação pode se vincular a um processo de coautoria ou de autoria, porque o usuário, a partir de processos de leitura, de escrita e de interpretação, se utiliza de códigos comuns para gerar ideias e ações que o levem a tomar decisões próprias, para apropriar-se dos conhecimentos e continuar interagindo com eles sem uma linearidade pré-estabelecida, após o término do curso. (FRAGOSO, apud MACÊDO et al, 2012, p. 47).

O ensino dessas estratégias, concomitante às estratégias cognitivas, apoia processos de flexibilização do pensamento, de distinção entre modelos mentais e realidade, de enfrentamento das incertezas, da aceitação das mudanças, da análise da consistência das práxis com os princípios e valores, da percepção de da interpretação dos sinais de que é necessário mudar, das estratégias para aprender a trabalhar em cenários novos.

Uma das formas pelas quais a educação deve priorizar essas estratégias é a construção e a organização de um espaço interativo, já que a tarefa da educação é reinventar o elo social em torno da aprendizagem recíproca, da sinergia das competências, da imaginação e das inteligências coletivas, entendidas como um trabalho comum, um projeto global cujas dimensões éticas e estéticas são tão importantes quanto os aspectos tecnológicos ou institucionais. (CHAVES, 2010).

Mattelart observa, nesse sentido:

Dentre as estratégias promotoras do pensamento criativo, do pensamento capaz de contribuir produtivamente, da inteligência coletiva, visualizam-se analogias, ideias espontâneas, a par de distorções deliberadas ou não, de desafios que incentivam o pensamento. É importante aproveitar e estimular a capacidade de ver semelhanças que passam despercebidas, capacidade marcante no indivíduo criativo, que une elementos relacionados entre si para gerar ideias criativas, para solucionar problemas em grupo e, sobretudo, para desenvolver uma atitude mental flexível. (MATTELART, 2012, p. 31).

Comenta ainda Mattelart (2012) que uma vez que a relação entre tecnologias de comunicação e processos de conhecimento se configura como uma questão muito importante para a educação, o conhecimento deve ser visto como uma ação cooperativa e interativa para construir aprendizagens significativas, que contribuam para a qualificação do aluno para enfrentar os desafios de inserir-se no mercado de trabalho formal, com competências reconhecidas para tanto.

Embora as mudanças na configuração do mercado de trabalho tendam a promover o desaparecimento de alguns postos de trabalho, Passos e Barbosa (2017) afirmam que esses postos tenderão a ser substituídos por outros, que exijam qualificação, especialmente no domínio das tecnologias da informação e comunicação. Uma ideia que poderia sintetizar o sentido central dessa assertiva é que, para que a educação de jovens, em seu processo formativo, cause impacto no desenvolvimento das pessoas e na vida laboral, são necessários objetivos, conteúdos, mas, sobretudo, significados, relevância para as pessoas e, em relação ao mercado de trabalho, é imprescindível a aplicabilidade desses conhecimentos e habilidades em situações contemporâneas de trabalho e produção.

Indo além, contudo, afirmam Passos e Barbosa (2017) que a inserção do egresso do ensino médio no mercado de trabalho é tanto mais facilitada quando ele não esteja unicamente munido de conhecimentos técnicos e tampouco apenas habilitado a lidar com a tecnologia que envolve um trabalho especializado.

A soma das habilidades requeridas pelo mercado de trabalho não é obtida unicamente nos bancos escolares, a tal ponto que, no desenvolvimento deste processo, “as experiências de vida podem deformar mais do que habilitar nesse sentido, razão pela qual um dos maiores desafios é capacitar para, além de outros aspectos, ler e interpretar a realidade”. (PASSOS; BARBOSA, 2017, p. 197).

Considerando que as competências e habilidades resultam da somatória de conhecimentos técnicos, conhecimentos de princípios, técnicas e habilidades e que, via de regra, profissionais recém-formados estão bem qualificados tecnicamente, a ênfase também deve ser direcionada para a consideração de habilidades específicas, como a tomada de decisão, planejamento, organização, controle, motivação, iniciativa e liderança em seus diversos aspectos, enfim, capacidade de analisar criticamente e de agir conscientemente, compreendendo os desafios e elaborando respostas. Também devem ser contemplados os papéis que devem ser desempenhados e são consequência direta dessas capacidades, dentre os quais a eficácia, a inovação e a representatividade. (MACÊDO et al., 2012).

Manfredi (2008) observa que a capacidade para interpretar os desafios e os cenários que permeiam o mundo do trabalho é fundamental porque a partir dela todos aprendem a exercitar ideias e posicionamentos. Nesse sentido, três fatores são importantes: a historicidade - conhecer, interpretar, analisar, e "viver" a história de seu tempo; a totalidade - identificar as partes para a formação do todo; e a criticidade - realizar criticamente a leitura de sua formação, de sua prática.

Paralelamente a essas considerações, Frigotto (2008) comenta que o acesso aos setores de alta produtividade, que prometem maiores salários, depende em grande parte de fatores pessoais e da escolaridade, pois esta costuma ser mais alta e prolongada entre membros de classes mais altas do que entre jovens provenientes de classes pobres.

Diversos estudos comprovam que a variável pobreza influi significativamente na possibilidade de inserir-se no setor de alta produtividade, abrangendo características individuais não visíveis como, por exemplo, certas habilidades que se desenvolvem tipicamente de melhor forma em famílias mais abastadas, assim como a acumulação de capital social desde jovem (por exemplo, através da internet), que favorece a posterior inserção laboral.

A explicação para essa questão, que permanece atual, pode estar no importante aumento da taxa de ocupação, concentrado nos setores de baixa produtividade ou informais. Esse aumento – e com ele o aumento do número de pessoas que contribuem para o sustento das famílias de baixa renda – provavelmente evita a queda de muitos lares abaixo da linha da pobreza, apesar do decréscimo dos ingressos reais médios de seus membros, pois a maioria ocupa postos de trabalho informais. (PARANHOS, 2010).

Diante dessa realidade, ressalta Paranhos (2010) que o ideal seria que as políticas macro e microeconômicas favorecessem um crescimento econômico estável como pré-condição para uma demanda laboral favorável à inserção dos jovens no mercado de trabalho. Ainda que isso fosse realidade, o mesmo nível de educação formal da atualidade não garantiria o acesso ao mesmo tipo de ocupação para todos.

Como exemplo, cita que a educação secundária foi até a poucos anos uma condição necessária, mas não suficiente, para uma inserção exitosa no mercado de trabalho, mas esse nível de escolaridade hoje em dia não desenvolve nos alunos as mesmas habilidades que anteriormente eram desenvolvidas nem deve fazê-lo, pois também os requisitos mudaram. Porém, a melhoria da quantidade e da qualidade da educação permanece sendo, sem dúvidas, uma condição chave para a inserção individual e coletiva no mercado de trabalho.

Assim, melhorar a educação – em termos de cobertura, qualidade, redução de segmentações, etc. – continua a ser uma das tarefas centrais das políticas públicas para enfrentar o desafio da educação de jovens para um mundo em transformação. Porém, esse ideal atualmente se tornou inatingível, quando o governo reimprime na política educacional a subordinação da formação do aluno do ensino médio à lógica do sistema produtivo.

Conforme Lino (2017), novamente o ensino médio é usado para reforçar a reestruturação do projeto neoliberal, assim como em 1997 ocorreu a separação entre o ensino técnico e o ensino médio regular e se organizou seu currículo a partir de perfis de competências definidas pelo mercado de trabalho.

A Lei nº 13.415/17 reeditou essa ideia, fazendo prevalecer os interesses dos empresários acima dos interesses da sociedade, não atribuindo a menor importância à necessidade de formação integral e às finalidades da educação básica, aumentando a dicotomia entre ensino regular e técnico e as distorções históricas vividas pelo ensino médio brasileiro e que jamais chegaram a ser superadas.

Outra das distorções evocada por Lino (2017) é o fato de se desconsiderar que o ensino médio não é obrigatório e, portanto, quando a educação básica – como formação humana integral para todos os alunos (intelectual, física, tecnológica, moral, ética e estética) é reduzida, reduz-se o direito à educação.

Ainda, aponta:

Alarmante é a questão do estreitamento do currículo do ensino médio ao mínimo, com a retirada de disciplinas formativas importantes, o que compromete ainda mais a qualidade do ensino, sonhando o acesso a conhecimentos e saberes. A proposta de fragmentação em percursos formativos, com a falsa justificativa de proporcionar um currículo mais flexível e atraente para o aluno, é denunciada pelo Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, constituído por 10 entidades⁴ do campo educacional, como aprofundamento da dualidade do Ensino Médio: “o fatiamento do currículo em cinco ênfases ou itinerários formativo implica na negação do direito a uma formação básica comum e resultará no reforço das desigualdades de oportunidades educacionais, já que serão as redes de ensino a decidir quais itinerários poderão ser cursados”. (LINO, 2017, p. 82).

Prosseguindo, Lino (2017) observa que essa proposta fragmentária dos itinerários formativos específicos não garante flexibilidade, mas segrega socialmente os jovens mais pobres, porque propõe a eles uma formação diferente daquela proposta aos alunos de escolas particulares, oferecendo um ensino desigual – cidadão para os filhos das elites e descaracterizado, aligeirado e minimamente, disfarçadamente técnico aos filhos das classes mais pobres. Quanto aos argumentos utilizados na defesa da reforma, comenta:

a) um deles é quanto à possibilidade de redução da evasão, embora a fragmentação em percursos formativos e a proposta de tempo integral (e não de educação integral) sem garantir investimentos precariza a oferta e compromete o acesso de quem está fora da escola ou no mercado de trabalho.

b) outro é que o ensino médio tem diversas disciplinas que não são do interesse dos alunos, adotando a fragmentação como regra e sem garantir qualidade, sem adequar os itinerários formativos à realidade dos alunos e da escola. Até mesmo a preconizada profissionalização não é garantida, porque não garante formação técnica e profissional adequada.

Como se percebe, agrava-se ainda mais a dicotomia entre ensino regular, humanista, integral e técnico. Destaca a fragmentação e a desorganização do ensino, que impede que seja atingindo os objetivos esperados da educação básica. E conclui que desse agravamento surgem políticas regressivas e excludentes.

Desse agravamento derivam políticas públicas francamente regressivas e excludentes, cujas consequências práticas se tornam claras e visíveis a partir da reforma do Ensino Médio, que atribui um caráter de profunda ruptura entre a qualidade da educação e as exigências de uma formação instrumental, voltada para capacidades demandadas pelo mercado e cada vez mais distantes do ideal de uma formação humana. Suas bases e impactos são discutidos no capítulo seguinte.

CAPITULO 3

3 - O “NOVO” ENSINO MÉDIO: FLEXIBILIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO NA FORMAÇÃO DE JOVENS

As mudanças ocorridas no cenário político brasileiro a partir de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e a assunção de Michel Temer impactaram fortemente as estruturas da sociedade brasileira e, sobretudo, a educação.

Michel Temer impulsionou a reforma do Ensino Médio através de uma Medida Provisória, estabelecendo mudanças nas bases da educação mediante a reforma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estas reformas se propuseram a aumentar o número de horas letivas, permitir a contratação de pessoas de “notório saber”, mesmo sem formação pedagógica, estabelecer a redução de disciplinas obrigatórias, como Educação Física, Sociologia, Filosofia e Artes, propor mudanças na metodologia de ensino e nos currículos do Ensino Médio.

A reforma foi defendida como necessária em razão dos resultados aquém do esperado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB –, bem como da necessidade de priorizar a aprendizagem do aluno, para que os jovens não abandonem a escola, oferecendo-lhes oportunidades “equivalentes” àquelas oferecidas por países desenvolvidos.

A Lei nº 13.415/2017 implementou a maioria das propostas do governo, reformulando algumas medidas estabelecidas nas legislações anteriores e algumas mudanças representam novas medidas no âmbito do Ensino Médio.

Entre as reformulações na LDB destacam-se, principalmente:

a) aumento do número de horas/aula anuais, reformulando o artigo 24 da LDB, passando de oitocentas horas anuais distribuídas em duzentos dias de aula para mil e quatrocentas horas aula anuais para o Ensino Médio;

b) mudança na metodologia de ensino e, portanto, flexibilização na forma de organização da educação, além das normas estabelecidas no artigo 23 da LDB, que organiza a educação em séries anuais, períodos semestrais e ciclos em grupos de idade e competência), o Ensino Médio pode ser organizado em módulos temáticos e pode adotar um sistema de créditos mínimos que os alunos devem alcançar para completar seus estudos, além de que a metodologia é escolhida a critério dos alunos e segundo os interesses profissionais;

c) modificação da modalidade de contratação dos profissionais para o Ensino Médio: os requisitos da formação de profissionais para a educação estabelecidos no artigo 61 da LDB são modificados, estabelecendo-se que poderão ensinar tanto os graduados em pedagogia como profissionais com “notório saber” reconhecidos para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, mesmo que não tenham formação pedagógica.

Adicionalmente, são definidas novas medidas, entre as quais se destacam as seguintes:

a) estabelecem-se novas disciplinas de formação obrigatórias: uma delas é a obrigatoriedade do ensino do português e matemática para os três anos do Ensino Médio e do inglês como disciplina obrigatória;

b) o Ensino Médio será definido pela Base Nacional Curricular Comum – BNCC – e por itinerários formativos específicos que cada sistema de ensino desenvolverá conforme sua oferta curricular e contexto local; estes itinerários serão organizados segundo critérios de ensino de cada sistema e sua disponibilidade, além do interesse dos alunos, que podem escolher as áreas de conhecimento (linguagem, matemática, ciências naturais e humanas, ciências sociais aplicadas ou formação técnica profissional).

Todo esse processo gera polêmicas em diversos setores e, especialmente, entre os professores e alunos, sendo a principal crítica a falta de consulta à população para sua proposição e implementação e a reestruturação do Ensino Médio sem solucionar os problemas estruturais das escolas, o favorecimento para que a iniciativa privada se insira definitivamente na oferta dos itinerários formativos e a formação técnica dos alunos voltada unicamente para atender nichos de mercado.

Este capítulo, diante dessas questões, apresenta o texto da Lei 13.415/2017, discorre sobre a perspectiva conceitual, histórica e analítica dos currículos e da orientação do Ensino Médio e os impactos dessa legislação sobre a docência e a formação dos alunos das escolas públicas.

3.1 O texto da Lei nº 13.415/2017 e suas proposições

A Lei nº 13.415/2017 modifica a Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96), imprimindo importantes mudanças na organização dos currículos, na carga horária mínima anual e no financiamento da educação.

Silva e Scheibe comentam algumas das principais mudanças propostas por essa legislação:

As principais alterações dizem respeito à carga horária obrigatória destinada à formação básica comum (A MP 746 propunha 1.200 horas e a Lei 13.415/17 definiu “até 1.800 horas, podendo ser, portanto, inferior às 1.200 propostas anteriormente); a realização de parcerias público-privadas passa a ser possível, além das previstas para a formação técnica e profissional, também para a realização de convênios para oferta de cursos a distância.

Também aqui se faz presente a mercantilização da educação básica, que passa a compor não apenas a definição das finalidades e concepções que orientam os processos formativos escolares, mas também o financiamento público para a oferta privada da educação. Configura-se, assim, a hegemonia de uma perspectiva pragmática e mercantilizada do ensino médio público. (SILVA; SCHEIBE, 2017, p. 27).

A reforma pretende flexibilizar e simplificar o Ensino Médio, propondo, também, que apenas a metade da educação secundária seja obrigatória para todos e que os alunos escolham uma única área de conhecimento para cursar. Assim, configura-se a ideia de ampliação das possibilidades do ensino profissional em nível médio, eximindo os estados de obrigações legais para com o ensino básico, tais como a obrigatoriedade de oferecer uma educação humanista em nível médio, tornando opcionais as disciplinas de Educação Física, Filosofia, Sociologia, História, Geografia e Artes. Assim, o Ensino Médio passa a ser uma etapa de formação para o trabalho nas escolas públicas, frequentadas pelos setores menos favorecidos economicamente. (LINO, 2017).

Entre as mudanças impostas por essa legislação, o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES – (2017) destaca:

a) Modificação do artigo 24 da LDB, que estabelece aumento gradual do número de horas anuais (de 800 para 1.000), em um período de cinco anos, ao final dos quais a carga horária gradual do Ensino Médio deverá ser de 1.400 horas anuais. Esse acréscimo representa uma hora/aula diária a mais e não (como propõe a reforma) a oferta de ensino em tempo integral.

Inserindo o parágrafo 2º neste artigo (“Os sistemas de ensino disporão sobre a oferta de educação de jovens e adultos e de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”), abre espaço para que a oferta dessa modalidade de ensino deixe de ser obrigatória.

Sobre essa questão e aprofundando a análise da reforma, observa a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE:

Em que pese a necessidade de voltar os objetivos do ensino médio para os excluídos do processo escolar - e a educação de jovens e adultos (EJA) conjugada à educação técnica profissional é a melhor alternativa para incluir na escola o grande contingente de jovens e adultos trabalhadores -, a reforma do ensino médio silencia sobre a oferta escolar no período noturno e sobre a própria EJA. Pior: a proposta inverte os objetivos, que deveriam focar o público adulto, direcionando aos jovens em idade escolar (15 a 17 anos) uma formação voltada somente à melhoria da nota no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) - com prioridade de apenas duas disciplinas, Português e Matemática -, e com o agravante de impor às classes populares quase que exclusivamente a educação técnico-profissional, como parte específica do currículo, sendo esta a única alternativa à universidade, que ficará cada vez mais distante. (CNTE, 2017, p. 338).

b) Modificação do artigo 26 da LDB, que dispõe sobre os componentes do currículo da Educação Básica, enfatizando, no texto final: o ensino da arte como componente curricular obrigatório nesse âmbito de ensino; a integralização curricular através de projetos e pesquisas vinculados aos temas transversais; imposição da obrigatoriedade do ensino de inglês a partir do 6º ano do Ensino Fundamental, desconsiderando outros idiomas e revogando a disposição anterior da inclusão de “uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma segunda, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da instituição”. (BRASIL, 1996)

c) Possibilidade de que cada sistema de ensino opte pela oferta ou não das disciplinas de Arte, Filosofia, Sociologia e Educação Física.

d) Mudança do artigo 36, com base no artigo 35-A, instituído na nova legislação. A redação do artigo 35-A diz, *in verbis*:

Art. 35-A. A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do Ensino Médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas seguintes áreas do conhecimento: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas. (BRASIL, 2017)

Como as áreas do conhecimento, a partir da reforma, passam a ser denominadas “itinerários formativos”, “direitos e objetivos de aprendizagem” e a parte diversificada (definida por cada sistema de ensino), “incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia”, ensino obrigatório de língua portuguesa e matemática será obrigatório nos três anos do Ensino Médio, “assegurada às comunidades indígenas, também, a utilização das respectivas línguas maternas”; obrigatoriedade do estudo da língua inglesa e possibilidade de “oferta de outras línguas estrangeiras, em caráter optativo, preferencialmente o espanhol, de acordo com a disponibilidade de oferta, locais e horários definidos pelos sistemas de ensino”.

Conforme Castilho (2017), as grades curriculares serão rearranjadas conforme as possibilidades de cada escola e, como se trata da rede pública de ensino, escolher se torna difícil diante de um profundo déficit estrutural e de recursos humanos. A diluição das disciplinas de Geografia, História e Química (como a ausência da Filosofia e Sociologia, por exemplo) nesses “itinerários formativos”, afetar a formação humana do aluno.

O § 5º do artigo 35-A prevê que “a carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do Ensino Médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino” e o § 7º define a formação integral do aluno a partir de currículos que adotem “um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais”.

e) Modificação do artigo 36 da LDB, definindo os itinerários formativos (anteriormente áreas do conhecimento), que “deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino” e acrescentando a esses itinerários formativos a formação técnica e profissional.

Inclui os parágrafos 10 e 11:

§ 10: Além das formas de organização previstas no Art. 23, o Ensino Médio poderá ser organizado em módulos e adotar o sistema de créditos com terminalidade específica;

§ 11: Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do Ensino Médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento, mediante as seguintes formas de comprovação:

I - Demonstração prática;

II - Experiência de trabalho supervisionado ou outra experiência adquirida fora do ambiente escolar;

III - atividades de educação técnica oferecidas em outras instituições de ensino credenciadas;

IV - Cursos oferecidos por centros ou programas ocupacionais;

V - Estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras;

VI - Cursos realizados por meio de educação à distância ou educação presencial mediada por tecnologias. (BRASIL. 2017).

Notadamente, como observa o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES – ressalta, entre outras questões, a lógica da privatização do ensino público:

Na redação do §1º não consta qualquer determinação na Lei de que as escolas devam ofertar mais de um itinerário formativo; contudo há, no § 12 do novo Art. 36: “As escolas deverão orientar os alunos no processo de escolha das áreas de conhecimento ou de atuação profissional previstas no caput”. É evidente que a lógica subjacente a essa proposta contida na Lei é reforçadora da mentalidade da valorização do privado em detrimento do público. Cabe demarcar de que forma os itinerários formativos serão oferecidos nas redes públicas de ensino: teremos uma acirrada disputa entre Organizações não governamentais (ONG), Organizações Sociais (OS), empresas, igrejas para oferecê-los, sob a forma de parceria com os sistemas ou com as escolas públicas. O avanço sobre o repasse dos recursos públicos para o setor privado certamente se intensificará, respaldado inclusive pela Lei 13.429 da terceirização irrestrita em todos os setores, aprovada em 31 de março de 2017. (ANDES, 2017, p. 15)

Krawczyk e Ferretti (2017) acrescentam que o processo de redução dos investimentos na educação pública e o teor da reforma podem levar à adoção de medidas privatistas como solução à precarização das condições da oferta da educação pública. A realidade aponta para um retorno às políticas educacionais da década de noventa, encaminhando políticas que preconizam os interesses de setores sociais privilegiados através da exclusão dos setores menos privilegiados. A redução de custos, nesse contexto, é utilizada como argumento para diminuir cada vez mais os gastos públicos com a educação, abrindo à iniciativa privada a possibilidade de assumir uma ampla participação no processo de formação de alunos em nível médio, no ensino profissionalizante e no ensino superior.

f) Modificação no artigo 61 da LDB, incluindo como profissionais da educação:

IV - Profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36 [formação técnica e profissional]. (BRASIL, 2017)

De acordo com o ANDES (2017, p. 15), este artigo, “ao introduzir a possibilidade de ‘profissionalização’ de ‘graduados’ com complementação pedagógica, sem restrições, consolida a precarização do trabalho dos/as professores/as”, de forma grave, reconhecendo o “notório saber como requisito para a atividade docente”.

g) Modificação no artigo 62 da LDB, com acréscimo do § 8º, determinando que “os currículos dos cursos de formação de docentes terão por referência a Base Nacional Comum Curricular”, sobre o que Lino observa:

Prosseguindo nas alterações da LDB, com a aprovação da MP 746/2016, tendo em vista que os currículos do ensino médio estão sendo alterados, a formação de professores para esse nível de ensino – os cursos de licenciatura – sofrerão impactos, marcados pela fragmentação e flexibilidade. Como se pode adequar a tal determinação o profissional com “notório saber” técnico profissional? (LINO, 2017, p. 88).

Ainda, a determinação retira o caráter prioritário das Universidades como espaços de formação docente, mantendo a admissibilidade, para a docência na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental a formação mínima em nível médio, modalidade normal.

Como se percebe relativamente à reforma curricular, a ideia da distribuição do conhecimento socialmente produzido é a de que o Ensino Médio deve produzir técnicos instrumentalmente preparados para o mercado de trabalho, seguindo unicamente a ótica do capital e seus interesses. A formação crítica, o conhecimento e a cidadania são relegados a segundo plano, inicialmente pela exclusão de disciplinas como Filosofia e Sociologia e, em segundo lugar pela segmentação do conhecimento e a flexibilização da formação de jovens, servindo unicamente aos interesses do mercado.

Ainda, não é dado aos jovens, tal como a publicidade governamental alardeou, a possibilidade de escolha, como observam Krawczyk e Ferretti:

A redução do tempo e conteúdo da formação comum a todos não é uma escolha dos jovens, tal como se intenta convencer através da mídia. Pelo contrário, esse argumento tem sido confrontado pelas mobilizações e demandas juvenis, que buscam, sobretudo, serem autônomos e críticos, possuir os conhecimentos científicos e culturais que a humanidade historicamente produziu e continuamente produz, como um bem social em si mesmo, e também como ferramenta de ação social que permita o enfrentamento dos desafios naturais, sociais, políticos, culturais e econômicos com que o local, o regional e o global se defrontam cotidianamente. (KRAWCZYK; FERRETTI, 2017, p. 37).

Como enfatizam Krawczyk e Ferretti (2017), o jovem é tratado, no teor da reforma, como um ente abstrato que não vive em uma sociedade como a brasileira, atribuindo problemas como a inadequação dos conteúdos ao interesse dos alunos e a desmotivação como falhas na organização curricular, desconsiderando a sua situação objetiva e subjetiva em um cenário de desemprego crescente, de empobrecimento das famílias, de necessidade de trabalhar para contribuir para o sustento familiar, para o próprio sustento e para suprir suas demandas de consumo, constantemente incentivadas e valorizadas.

Simões (2017), em referência à mesma questão, afirma que a reforma do Ensino Médio desconsidera que há fatores mais importantes do que a modificação na oferta de componentes curriculares e áreas do conhecimento. O ensino e a aprendizagem escolar são influenciados constantemente pela desigualdade social que obriga jovens a estudar e a trabalhar desde cedo, pelo sucateamento da estrutura das escolas (salas de aula, pátios, laboratórios, materiais e recursos diversos) e pela desvalorização dos professores (salarial, formativa, etc.).

Sua única intenção, segundo Simões (2017), é contemplar os interesses políticos dos que se encontram no poder e, por extensão, daqueles que se relacionam política e economicamente com eles. A reforma do Ensino Médio segue a lógica empresarial do neoliberalismo, encontra vasto apoio na mídia de massa para convencer a sociedade de sua necessidade e utilidade para solucionar os problemas da educação de nível médio no Brasil. Em nome da narrativa de uma crise “fabricada”, convence-se a sociedade de que todos os problemas históricos desse nível de ensino encontraram na reforma o caminho para sua solução.

3.2 A perspectiva conceitual, histórica e analítica dos currículos e da orientação do Ensino Médio

A educação básica compreende o primeiro grau de estudos, destinado a crianças e adolescentes de sete a quatorze anos (ensino fundamental) e o ensino médio, destinado à faixa etária dos quinze aos dezessete anos (ensino médio).

Scheibe descreve a educação básica da seguinte forma:

Genericamente, a educação básica pode ser designada como o conjunto de atividades iniciais, formais ou não formais, que se destinam às necessidades básicas de aprendizagem. [...] Desde a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996, educação básica designa o nível da educação que articula a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, contempla dois momentos diferentes: jardins de infância ou entidades equivalentes para atender crianças de zero a três anos e pré-escola, destinada a crianças de quatro a seis anos.

O ensino fundamental abrange nove anos de escolarização, segundo a legislação atual, que alterou o disposto na LDB de 1996. O ensino médio, etapa final da educação básica, tem duração mínima de três anos de escolarização. Cury (2002) considera a articulação das três etapas de ensino em um mesmo nível educativo como uma formulação avançada que pode representar a busca de um desenvolvimento efetivamente sequencial na organização escolar brasileira. (SCHEIBE, 2014, p. 101-102).

Comenta também Scheibe (2014) que é importante observar o significado estratégico da educação básica, diante das contradições de uma sociedade como a brasileira, caracterizada por uma enorme desigualdade social e econômica, fator estruturante do modo de produção capitalista presente no desenvolvimento das políticas públicas que universalizam cada vez mais sua oferta e a obrigatoriedade da escolarização no país. Portanto, o desafio a ser considerado é expandir este nível de ensino e investir na qualificação da sua oferta.

A noção comum associada à educação básica é de um direito e proporciona a aprendizagem de saberes válidos para toda e qualquer pessoa, respondendo às necessidades educativas de desenvolvimento humano como um patrimônio cultural. O “comum” vai além de “para todos”, remetendo a conceitos científicos válidos, à igualdade, à democracia, à cidadania e aos direitos humanos. (SCHEIBE, 2014)

Como se observa, o conceito de educação básica representa a possibilidade de construção de um sistema único, a partir de Estados e municípios, articulado a partir do Plano Nacional de Educação, em que pese a disparidade de recursos financeiros e de peso político entre os Estados, obstáculos históricos para a realização desse modelo.

Complementarmente, cabe destacar as diretrizes que determinam as políticas destinadas à educação básica, segundo a Conferência Nacional da Educação (2014):

- a) a erradicação do analfabetismo no país;
- b) a universalização da atenção escolar, a superação das desigualdades educativas;
- c) a melhoria da qualidade de educação;
- d) a formação para o trabalho e a cidadania;
- e) a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- f) a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica;
- g) estabelecimento de uma meta de aplicação de recursos públicos na educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB – que garanta o atendimento das necessidades de expansão, com qualidade e equidade;
- h) a valorização dos profissionais da educação;
- i) a promoção dos princípios do respeito pelos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Nestas diretrizes, estabelecidas pelo Plano Nacional da Educação em 2014, se encontra a maioria das metas e estratégias para seu alcance, destacando-se, em relação ao Ensino Médio:

- a) universalizar a atenção escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e aumentar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (Meta 3);
- b) oferecer educação em horário integral, no mínimo em 50% das escolas públicas, para atender ao menos 25% dos alunos da educação básica (Meta 6);

c) fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, melhorando o acesso escolar e a aprendizagem para alcançar determinados índices nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – (Meta 7);

d) aumentar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, para alcançar um mínimo de doze anos de estudo para as populações do campo, das regiões de menor escolarização no país e dos 25% mais pobres, igualando a escolaridade média entre negros e não negros (Meta 8);

e) oferecer ao menos 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, no ensino fundamental e médio, integrada à educação profissional (Meta 10);

f) triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, garantindo qualidade da oferta e ao menos 50% da expansão no setor público (Meta 11);

g) assegurar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência do PNE, uma política nacional de formação de profissionais da educação, para que todos os professores da educação básica tenham formação específica de nível superior (Meta 15);

h) formar em nível de pós-graduação 50% dos professores da educação básica e garantir a todos a formação continuada em sua área de atuação (Meta 16);

i) valorizar os profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, equiparar seu salário ao de outros profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PNE (Meta 17);

j) garantir, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso nacional profissional (Meta 18);

k) garantir, no prazo de dois anos, condições para efetivar a gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e rendimento e à consulta pública na comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União (Meta 19);

l) ampliar o investimento estatal na educação pública, para alcançar o nível de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência da lei e, pelo menos o equivalente a 10% do PIB no final do decênio (Meta 20).

Em que pesem essas determinações, a realidade atual da educação é de um difícil processo dialético de manutenção dos processos democráticos e cidadãos. Percebe-se claramente a fragilidade desse processo democrático pela submersão do país em redes de corrupção, pela ascensão de setores conservadores atrelados ao mercado financeiro, etc.; situação que coloca em cheque a segurança de todas as instituições e políticas públicas e sociais, derrocadas através de decretos e leis que desmontam diariamente toda a construção progressista em torno da educação brasileira e de todos os setores sociais.

A Reforma do Ensino Médio, nesse cenário, configura-se como uma grave ameaça, já que carrega em si um ataque aos princípios orientadores da educação brasileira desde a promulgação da LDB. Ainda que a questão central seja o fato de representar uma reforma autoritária, avessa à participação da sociedade e dos maiores interessados em seu teor (alunos, professores, comunidades escolares), sua maior gravidade se encontra nas alterações significativas que a proposta contempla. (OLIVEIRA, 2018).

Conforme Lino (2017), a imposição de uma medida provisória em uma questão tão polêmica e grave caracteriza o autoritarismo que não dialoga com a sociedade, com os profissionais da educação e as entidades que representam professores e alunos. A alteração da LDB sem o necessário debate (principalmente sobre seus impactos) se configura como ato irresponsável e inadequado, comprometendo a qualidade do Ensino Médio brasileiro. O que se percebe é a desorganização do Ensino Médio, ameaçando sua qualidade e a formação dos alunos, porque não considera a pluralidade de concepções sobre esse nível de ensino, não dialoga com os professores e os alunos, que são o público-alvo da ação educativa.

Uma reforma imposta através de uma Medida Provisória é, em si, discutível, pois um tema essencial à vida da sociedade como a educação não pode ser decidido a partir de gabinetes. Sobre a necessidade de discussão com amplos setores sociais para a realização de mudanças de tamanho impacto na formação dos alunos é conveniente evocar a afirmativa de Orso, que embora se refira ao projeto “Escola sem partido”, cabe no contexto da reforma do Ensino Médio:

Estamos vivendo um momento de extrema complexidade, que está impondo inúmeros desafios à sobrevivência humana. As agressões do capital se tornaram tão intensivas quanto extensivas e atingem todos os espaços da sociabilidade. E a educação não está imune a esses ataques. Por trás da suposta preocupação com o ensino, sorrateiramente, esconde-se o desmonte da escola, a desvalorização dos profissionais e o esvaziamento das possibilidades de ensinar, aprender e educar. Daí a exigência da realização de uma séria e profunda reestruturação curricular. Porém, antes de iniciar a discussão acerca da questão, nos perguntamos: como fazê-la? O que é necessário pensar e considerar ao fazê-la? Basta olhar para a grade curricular, fazer um rearranjo, extirpar disciplinas que não nos são simpáticas e acrescentar outras? Quem deve participar da reestruturação? Os professores? Os alunos? A comunidade? Todos? (ORSO, 2017, p. 133).

Oliveira (2018) ressalta que uma das “inovações” mais evidentes é tornar obrigatórias apenas as disciplinas de inglês, português e matemática, tornando as demais optativas, sob o pretexto de que os alunos poderiam escolher de acordo com os interesses e valendo-se do argumento de que os conteúdos nem sempre estão associados à sua aplicação prática, o que obrigaria os alunos a estudar matérias que seriam irrelevantes para o seu futuro profissional. Além disso, a implementação das disciplinas optativas não se encontra clara, uma vez que é claro no texto da lei que esta implementação depende “da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino”.

Em relação aos profissionais da educação, a perspectiva é que as atuais deficiências como falta de professores em determinadas áreas ou disciplinas, carência de recursos e de investimentos se agravem consideravelmente.

Desse modo – e com a reforma – disciplinas optativas poderão deixar de ser ministradas pela falta de professores, por arranjos políticos na esfera estadual ou municipal que determinem quais escolas deverão ministrá-las ou que espécie de práticas especializadas relativas à área de conhecimento serão oferecidas em detrimento de outras ou das demandas da comunidade escolar (cuja participação nessas decisões não está prevista na lei). (OLIVEIRA, 2018)

Relativamente à Base Nacional Comum Curricular – BNCC -, Martins (2015) comenta que surgiu de um processo gestado no seio da democracia participativa. Contudo, em um processo de reforma que afastou a participação em sua configuração, um dos conceitos que foi retirado desta base foi o de gênero – e, conseqüentemente, de diversidade -, que não será trabalhado no conteúdo.

A Base Nacional Curricular Comum - BNCC tem seus fundamentos na Lei de Diretrizes e Bases – LDB -, em particular em dois conceitos: as competências e diretrizes devem ser comuns, mas os currículos devem ser diversificados e o foco do currículo é o desenvolvimento das competências. O artigo 26 da LDB determina que os currículos da educação básica devem ter uma base nacional comum, complementada por uma parte diversificada, regional e local, na perspectiva da cultura, da sociedade, da economia e dos educandos. (MARTINS, 2015)

Contudo, observa-se que a reforma abre precedentes para inúmeras dúvidas quanto aos limites da BNCC, principalmente sobre as atribuições das esferas de governo, a própria dinâmica de um sistema nacional de educação, as possibilidades de superar os problemas originados da imensa diferenciação regional na educação, dentre outros. Nesse sentido, como observa Martins (2015), se o Estado assumir a hegemonia do projeto educacional e passar a determinar seus interesses, assumirá também o aval para a privatização da educação, a sua mercantilização, sua transformação em franquia cobijada por uma disputa por fundos públicos.

3.3. Os impactos na docência e na formação dos alunos de escolas públicas

Quando se observa analiticamente o teor da reforma do Ensino Médio, percebe-se que duas incertezas ameaçam frontalmente a qualidade do ensino e da aprendizagem nesse nível de ensino: a obrigatoriedade de determinadas disciplinas, com evasivas quanto à BNCC, ainda não aprovada e a qualificação dos professores.

Esses dois fatores, somados a outros já evocados, exercerão forte impacto na qualidade da formação dos alunos do Ensino Médio, estudantes de escolas da rede pública.

De um modo geral, Castilho (2017) destaca como impactos importantes da reforma os aspectos:

a) A diluição e/ou diminuição das ciências humanas nos currículos impedirá que o aluno tenha acesso a uma fundamentação teórica construída historicamente, aprofundando-se problemas que já existem na formação básica.

b) O processo de construção do conhecimento sofrerá danos irreversíveis, impedindo-se que os alunos adquiram conhecimentos que os capacitem a analisar as informações considerando fatores sociais, psicológicos e históricos que se encontram em jogo no processo de conhecimento e interpretação do mundo.

c) o Ensino Médio será transformado em um acúmulo de conteúdos incoerentes, “porque um professor de biologia, por exemplo, não é formado para trabalhar com química, e vice e versa. A aberração será ainda maior com os pseudoprofessores e seus ‘obtusos saberes’”.

No caso dos alunos, recorda-se que Chaui (2016) afirma que sempre persiste o risco de haver uma educação, um cidadão e uma sociedade despolitizada quando se pensa em termos de uma ideologia da competência, que separa dirigentes de executores.

No contexto da reforma do Ensino Médio, o risco é que uma educação imposta por decreto, sem qualquer preocupação em incluir um debate com profissionais da educação, alunos, funcionários, comunidades escolares, que dispensa a participação social no processo, seja implantada exatamente para cumprir com essa premissa.

Um sinal evidente dessa tendência é a retirada da obrigatoriedade das disciplinas de Educação Física, Filosofia, Sociologia, História, Geografia e Artes, sobre o que observa Simões:

Evidencia-se o predomínio das preocupações com o êxito escolar com custo mínimo e com uma precoce e arbitrária preparação das juventudes para o mercado de trabalho simples e de baixo valor remunerado. [...] o ensino [...] se encontra, também, no labirinto do capital [...], no qual o potencial pedagógico das ciências humanas e seu lugar no processo de escolarização da educação básica, que poderia ser um trunfo na formação de uma sociedade que, de fato, amplie sua capacidade de constituir sujeito na contemporaneidade, passa a ser visto como ameaça.

Por isso a referida área e seus respectivos professores precisam de maior controle, ocupando lugar subalterno e administrado a serviço dos interesses empresariais-neoliberais. Os conhecimentos implicados nesta área precisam ser vistos desde a educação básica como de baixo impacto ou quase desnecessários àqueles que precisam, dadas as condições sociais em que vivem, ao adentrar precocemente no mercado de trabalho. Neste labirinto os caminhos tendem para a formação de um ser vivente, fortalecendo as condições de empobrecimento das experiências, ou seja, poderão nos levar a processos de escolarização que contribuam para produzir a não contemporaneidade do contemporâneo [...] (SIMÕES, 2017).

Ainda na perspectiva da formação dos alunos, o Projeto de Lei de Conversão nº 34/2016, originado na Medida Provisória do Novo Ensino Médio, aprovado em fevereiro de 2017 privilegiou no Ensino Médio os âmbitos de línguas, matemática, ciências da natureza, ciências humanas e formação técnica e profissional. A disciplina de Filosofia, juntamente com Educação Física, Sociologia, História, Geografia e Artes passaram a ser opcionais nos currículos.

Essa medida afeta profundamente a formação humana dos jovens, compreendida em sua dimensão crítica, porque nega aos alunos a possibilidade de aprenderem a pensar criticamente e a analisarem a realidade na qual vivem e a sociedade na qual atuam.

Nesse sentido, comenta Simões:

Ao refletir sobre o lugar da filosofia na contemporaneidade, Santos e Neitel (2015), por exemplo, em diálogo teórico com produções dos filósofos Pierre Hadot, Walter Benjamin e Giorgio Agamben, levantam duas questões que contribuem ainda mais neste debate sobre o potencial pedagógico das C.H. no E.M: i) vivemos um empobrecimento de experiências que dificulta ou impede que viventes compreendam o que vivenciam e os determinantes que condicionam suas vidas; ii) ser vivente não significa necessariamente ser sujeito, para ser sujeito contemporâneo e viver a contemporaneidade é necessário não se “deixar cegar pelas luzes do tempo em que se vive”.

Com base em Benjamim, os autores nos permitem considerar relevantes em processos de ensinar a aprender na educação básica os aspectos que marcam nossa experiência coletiva, o legado que possibilitou e ainda possibilita a construção e, concomitantemente, as condições de destruição de nossa humanidade. Enquanto professores da área de C.H., podemos contribuir em processos de transmissão e reflexão sistemática acerca deste legado ao longo das gerações e torna-se necessário um olhar atento “às experiências contemporâneas que seja capaz de enxergar nelas as condições ou não para a constituição de sujeitos”. (SIMÕES, 2017, p. 51-52).

Prosseguindo, comenta Simões (2017) que contemporaneamente constituir-se sujeito é apropriar-se de seu tempo, sendo capaz de superar as escravidões e a submissão que outros impõem ou buscam impor. Construir-se como sujeito de forma autônoma e livre é produto do ensino de disciplinas humanas, que ampliam a capacidade para aprender, porque permitem ver o potencial existente para criar, recriar e destruir mecanismos de conduta e de ações que impeçam a liberdade e que imponham a dominação.

A partir do momento em que se retira essas disciplinas dos currículos obrigatórios do Ensino Médio, nega-se ao aluno a capacitação para tomar consciência sobre o seu tempo, distancia sua visão da realidade presente e não permite que ele a veja como de fato é. Essa “nova formação” implica na formação “de pessoas que só vivam os processos e consumam objetos”. (SIMÕES, 2017, p. 52).

Lino (2017) acrescenta que embora não tenha sido suprimida totalmente a possibilidade de que os alunos do Ensino Médio das escolas públicas possam receber aulas de disciplinas tais como a Filosofia e a Sociologia, por exemplo, os problemas já existentes no ensino dessa disciplina tendem a agravar-se consideravelmente e estas sejam suprimidas em médio e longo prazo.

Para Lino (2017), a Filosofia e a Sociologia já ocupavam, antes dessa Reforma, um lugar relativamente marginal no currículo oficial. Além disso, são disciplinas que não são compreendidas por muitos alunos, porque costuma-se ensiná-las desvinculadas de seus interesses e perspectiva; há um déficit de professores e uma grande dificuldade de renovação de métodos e técnicas de ensino para que se possa elevar a qualidade dos estudos nessas áreas.

Além disso, costumam ser ensinadas desvinculadas de outras ciências e de problemas concretos de desenvolvimento social do país, havendo pouco material direcionado à juventude.

De qualquer forma, observa Benetti (2011) que o ensino de ciências humanas é um antídoto eficiente contra a especialização dos estudos e a fragmentação da educação que os alunos recebem atualmente e, ainda, atribui uma profunda coerência lógica e moral a quem a estuda. Diversas argumentações poderiam servir como base para demonstrar que é imprescindível a aproximação ao pensamento humanístico e ninguém pode negar o papel fundamental que esse pensamento possui para a formação dos alunos como seres humanos que constantemente se perguntam sobre o sentido de sua própria vida e de todo o universo. Esta, na perspectiva da formação humana, é uma atitude fundamental que supera condições pragmáticas e utilitárias da educação.

Conforme Gallo (2012), o pensar, a tomada de consciência sobre a vida e sobre o mundo é um luxo do espírito a que nenhum aluno pode renunciar quando se espera que cheguem a ser homens e mulheres plenamente desenvolvidos e integrados na sociedade em que vivem. Equivale, assim, a impedir a irracionalidade de perder de vista o patrimônio do passado, o esforço da aventura do Pensamento através da história:

“Só o Homem” – nos disse Platão – “acima das bestas, abaixo dos deuses, filosofa incansavelmente”. Desde que, na Grécia, a Razão se ergueu dominadora, pensamento e palavras unidos, superando o caprichoso Mito, que falava da terrível cólera de Zeus, de arrebatados amores de Afrodite ou do implacável Destino, desde que se levantara trêmula em seus primeiros balbucios e depois poderosa até os albores do século XXI foi-se tecendo e destecendo a intrincada e complexa tapeçaria do Ocidente.

[Hoje], quando a ciência e a tecnologia aparecem como novos mitos do todo-poderoso, invadiu a cena uma razão instrumental que matou a vida, que coisificou a realidade, que desvalorizou o espírito porque este não se quantifica, não se verifica. Esta razão instrumental colocou no topo de nossa pirâmide de valores o útil, o prazeroso, o dominador, o supérfluo, pretendendo eliminar a gratuidade do encontro pessoal, a busca do sentido das coisas, a visão integradora e interdisciplinar dos saberes, esquecendo o “para que”, a finalidade desse progresso que, paradoxalmente, apesar de ser formidável, não liberta uma grande parte da humanidade, que permanece sob as cadeias da injustiça, da pobreza, da ignorância. (GALLO, 2012, p. 13).

A necessidade do pensamento, como observa Gallo (2012, p. 13), responde à necessidade de síntese das diversas perspectivas, das diferentes culturas e ideias “em uma sinfonia plural, mas respeitosa e harmônica, na qual o único paradigma comum seja uma ‘ética mínima’ de máximo respeito aos direitos conquistados dialogicamente por todos, independentemente de seus ideais ou crenças”.

Pombo (2014) propõe que os alunos devem desenvolver atividades de pensar melhor por si mesmos. A finalidade do ensino das ciências humanas é formá-los para que sejam indivíduos que saibam tomar decisões, que prevejam consequências de suas ações, que sejam mais reflexivos e razoáveis, ou seja, que melhorem a capacidade de raciocinar, para melhorar suas ações. Essa proposição se ancora em três eixos: a) pensar - conteúdos – o que; b) Melhor – procedimentos – como; c) por si mesmos – atitudes – por que.

Em contrapartida, o panorama que se desenha, de acordo com Lino (2017), no marco da Reforma do Ensino Médio, é que deixa de ser necessária a formação de alunos reflexivos, críticos e conscientes de seu comportamento social como seres humanos e como cidadãos.

Lino (2017) destaca ainda as consequências da não obrigatoriedade relativamente às escolas que mantenham a disciplina, dividindo seus efeitos em sete eixos:

a) Currículos escolares: dependente da disponibilidade de horários e de profissionais, as ciências humanas terão cada vez menos presença nos currículos, sobretudo em sua intensidade horária e conceitual, acabando por ser definitivamente afastadas da maioria das escolas.

b) Conteúdos programáticos e motivação: Os conteúdos tendem a afastar-se ainda mais das preocupações dos alunos e sua abordagem tradicional desconsiderará de forma mais contundente a relação das ciências sociais com os contextos de vida dos alunos.

c) Diluição do ensino: A tendência é que se considere cada vez mais que a formação em valores, em atitudes éticas, em processos de reflexão crítica e em aspectos de cidadania são eixos transversais de todos os planos de estudo, diluindo-se em tais eixos o ensino das ciências humanas.

d) Formação de professores: A Reforma do Ensino Médio não exige titulação específica nas disciplinas para que se possa lecionar a matéria e não existirão programas específicos de formação e de atualização de professores para o ensino de ciências humanas e sociais.

e) Avaliação: As metodologias e critérios de avaliação da aprendizagem serão mínimos ou excessivamente gerais.

f) Recursos: Não haverá a produção de materiais didáticos apropriados para o ensino de disciplinas do campo das ciências humanas e sociais ou para a renovação da prática docente, uma vez que seu ensino tenderá a desaparecer das escolas.

O impacto direto na formação dos alunos egressos do Ensino Médio, nesse cenário, será a ausência de capacidades para a análise crítica da própria condição de sujeito, a ausência de capacitação para o exercício da cidadania. Quando as ciências humanas se encontram subordinadas aos interesses empresariais e de mercado, ou serão excluídas dos currículos ou ministradas para atender interesses neoliberais reforçados a partir do golpe de 2016.

Ainda, para Castilho (2017) se verifica o interesse em dificultar o acesso ao ensino de qualidade, segregando a população entre pobres e ricos (pobres destinados a um Ensino Médio do qual estão ausentes disciplinas capazes de oferecer uma formação crítica e desqualificados para o mercado de trabalho e ricos com todas as possibilidades para pagar por um ensino de qualidade em escolas privadas para terem acesso ao ensino superior).

Também Arelaro considera, quanto às intenções que se encontram implícitas na reforma:

[...] eles acham que jovens não precisam ter uma formação consistente, curiosa e crítica para o fim que eles propõem como futuro do Brasil. Se tiverem bons resultados nas provas nacionais, que terão como conteúdo

obrigatório as propostas constantes da BNCC, já é o suficiente. Até porque gestão democrática não é o forte deles e esse grupo, historicamente, considera que discutir significa terem que abrir mão de suas posições. E isso, eles não querem e não pretendem. (ARELARO, 2017, p. 13).

Sobre essa postura alerta Simões (2017) que a ideia que se encontra por trás da reforma, nesse sentido, é uma formação que impeça o desenvolvimento do pensamento crítico, considerado sinônimo de “doutrinação”, institucionalizando-se na legislação os ideais que preconizam a formação de subalternos, acrílicos, incapazes de resistir, acomodados a uma vida indigna, avessos à emancipação, incapazes de formar opinião porque formados por um ensino que lhes retira todo o poder emancipatório.

Em relação à docência, enfatiza a CNTE (2017) que o “notório saber” é um conceito questionável como parâmetro para a contratação de pessoas que atuem como professores sem a devida formação. Principalmente, é questionável porque não se define quem é responsável por sua qualificação como possuidoras desse saber e porque seus vínculos profissionais e trabalhistas consistirão em contratos precários.

O conceito inaugura, segundo a CNTE (2017), a possibilidade de que pessoas alheias ao contexto educativo ou empresas terceirizadas passem a transmitir princípios antagônicos à autonomia e à formação cidadã. As escolas seriam, desta forma, reféns de interesses mercadológicos e ideológicos, principalmente os envolvidos com a formação de mão de obra barata, transformando o ensino técnico e profissional em subsidiário do mercado. Lino comenta, nesse sentido:

Em relação à formação e à valorização dos profissionais da educação, a Lei 13.415/17 abre espaço para a desprofissionalização e desqualificação do magistério, pois permite que “professores sem formação específica assumam disciplinas para as quais não foram preparados”, o que ‘institucionaliza a precarização da docência’, além de comprometer a qualidade do ensino’ (MNEM, 2016). A contratação de pessoal ‘leigo’ para o exercício da docência, sob a alegação de “notório saber”, sem especificar o que isso significa, é uma medida que, certamente, trará “impactos negativos na qualidade do ensino aviltando, sobretudo, a formação, a carreira e os salários do magistério” (ANFOPE, 2016). A luta pela formação dos professores no nível superior aliada à pesquisa não pode ser substituída por um “notório saber” que traz de volta o professor leigo e, na prática, incentiva sua contratação. (LINO, 2017, p. 86).

Para Orso (2017), a reorganização dos conhecimentos dentro de áreas, proposta pela reforma do Ensino Médio, não é algo inócuo ou desnecessário. Contudo, suprimir disciplinas é algo que vai contra todos os princípios de uma educação de qualidade voltada para o aluno e não para o mercado. A garantia, durante os três anos de Ensino Médio, das disciplinas de Português e Matemática faz com que cada sistema de ensino deva optar por até outras duas áreas do conhecimento, deixando a cargo dos secretários de educação – e não dos alunos – essa escolha. Considerando a realidade dos sistemas de ensino nos últimos dois anos, o critério utilizado será sempre a demanda de professores e não a formação dos alunos. Nesse sentido, havendo carência de professores de Filosofia, por exemplo, a escolha recairá sobre outra área ou simplesmente essa disciplina não será oferecida aos alunos.

Comenta também Orso (2017) que as pessoas de “notório saber” não são professores, não possuem a formação didático-pedagógica necessária à docência. Evoca a hipótese de que cada vez mais aproximada às demandas do mercado, a educação técnica de nível médio terá cada vez mais como “professores” profissionais treinados em modelos flexíveis de formação, contratados e preparados para atuar como professores de acordo com as orientações do mercado, credenciados pelo mercado para atuar como docentes por suas competências técnicas, diminuindo cada vez mais a necessidade de professores concursados, com planos de carreira e direitos. Dessa forma, a profissão docente, no nível do Ensino Médio, tende a desaparecer, substituída por profissionais alheios à escola.

Reforçam Bungenstab e Lazzarotti Filho (2017), referindo-se à disciplina de Educação Física, que o “notório saber” prejudica todos os trabalhadores em educação, que investiram em sua formação pedagógica e os pesquisadores da área. Preveem um retrocesso trágico, com o retorno do “prático”, ou seja, de ex-atletas, militar ou quaisquer pessoas que possuem conhecimento e/ou experiência em determinadas práticas esportivas e corporais. Afirmam que a formação de professores vai muito além disso e se os próprios cursos que formam profissionais docentes por vezes se encontram distantes da realidade das escolas, pessoas que não possuem qualquer formação nesse sentido não estariam habilitadas a atuar como professores.

No mesmo sentido também manifesta Oliveira:

Metade da carga horária poderá ser oferecida em ensino profissionalizante ou técnico; e é aí, o maior golpe que o magistério sofrerá: as disciplinas que irão compor o currículo técnico ou profissionalizante poderão ser lecionadas por profissionais que não possuem formação adequada, mas “notório saber” na área em que irão atuar. Nesse contexto, é importante ressaltar a existência de ações como o “Teach for all” ou a versão brasileira “Ensina Brasil”, programa financiado por fundações e empresas da iniciativa privada – como a Fundação Lemman e o Banco Itaú – que propõe a certificação de profissionais de outras áreas como docentes, a partir de um treinamento em cinco semanas. Através da parceria com governos estaduais e municipais, que serão os responsáveis em remunerar esses profissionais, os novos “docentes” atuariam por dois anos nas escolas básicas de municípios e estados. (OLIVEIRA, 2016 , p. 1).

Oliveira (2016) considera que isso desvaloriza a formação docente e as competências profissionais dos professores, as quais se desenvolvem através da prática docente. Também não existem políticas de valorização salarial nem para professores e nem para profissionais de ‘notório saber’, que se transformarão em docentes remunerados por estados e municípios de forma ainda mais precária do que os professores, sem quaisquer direitos ou garantias.

Destaca, ainda:

Iniciativas como essas produzirão profissionais que estarão em contato diário com jovens estudantes, mas que em nenhum momento de sua trajetória profissional aprofundaram uma reflexão sobre o ato de educar; profissionais que sequer (re)conhecerão um debate qualificado sobre objetivos pedagógicos, inclusão ou avaliação; “professores” certificados para atuar com adolescentes, mas que não estão preocupados com sua formação global; profissionais que, provavelmente, farão de sua atuação na escola um “bico”, lecionando de forma fragmentada “aqui e ali”, onde forem necessários, e que, no entanto, participarão da definição dos projetos político-pedagógicos das escolas em que atuam, incidindo sobre a vida dos estudantes. (OLIVEIRA, 2016, p. 2).

Para Oliveira (2016), o professor deixa de existir e entra em cena um treinador de futuros trabalhadores e todos os avanços dos últimos anos no sentido de profissionalizar a atividade docente, de qualificá-la e de valorizá-la deixarão de também de existir. A escola pública passará a ser um centro de treinamento precário para o mercado de trabalho, reservando-se a qualidade para as escolas particulares.

Krawczyk e Ferretti (2017) também alertam para a ideia de que reconhecer o notório saber como pressuposto para ministrar conteúdos desqualifica o trabalho docente e a formação dos alunos. Dessa forma, a identidade do professor, compreendida como características exclusivas do professor como profissional da educação é destruída, porque para ser professor é necessário conhecimento de determinada disciplina, mas muito mais do que isso – é necessária uma perspectiva pedagógica e sociocultural ampla para educar.

A respeito do que importa para os que promoveram a reforma do Ensino Médio, Oliveira comenta:

[o que preocupa os que promoveram a reforma é] a abertura de outro espaço de mercantilização educacional. Por outro lado, a flexibilização da profissão docente surge no bojo de controvérsias entre conselhos estaduais de educação, os próprios secretários de educação e os cursos de licenciatura das universidades públicas. A crítica principal é que os currículos de formação de professor pecam pelo excesso de teoria e pouca prática, são muito demorados e custosos para as instituições formadoras. [...] Simultaneamente, está se consolidando no mercado educacional brasileiro a rede estado-unidense Teaching for All, a qual, ainda que bastante questionada no seu país (Darling – Hammond, 2017), se expande em diferentes países e está fixando suas atividades no Brasil com o nome fantasia “Ensina Brasil”. Oferece um programa intensivo de formação inicial de apenas cinco semanas, destinado a jovens procedentes de qualquer curso superior, voltado para o desenvolvimento de práticas de ensino e habilidades de liderança e um treinamento em serviço de dois anos, podendo ser contratados como professores temporários com o salário de início de carreira, em escolas da periferia, lecionando alguma matéria relacionada à sua graduação e acompanhado de tutores. (OLIVEIRA, 2016, p. 2).

Nessa perspectiva, o profissional de notório saber é o elemento que generaliza essas modalidades formativas, que exclui qualquer debate sobre a qualidade da formação de professores e alunos e retira os trabalhadores da educação formados em cursos regulares do cenário formativo dos alunos do Ensino Médio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, abordando o tema da reforma do Ensino Médio sob o viés pedagógico, analisou os impactos trazidos por essa reforma tanto sobre a formação dos alunos como sobre a prática docente.

Para esse fim, foi analisado o texto da Lei nº 13,415/2017, a perspectiva conceitual, histórica e analítica dos currículos e da orientação do Ensino Médio e dos impactos da reforma sobre a docência e a formação dos alunos.

A partir dessa delimitação, analisou as políticas para a inclusão social, definindo e caracterizando as políticas públicas, apresentando seus enfoques e os contornos do ciclo das políticas públicas e de sua evolução, bem como o ciclo das políticas educacionais brasileiras.

Para a compreensão maior do tema, abordou também a história do Ensino Médio brasileiro e a dicotomia entre ensino regular, humanista integral e técnico, realizando uma análise do pensamento que direcionou as políticas públicas nacionais para esse nível de ensino através dos tempos, enfatizando os avanços e retrocessos que culminaram na atual reforma.

Em conclusão, pode-se afirmar que as mudanças na LDB trazidas por esta legislação propõem uma formação escolar no ensino médio que rompe definitivamente com a compreensão da escola como instituição formadora de cidadãos, desqualificam a profissão docente e fragmentam os currículos escolares.

A lógica da reforma é, contemplar a exigência de formar mão de obra a serviço de um mercado de trabalho que exige trabalhadores baratos e pouco qualificados, orientando-se por um viés excludente, na contramão das construções teóricas e legais que determinam a construção, a implementação e a avaliação de políticas públicas sociais.

Nesse sentido, rompe também definitivamente com o cumprimento da missão social da educação, apregoa a utilidade de um ensino do qual se encontram ausentes ou inviabilizadas as ciências humanas e considera como atributo de eficiência a oferta de uma formação adequada ao mercado e, ao mesmo tempo, uma escola incapaz de formar cidadãos.

Em relação às políticas públicas para a inclusão social conclui-se que estas partem, teoricamente, de pressupostos vinculados diretamente aos direitos humanos e fundamentais, que devem ser reconhecidos, protegidos e garantidos pelo Estado. Seu fundamento maior consiste em atacar frontalmente as causas das desigualdades, sem tergiversações, através de políticas sociais que garantam ou restitua a condição de cidadania a todos, integrando à ideia de combate às desigualdades em questões culturais, educacionais, trabalhistas, de solidariedade e de ética, tornando o homem o centro da ação estatal.

Ainda, conclui-se quanto ao ciclo das políticas públicas que na formulação de políticas para a inclusão social na área da educação, como nas demais áreas, é imprescindível a participação dos atores sociais diretamente envolvidos, os quais devem contribuir para todas as fases do processo, sobretudo para evitar a implementação de políticas públicas discutidas em gabinetes e que atendam a interesses alheios às demandas sociais, tal como ocorreu com a reforma do Ensino Médio.

Da aproximação entre a análise das políticas para a inclusão social e a reforma do Ensino Médio é possível afirmar, conclusivamente, que a desvirtualização do Ensino Médio indica claramente a forma como as políticas públicas estão sendo pensadas no Brasil atual, apresentando dois enfoques predominantes: técnico e político.

Ambos se revestem de sentidos econômicos, mercantis, de controle político e de controles de qualidade empresariais, segmentando a formação na escola pública para formar mão de obra barata, enquanto as escolas privadas formam líderes, na mesma perspectiva, mas com finalidades claramente diversas.

Quanto à abordagem da história e da dicotomia entre ensino regular, humanista, integral e técnico no âmbito do Ensino Médio, inicialmente se conclui que em que pese os avanços dos últimos anos em direção a uma formação integral em todos os níveis e, sobretudo, de um Ensino Médio cujos parâmetros de qualidade sejam a formação teórica e a formação humana, não se avançou o suficiente para impedir que uma reforma autoritária e regressiva se impusesse sobre a educação.

Assim, tanto no ensino técnico como no ensino regular, o Brasil ainda não foi capaz de romper com a tradição herdada desde os tempos coloniais da fragmentação do ensino e da dicotomia entre ensino regular e técnico que não permite a integralização da qualidade necessária.

A própria história das políticas públicas nacionais para o Ensino Médio brasileiro comprova que em diversos momentos todas as garantias de qualidade alcançadas, todos os avanços encaminhados, todos os esforços de especialistas e pensadores no sentido de uma formação humana, integral e de preparação para a vida social – e não necessariamente apenas para o mercado de trabalho – têm sido tolhidas por políticas públicas regressivas.

A reforma do Ensino Médio, ilustrativa dessa realidade, comprova também que essas políticas regressivas se ancoram, via de regra, em argumentos falaciosos que buscam disfarçar as intenções clássicas da formação de mão de obra barata para o mercado.

Quando a tendência ideal seria propor um modelo educativo não necessariamente voltado para o trabalho, mas conformado à evolução da sociedade, no qual convivam a tecnologia e as humanidades, os conteúdos e as emoções, a formação teórica e a formação humana solidária, criativa, inovadora e comprometida com a dignidade humana, a lógica do mercado se impõe definitivamente, sem discussão com a sociedade e com justificativas que não se sustentam.

Desta forma, conclui-se que a reforma do Ensino Médio impede a formação integral dos egressos das escolas públicas, desqualificando a educação e a capacitação destes, inclusive, para a inserção no mercado de trabalho, pois os fatores que possuem um papel essencial nessa inserção, tanto em quantidade (anos de estudo, titulação, habilidades aprendidas, domínio da tecnologia, etc.) como em sua qualidade (adaptação a novas demandas, criatividade, autonomia, capacidade de análise, etc.) se encontram ausentes da formação proposta pela reforma.

Percebe-se que a segmentação social do sistema educativo e melhorias na preparação para o trabalho no Ensino Médio no âmbito das escolas públicas convivem com processos de desvalorização da educação pública que incidem, por exemplo, em que comparativamente a alunos egressos de escolas particulares, alunos de escolas públicas têm menores condições de competir por vagas escassas no mercado de trabalho, onde predomina o desemprego e a uberização o mercado busca por vagas de trabalho altamente qualificadas, em um sistema educacional fortemente segmentado, portanto, retira-se as oportunidades de competir no mercado de trabalho com alunos melhor formados, acentuando-se não somente a desigualdade, mas fortalecendo o discurso da meritocracia e a ideia de fracasso associada a esse discurso.

Outro aspecto a ressaltar conclusivamente é a importância de combinar o ensino teórico e técnico com a aquisição de experiência no trabalho, porque o mercado de trabalho requer a combinação de um nível educativo com a sua aplicação e a aquisição de habilidades para o trabalho. As dificuldades dos jovens que passarão a ser formados pelo “novo” Ensino Médio, em comparação com outros jovens que serão formados por escolas particulares, confirmarão que os itinerários formativos propostos pela reforma não facilitarão a inserção no mercado de trabalho, porque não preveem esquemas de aprendizagem nos quais adquiram experiências significativas e verdadeiramente úteis para essa inserção.

Assim, apesar da relativização de certas interpretações, os resultados deste estudo confirmam que a reforma do Ensino Médio prevê, sem dúvidas, a readequação da formação dos jovens de baixa renda às demandas de um contexto macroeconômico de crise e de extrema necessidade de mão de obra barata e desqualificada, passível de exploração e alijada de direitos.

Em um momento no qual seria essencial que a educação assumisse a tarefa de intervir para ajustar habilidades e conhecimentos tanto às expectativas pessoais como aos requerimentos do mercado e aos desafios de uma formação que contribua efetivamente para permitir aos alunos possibilidades de uma vida social e profissional digna, confirma-se a lógica da exclusão e do retrocesso, comprometendo o futuro de milhares de jovens brasileiros.

Por fim, as políticas públicas educacionais somente adquirem toda a importância que lhes é intrínseca quando contempladas através de planos de desenvolvimento que fixem suas metas em torno aos objetivos de uma educação como direito humano universal e serviço público com função social (acesso ao conhecimento, à ciência, à técnica e demais bens da cultura, direitos humanos, paz e democracia, trabalho e melhoramento cultural, científico, tecnológico e ambiental) e não apenas sobre capacitação para o trabalho.

REFERÊNCIAS

A contrarreforma do Ensino Médio: o caráter excludente, pragmático e imediatista da Lei nº 13.415/2017. Brasília. **ANDES**, 2017. Disponível em: portal.andes.org.br/imprensa/documentos/imp-doc-1049083919.pdf. Acesso em 09 out. 2018.

ADRIÃO, Teresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v..38, n.135, p. 779-796, set./dez.2008.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

ARELARO, Lisete. Reforma do Ensino Médio: o que querem os golpistas. **Revista Retratos da Escola**, v. 11, n. 20, jan./jun., 2017, p. 11-17.

ARTES, Amélia. **Desigualdades de cor/raça e sexo entre pessoas que frequentam e titulados na pós-graduação brasileira: 2000 e 2010**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2015.

ATCHABAHIAN, Serge. **Princípio da Igualdade e ações públicas**. São Paulo: RCS, 2004.

BARROS, RICARDO; CARVALHO MIRELA. **DESAFIOS PARA A POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA: TEXTO PARA DISCUSSÃO N. 985**. RIO DE JANEIRO: IPEA, 2013.

BARROS, Daniela Melaré Vieira. **Estilos de Aprendizagem na Atualidade – formação de jovens para o trabalho**. 2011. Mimeo.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BENETTI, Cláudia Cisiane. **Filosofia e Ensino** – singularidade E diferença: entre Lacan e Deleuze. 2 ed. Ijuí: Unijuí, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Regina Lyra. Nova edição. 4. Tiragem. São Paulo: Campus/Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.415**, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília: 2017.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 126-150, jan./mar., 2012.

BUNGENSTAB, Gabriel Carvalho; LAZZAROTTI FILHO, Ari. A Educação Física no “novo” Ensino Médio: a ascensão do notório saber e o retorno da visão atlética e “esportivizante” da vida. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 29, n. 52, p. 19-37, set. 2017. ISSN 2175-8042. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-042.2017v29n52p19/35049>>. Acesso em: 09 out. 2018.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos. **Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO, Tereza Fachada Levy. As aulas régias no Brasil. In: STEPHANOU, Maria e BASTOS, Maria Helena Câmara (orgs.). **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Vol 1, Séc. XVI-XVIII. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 179-191.

CASIMIRO, Ana Palmira Bittencourt Santos. O Estado e a política educativa dos jesuítas na história da educação brasileira. In: SAVIANI, Demerval (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da Educação brasileira**. Vitória: EDUFES, 2011. p. 79-105.

CASTILHO, Denis. A reforma do ensino médio no Brasil: desmonte na educação e inércia do enfrentamento retórico. **GeocritiQ**. 2017. Disponível em: <http://www.geocritiq.com/2017/02/a-reforma-do-ensino-medio-no-brasil-desmonte-na-educacao-e-inercia-do-enfrentamento-retorico>. Acesso em 9 out. 2018.

CHAVES, Eduardo. **Tecnologia e Educação**: o futuro da escola na sociedade da informação. 4 ed. Campinas: Mindware, 2010.

CHAUI, Marilena de Sousa. Ideologia e Educação. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 245-257, jan./mar. 2016. Disponível em: www.scielo.br/pdf/ept/v42n1/1517-9702-ep-42-1-0245.pdf. Acesso em 9 out. 2018.

CNTE. A reforma do ensino médio suprime direitos, privatiza a educação e terceiriza os/as trabalhadores/as escolares. **Revista Retratos da Escola**, v. 11, n. 20, jan./jun., 2017, p. 337-343.

CONAE. Conferência Nacional de Educação. 2014. **Documento final**. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/doc/Sistematizacao/DocumentoFinal29012015.pdf>. Acesso em 9 out. 2018.

CORBUCCI, Paulo; KUBOTA, Lui; MEIRA, Ana. Evolução da Educação Superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. **Radar**, n. 46. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28508&Itemid=8. Acesso em 23 nov. 2018.

COSTA, Messias. **A educação nas constituições do Brasil**: dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Reformas educacionais no Brasil. SAVIANI, Demerval (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: EDUFES, 2011, p. 343 – 372.

DAHL, Robert. **La democracia y sus críticos**. Barcelona: Paidós, 2012.

DERRIDA, Jacques. **Posições**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DUARTE, Clarice Seixas. O Ciclo das Políticas Públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Maetins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 16-43.

FERREIRA, LUIZ ANTONIO MIGUEL. **TEMAS DE DIREITO À EDUCAÇÃO**. SÃO PAULO: IMPRENSA OFICIAL, 2010.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação profissional e capitalismo dependente: o enigma da falta e sobra de profissionais qualificados. **Trabalho Educação e Saúde**, n. 3, v. 5, p. 521-536, 2008.

GALLO, Sívio. **Metodologia do ensino de filosofia**: uma didática para o ensino médio. Campinas: Papyrus, 2012.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 253-264.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil, de 1964/85**. Um estudo sobre a política educacional. Tese de Doutorado em Educação. Rio de Janeiro: IESAE/FGV, 1979.

GOMES NETO, LUÍSA. **EDUCAÇÃO E (M) DEMOCRACIA**. PORTO: UNIVERSIDADE DO PORTO, 2015.

GONÇALVES, Maria Helena Oliveira. **As Reformas Educacionais e o “Choque de Gestão”**: a precarização do trabalho docente. Anais da 28ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu: ANPED, 2005.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. 13. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2014.

HORTA, José Silvério Baia. A política educacional do Estado Novo. In: SAVIANI, Demerval (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: EDUFES, 2011, p. 281 – 315.

HOWLETT, Michael; PERL, Anthony; RAMESH, Mishra. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas. uma abordagem Integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ILKIU, Ivan Moizes. Políticas públicas: superação do modelo atual de gestão pública. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 3, p. 147-170, set./dez. 2012. Disponível em: www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/12583/121721. Acesso em 29 nov. 2018.

KRAWCZYK, Nora; FERRETTI, Celso João. Flexibilizar para quê? Meias verdades da "reforma". **Revista Retratos da Escola**, v. 11, n. 20, jan./jun., 2017, p. 33-44.

LINO, Lucília Augusta. As ameaças da reforma: desqualificação e exclusão. **Revista Retratos da Escola**, v. 11, n. 20, jan./jun., 2017, p. 75-90.

MACÊDO, Orlando Júnior Viana; ALBERTO, Maria de Fátima Pereira; ARAÚJO, Anísio José da Silva. Formação profissional e futuro: expectativas dos adolescentes aprendizes. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 29, n. 1, 2012. p. 779-787. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2012000500014. Acesso em 3 dez. 2018.

MACHADO, Maria Cristina Gomes. Estado e políticas da educação no Império Brasileiro. In: SAVIANI, Demerval (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação Brasileira**. Vitória: EDUFES, 2011, p. 153 – 186.

MAINARDES, Jefferson; GANDIN, Luís Armando. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado das Letras, 2013, p. 143-168.

MARTINS, André Silva. Formulações da classe empresarial para a formação Humana: da educação política à educação escolar. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 10, n. 20, jul./dez., 2015. Disponível em: <http://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/2216>. Acesso em 9 out. 2018.

MATTELART, Armand. **História da Utopia Planetária**: da sociedade profética à sociedade global. 2 ed. Lisboa: Bizâncio, 2012.

MULLER, Pierre. **Les Politiques publiques**. 8. ed. Paris: PUF, 2012.

NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. **Juventude e sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

NUNES, Clarice. História da educação brasileira: novas abordagens de velhos objetos. **Teoria e Educação**, n. 9, 1999, p.128-132.

OLIVEIRA, Fernando Bonadia. Entre Reformas. tecnicismo, neotecnicismo e educação no Brasil. **Avaliação Educacional**. 2018. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2018/01/02/f-oliveira-artigo-comparac-reformas-do-medio/>. Acesso em 9 out. 2018.

OLIVEIRA, JOSÉ ANTÔNIO PUPPIM DE. DESAFIOS DO PLANEJAMENTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: DIFERENTES VISÕES E PRÁTICAS. **REVISTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, V.40, N.2, ABR./2006, P.273-287.

OLIVEIRA, Natália Braga de. Reforma do Ensino Médio, gênero e desvalorização do magistério. **Junho Blog**. 2016. Disponível em: blogjunho.com.br/reforma-do-ensino-medio-genero-e-desvalorizacao-do-magisterio/, Acesso em 09 jun, 2018.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm Acesso em 3 dez. 2018.

ORSO, Paulino José. **Reestruturação curricular no caminho inverso ao do ideário do Escola sem Partido**. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). Escola “sem” partido: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UERJ/LPP, 2017, p. 133-144.

PAIVA, Vanilda Pereira. **História da educação popular no Brasil**: educação popular e educação de adultos. 6.ed. rev. e ampl. São Paulo: Loyola, 2003.

PARANHOS, Michelle Pinto. **A política educacional para a formação dos trabalhadores e a especificidade do projeto capitalista brasileiro: o ideário Educacional em função da (des)qualificação do trabalho**. Boletim técnico do Senac, Rio de Janeiro, v. 36, n.2, maio/ago., 2010.

PASSOS, Sara Rozinda Martins Moura Sá dos; BARBOSA, **Jane Rangel Alves**. **As políticas públicas e o novo cenário da formação de professores para a educação profissional no Brasil: desafios contemporâneos no campo da formação e do trabalho**. In: GODOY, Miriam Adalgisa Bedim; POLON, Sandra Aparecida Machado (org.) **Políticas públicas na educação brasileira**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2017, p. 190-202.

PEIXOTO, Maria do Carmo. **Democratização e desigualdades na Educação Superior**: o caso do Brasil. Anais do XXXV Congresso da Asociación de Estudios latinoamericanos. Lima: 2017.

PEREIRA, Thiago Ingrassia; MAY, Fernanda; GUTIERREZ, Daniel. O acesso das classes populares ao ensino superior: novas políticas, antigos desafios. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 16, n. 32, p. 117-140, jan./jul. 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação: Projetos em disputa? **Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. **IBGE**. 2015. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm>. Acesso em 23 nov. 2018.

POMBO, Olga. **A escola, a recta e o círculo**. 2 ed. Lisboa: Relógio D'água, 2014.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário**. Brasília: DIAP, 2016.

RHODES, Roderick Arthur William; BEVIR, Mark. **Decentering british governance: from bureaucracy to networks**. Berkeley: Institute of Governamental Studies, University of California, Berkeley, 2011.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 38. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

SANFELICE, José Luís. O Estado e a política educacional do regime militar. In: SAVIANI, Demerval (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: EDUFES, 2011, p. 317 – 342.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SCHEIBE, Leda. Educação básica no Brasil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 14, p. 101-113, jan./jun. 2014.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena; COSTA, Vanda R. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Edusp/Paz e Terra, 1984.

SCHILLING, Flávia. **Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas**. São Paulo: Cortez Editora, 2005,

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Britto. Análises de políticas: uma revisão da literatura. **Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS & Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS**, v.3, n. 1, jan/jun, 2012, p. 24-35.

SILVA, Maria das Graças Martins; VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar. Acesso nas políticas de Educação Superior: dimensões e indicadores em questão. **Avaliação**, Campinas, v. 18, n. 3, p. 727-747, nov. 2013.

SILVA, Monica Ribeiro da; SCHEIBE, Leda. Reforma do ensino médio: pragmatismo e lógica mercantil. **Revista Retratos da Escola**, v. 11, n. 20, jan./jun., 2017, p. 19-31.

SIMÕES, Willian. O lugar das Ciências Humanas na "reforma" do ensino médio. **Revista Retratos da Escola**, v. 11, n. 20, jan./jun., 2017, p. 45-59.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, jul/dez, 2006, p. 20-45.

VIDAL, Diana Gonçalves. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 577-588, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n3/aop1177.pdf>. Acesso em 11 dez. 2018.

WU, Xun. **Guia de Políticas Públicas**: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014.