

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngue



Arizona State University

---

Volume 30 Número 6

25 de janeiro de 2022

ISSN 1068-2341

---

## Direito à Educação e Universalização do Ensino Médio no Brasil: Ações do Poder Legislativo Federal (2009-2016)

*Monica Ribeiro da Silva*

Universidade Federal do Paraná - UFPR  
Brasil



*Vanessa Campos de Lara Jakimiu*

Universidade Federal do Ceará - UFC  
Brasil

**Citação:** Silva, M. R. da, & Jakimiu, V. C. de L. (2022). Direito à educação e universalização do ensino médio no Brasil: Ações do poder legislativo federal (2009-2016). *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(6). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6135>

**Resumo:** O artigo é resultado de uma pesquisa que teve como objeto de análise a ampliação do acesso ao ensino médio, última etapa da educação básica no Brasil. A intenção foi a de analisar as proposições da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com vistas a dimensionar as ações do Poder Legislativo voltadas para a efetivação do disposto na Emenda Constitucional 59/2009 que tornou obrigatória a inclusão escolar de todas as pessoas com idade entre 4 e 17 anos até 2016. No que diz respeito ao ensino médio, etapa considerada apropriada para essa faixa etária, foram encontradas 334 proposições, a maioria projetos de lei. A análise foi realizada tomando inicialmente três eixos investigativos: ampliação do acesso e qualificação da permanência; melhoria das condições de oferta e qualidade; incentivo à conclusão e terminalidade. A partir desses eixos as propostas foram categorizadas e analisadas. A pesquisa evidenciou uma expressiva predominância de projetos voltados a promover mudanças curriculares. Da totalidade das iniciativas apenas seis foram convertidas em lei.

**Palavras-chave:** políticas educacionais; direito à educação; ensino médio

### **The right to education and universalization of high school in Brazil: Acts of the federal legislative power (2009-2016)**

**Abstract:** The article results from research whose object of analysis is the amplification of access to high school, the last stage of basic education in Brazil. The intention was to analyze the propositions by the Chamber of Deputies and Federal Senate to dimension the decisions of the Legislative branch regarding the implementation of the determinations of the Constitutional Amendment 59/2009, which required mandatory inclusion of all people between 4 to 17 years old in school until 2016. With regard to high school, a stage considered appropriate for this age group, 334 proposals were found, most of them law projects. The analysis was carried out initially pursuing three lines of investigation: the amplification of access and qualification of the permanence; improvement of supply and quality conditions; and incentive to completion and terminality. From these lines of investigation, the proposals were categorized and analyzed. The study showed an expressive predominance of projects aimed at promoting curricular changes. Of all the initiatives, only six became law.

**Keywords:** educational policies; right to education; high school

### **Derecho a la educación y universalización de la enseñanza media en Brasil: Acciones del poder legislativo federal (2009-2016)**

**Resumen:** Este artículo es resultado de una investigación que tuvo como objeto de análisis la ampliación del acceso a la enseñanza media, última etapa de la educación básica en Brasil. El objetivo planteado fue analizar las proposiciones de la Cámara de Diputados y del Senado Federal con vistas a dimensionar las acciones del poder legislativo dirigidas al cumplimiento de lo dispuesto por la Enmienda Constitucional 59/2009, que volvió obligatoria la inclusión escolar de todas las personas que, hasta 2016, tuvieran entre 4 y 17 años. En cuanto a la enseñanza media, etapa considerada apropiada para esa franja etaria, se encontraron 334 proposiciones, la mayoría de las cuales eran Proyectos de Ley. El análisis se realizó, inicialmente, a partir de tres ejes investigativos: ampliación del acceso y cualificación de la permanencia; mejora de las condiciones de oferta y calidad; incentivo a la conclusión y terminalidad. Se procedió, entonces, a la categorización y análisis de las propuestas. La investigación puso de manifiesto un expresivo predominio de proyectos cuyo fin era promover cambios curriculares. De la totalidad de las iniciativas, solo seis fueron convertidas en ley.

**Palabras-clave:** políticas educativas; derecho a la educación; enseñanza media

### **Direito à Educação e Universalização do Ensino Médio no Brasil: Ações do Poder Legislativo Federal (2009-2016)**

O ensino médio, etapa conclusiva da educação básica, se depara ainda com o desafio da ampliação do acesso e da permanência e, ao mesmo tempo, com um quadro expressivo de abandono e exclusão. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996) foi atualizada pela Lei 12.061/09 que sinalizou para sua universalização e gratuidade. Posteriormente, a Emenda Constitucional 59/2009 definiu, dentre os preceitos constitucionais, a obrigatoriedade e gratuidade escolar dos 4 aos 17 anos de idade e a ampliação dos programas suplementares para toda a educação básica, focalizando material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O ensino médio passou por expressiva expansão do acesso entre os anos de 1991 e 2004, indo de pouco mais de 3.700.000 para 9 milhões de matriculados ao final desse período. A partir de 2004 passa a haver decréscimo da matrícula, mantendo-se praticamente inalterada na faixa das 8.300.000 até 2014. Desse ano em diante volta a decrescer (em 2015 eram 8.076.150; em 2016

somavam 8.133.040; em 2017 estava em 7.930.384; em 2018 eram 7.709.929 e em 2019 totalizavam 7.465.891 matrículas, considerando todas as idades; Brasil, INEP, Censo Escolar da Educação Básica 1991, 2004, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019). Ainda que se observe decréscimo no total, entre 2009 e 2016 ocorre aumento do acesso para as pessoas da faixa etária de 15 a 17 anos, e sobretudo nas redes públicas estaduais de ensino. A taxa líquida de matrícula, que mostra a proporção de pessoas em idade apropriada na etapa, cresce em todas as regiões do país, sobretudo, nas mais pobres e menos industrializadas, indo de 50,9% em 2009 para 71,1% em 2019. Em 2016 a taxa líquida estava em 67,5%. (Silva, 2020). A diminuição da matrícula, conforme observado acima, se dá dentre as pessoas com 18 anos ou mais. Em que pese a expansão verificada, em 2016 passavam de 1.500.000 jovens em idade escolar obrigatória sem qualquer vínculo com o sistema educacional no país.

Esse cenário explica o disposto no anexo da Lei 13.005/14 que estabelece o Plano Nacional de Educação 2014-2024 que traz, dentre as suas metas, a universalização da educação básica. Particularmente no que se refere ao ensino médio o PNE prevê na meta 3 a universalização, até o ano de 2016, do “atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos” e a elevação, até o final do período de vigência do PNE, da “taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)” (Brasil, 2014, não paginado).

Diante desse quadro, o presente estudo problematiza o processo de consolidação do direito à educação por meio das iniciativas do poder legislativo federal. Tendo em vista que em 2009 se demarcou a obrigatoriedade da inclusão de toda a faixa etária entre 15 e 17 anos no sistema escolar até 2016, buscou-se responder à seguinte questão: Que ações do poder legislativo, de âmbito federal, caracterizam proposições com vistas à ampliação do acesso, qualificação da permanência e garantia de conclusão dos estudantes do ensino médio no período 2009-2016?

Para a análise realizada, foram estabelecidos três eixos investigativos: proposições que visam à ampliação do acesso e qualificação da permanência dos jovens na escola; proposições que visam à melhoria das condições de oferta e qualidade; proposições de incentivo à conclusão e terminalidade. Desses eixos foi derivado um conjunto de descritores para realização de busca no portal oficial da Câmara dos Deputados e no portal oficial do Senado Federal obedecendo ao critério de se constituírem em mecanismos que pudessem favorecer o acesso, permanência e conclusão na última etapa da educação básica. Considerando o período delimitado e os objetivos da pesquisa, foram analisadas 290 proposições na Câmara dos Deputados, das quais 129 versavam sobre propostas de alteração no currículo. No Senado foram detectadas 44, das quais 18 remetiam ao currículo. Outros assuntos que foram objeto da ação legislativa, conforme categorização definida para a pesquisa, compreenderam: financiamento, infraestrutura e condições materiais, estudantes, materiais didáticos; profissionais da educação, saúde escolar; jornada escolar, transporte escolar; alimentação escolar. Às proposições encontradas para esses descritores foi somado o PL 8035/2010, com origem no Poder Executivo e que trata do Plano Nacional de Educação. Além dessas, outros quatro projetos de lei que faziam menção direta à EC 59/2009 também foram analisados.

A partir dos três eixos investigativos enunciados, e de uma busca com fins exploratórios no portal institucional da Câmara dos Deputados e no portal do Senado Federal, foram definidos os descritores que orientaram a pesquisa de proposições: currículo (reformulação curricular e/ou inclusão de disciplinas), financiamento, profissionais da educação, estudantes/alunos, materiais didáticos, alimentação escolar, saúde escolar, transporte escolar e infraestrutura física e material.

Considerando a expressiva produção legislativa em torno do currículo do ensino médio, sobre este tema recaiu um estudo específico, considerando duas ações do legislativo: uma, com origem na Câmara dos Deputados (PL 6.840/2013) e outra, com origem no Poder Executivo (MPV 746/16 convertida na Lei 13.415/2017). O objetivo dessa análise foi o de analisar as propostas considerando as possibilidades nelas enunciadas no que diz respeito à garantia de acesso,

permanência e conclusão dos estudantes que se encontram na faixa etária obrigatória e apropriada para o ensino médio.

O procedimento utilizado para mapeamento, tabulação, análise e interpretação dos dados coligidos baseou-se na técnica de análise de conteúdo conforme Bardin (2011). Inicialmente, foi feita uma leitura preliminar da ementa de cada uma das proposições. Após isso, foi realizada a categorização para quantificação e análise qualitativa do inteiro teor.

## **O Legislativo Federal: Características, Finalidades e Composição**

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) enquanto a mais alta disposição jurídica, ocupa um papel fundamental na declaração, instauração, implementação e manutenção da democracia. Implementada no período pós ditadura civil-militar (1964-1985) e estabelece mecanismos normativos que garantem o movimento de redemocratização e de institucionalização do processo democrático e estabelece os poderes constituintes, dentre estes, o legislativo federal. O legislativo federal, neste sentido, constitui-se como órgão político da sociedade e ao mesmo tempo como exigência para a existência do Estado democrático de direito.

O legislativo federal possui três funções: legiferante, fiscalizadora e educativa. A função legiferante está relacionada à elaboração e tramitação de leis, a função fiscalizadora está relacionada ao estabelecimento de mecanismos fiscalizadores de modo a atuar como moderador do poder soberano e a função educativa está relacionada à sua característica pública aberta à todos os segmentos da sociedade para debater proposições de interesse. (Saberes, 2016).

Em sua composição o legislativo federal é constituído pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ambos tendo como finalidade representar o poder (decisório) da sociedade civil. Este organiza-se a partir do sistema bicameral prevendo, portanto, atuação originadora e revisora em torno das proposições em ambas as casas legislativas. Neste sentido, uma proposição originada e aprovada por uma casa legislativa deve ser revista pela outra podendo ser aprovada, emendada, rejeitada ou arquivada. Assim, por exemplo, se uma proposição é originada na Câmara dos Deputados e é aprovada, ela segue para o Senado Federal para deliberação. Caso seja aprovada sem emendas, esta segue para sanção presidencial. Se receber emendas, retorna à casa da origem.

A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados e o Senado Federal é composto por 81 senadores. Com relação à estrutura organizacional da Câmara dos Deputados, a mesma é composta por cadeiras eleitas por meio de voto proporcional em cada Estado e no Distrito Federal. (Torrens, 2013). O Senado Federal é composto por cadeiras eleitas por meio de eleição majoritária, sendo possível eleger três Senadores por unidade Federativa (26 Estados mais o Distrito Federal). Cada Senador é eleito com dois suplentes. O mandato para o Senado Federal tem duração de 8 anos. A eleição para a representação das unidades federativas acontece a cada quatro anos, de modo alternado por um e dois terços. Neste sentido, o processo eleitoral alterna entre a eleição de 27 vagas (sendo um senador para cada ente da federação) e entre a eleição de 54 vagas (sendo dois novos senadores para cada ente da federação; Senado Federal, 2016).

Toda a atividade legislativa é regida pela Constituição Federal (Brasil, 1988) e pelos regimentos internos de ambas as casas que regulam e normatizam aspectos em torno da atividade legislativa, da atuação dos legisladores, da formação de comissões e da apresentação e tramitação de proposições. A Constituição Federal prevê inclusive autonomia para que cada casa legislativa tenha seu próprio regimento interno estabelecendo normas para a atuação dos parlamentares e partidos políticos durante a deliberação das proposições.

A apresentação e deliberação das proposições deve ocorrer durante a legislatura, que é o período de vigência do mandato dos Congressistas. Ao final da legislatura as proposições são

arquivadas, excetuando-se os casos especificados nos regulamentos de ambas as casas legislativas. No início da nova legislatura, a contar até 180 dias na Câmara dos Deputados e até 60 dias no Senado Federal após a primeira sessão legislativa (período de funcionamento do Congresso a cada ano) o autor da proposição pode requerer a desarquivamento da tramitação de modo a retomar a tramitação da etapa em que se encontrava quando foi arquivada (Câmara dos Deputados, 2016). Considerando que as proposições são de diferentes naturezas, tanto em sua origem quanto em suas finalidades, conceitualmente as proposições podem ser divididas em proposições normativas (passíveis de se transformar em norma jurídica) e proposições documentais (não passíveis de se transformar em norma jurídica), conforme quadro a seguir:

## Quadro I

### *Classificação das Proposições*

Proposições Normativas		Proposições Documentais	
PL	Projeto de Lei Ordinária	REC	Requerimento
PLP	Projeto de Lei Complementar	RIC	Requerimento de Informação
PLV	Projeto de Lei De Conversão	MSC	Mensagem
PDC	Projeto de Decreto Legislativo	INC	Indicação
PRC	Projeto de Resolução	----	Moção
PEC	Proposta de Emenda à Constituição	----	Parecer
PLD	Proposta de Lei Delegada	----	Recurso
MPV	Medida Provisória		

*Fonte:* Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no portal institucional da Câmara dos Deputados, (2020)

De acordo com Queiroz (2014, p. 44) formalmente a tramitação do projeto de lei no âmbito do plenário passa por etapas. A primeira etapa é a tramitação nas Comissões, nesta o projeto de lei é apresentado em plenário, numerado e distribuído às Comissões. A análise da constitucionalidade, da admissibilidade e do mérito é feita no âmbito de Comissões específicas. No caso de proposições com conteúdo idêntico as mesmas tramitam juntas, procedimento regimental chamado de apensação. Em seguida o Presidente da Comissão designa um parlamentar para atuar como relator e emitir parecer. Ao relator também é estipulado prazo determinado para a emissão do parecer. O parecer é composto por três etapas: relatório, voto do relator e parecer da comissão. O parecer pode ser favorável, favorável com emendas, favorável com substitutivo ou contrário. No caso de o relator indicar a necessidade de parecer substitutivo, é aberto novo prazo para emendas (Queiroz, 2014). Após a votação nas Comissões, o projeto é encaminhado ao plenário para votação. Após a proposição ser votada no âmbito do legislativo federal ela ainda é submetida à deliberação executiva que pode sancionar ou vetar a proposição. No caso de aprovação, a proposição torna-se lei e o Presidente da República tem o prazo de 48 horas para ordenar a publicação da mesma no Diário Oficial da União (DOU). No caso de reprovação o executivo deve encaminhar ao Congresso Nacional as razões que fundamentam, mantém ou rejeitam o veto.

Já a MPV consiste em uma norma legislativa de autoria da Presidência da República a ser empregada em casos de relevância e urgência excetuando-se alguns temas. A MPV começa a vigorar imediatamente após a sua publicação, no entanto, antes da sua conversão em lei, esta precisa ser aprovada pelo legislativo federal. A deliberação de uma MPV ocorre por meio de uma Comissão Mista formada por 12 Senadores e 12 Deputados titulares (com igual número de suplentes. Durante o período de votação a MPV se torna pauta prioritária paralisando a deliberação de outras proposições. A MPV pode tramitar também como PLV (projeto de lei de conversão) que ocorre

quando o parecer da Comissão Mista delibera pela alteração no texto original da mesma. Após deliberação pela Comissão Mista, a MPV segue para o Plenário da Câmara dos Deputados, casa iniciadora e se aprovada é remetida ao Senado Federal. Se a MPV for aprovada em ambas as casas legislativas a mesma é submetida à promulgação do presidente da mesa do congresso não sendo sujeita à sanção ou veto. Se a MPV for rejeitada pela Câmara ou pelo Senado, o Presidente da Casa deve comunicar a decisão ao Presidente da República, bem como, publicar no Diário Oficial da União (DOU) um ato declaratório de rejeição da MPV (Câmara dos Deputados, 2020). Do ponto de vista institucional regulado pelos regimentos internos a aprovação das proposições depende de vários fatores, dentre eles, da “[...] mobilização da sociedade, do interesse dos Parlamentares e dos partidos e da articulação do Governo” (Câmara dos Deputados, 2020, não paginado).

Neste estudo, especificamente, dentre as diferentes espécies de proposições, toma-se como objeto de análise mais aprofundada os PL e a MPV. O PL pode ser apresentado por um ou mais legislador (deputado ou senador), por uma Comissão, pelo Presidente da República, pelo Procurador-Geral da República, pelo Supremo Tribunal Federal e também pelos cidadãos. (Câmara dos Deputados, 2020).

### **A Produção Legislativa e a Ampliação do Acesso ao Ensino Médio: As Proposições do Congresso Nacional (2009-2016)**

Entre os anos de 2009 e 2016 foram identificadas 290 proposições na Câmara dos Deputados e 44 no Senado Federal que tinham alguma incidência sobre o ensino médio. Do total de proposições das duas casas legislativas isolou-se àquelas que seriam passíveis de serem convertidas em lei e foi feita a opção por analisar as que tramitaram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal observando a origem, para evitar sobreposição ou repetição, considerando a tramitação obrigatória nas duas casas. As proposições encontradas abrangeram distintas espécies: Projeto de Lei (PL); Projeto de Emenda Constitucional (PEC); Projeto de Lei de Conversão (PLV); Lei Complementar (PLP) sendo constatado o predomínio da apresentação de projetos de lei por parte dos legisladores, ao todo 279, representando 84% das proposições.

Os assuntos que predominaram foram, nessa ordem: alterações curriculares (147 proposições); profissionais da educação (57 proposições); público-alvo do ensino médio/estudantes (43 proposições); financiamento (32 proposições); infraestrutura e condições materiais (18 proposições); material didático (13 proposições); alimentação escolar (8 proposições); saúde escolar (7 proposições); jornada escolar (7 proposições); transporte escolar (2 proposições).

Na categoria currículo foram identificadas 66 proposições para criação de disciplinas com predominância para Educação Ambiental, prevenção ao uso de drogas, educação no trânsito; 64 com o objetivo de incluir temáticas em alguma disciplina (com predominância para educação ambiental, educação no trânsito, educação financeira, símbolos nacionais; dentre as temáticas propostas estão: ensino da bíblia e teoria criacionista); 13 projetos de lei com a finalidade de instituir semanas, campanhas ou programas dentre os quais se destaca a criação do o Programa Escola sem Partido. Também foram identificadas 02 proposições com vistas a tornar obrigatório alguma disciplina (História e Geografia); e 02 com objetivo de realizar uma reformulação curricular de maior abrangência, as quais serão analisadas posteriormente.

Para os profissionais da educação somam 57 proposições dentre as quais predominam o estabelecimento de competência exclusiva para a docência vinculada a alguma formação específica, como Educação Física ou Sociologia; e a obrigatoriedade de inclusão de outras profissões no espaço escolar (nutricionista, psicólogo, assistente social). Na categoria público alvo/estudantes, dentre as 43 proposições há predominância de assuntos vinculados à orientação vocacional (com 8

proposições); e concessão de meia entrada (3 proposições). Na categoria financiamento (32 proposições) o predomínio recai sobre a definição do piso salarial e o estabelecimento do valor do piso salarial dos profissionais da educação e, também, sobre o estabelecimento de financiamento para alimentação escolar; Sobre infraestrutura e condições materiais (18 proposições) sobressai projetos de lei para construção de quadras desportivas; na categoria material didático, as 13 proposições se referem a temas diversos, dentre eles a inclusão obrigatória do hino nacional nos livros e o tempo de uso dos mesmos); sobre alimentação escolar (oito proposições) a maior parte se refere à prevenção da obesidade; em saúde escolar (sete proposições) o assunto dominante é a obrigatoriedade de realização de exames médicos; na categoria jornada escolar, das sete proposições cinco se referem à ampliação da jornada (tempo integral); em transporte escolar, as duas proposições remetem ao uso do transporte escolar por estudantes do ensino médio.

Além dessas, foram encontradas quatro proposições que fazem remissão direta à EC 59/2009, sendo três projetos de lei na Câmara dos Deputados e uma PEC. Dos projetos de lei, dois deles tratam da adequação do Estatuto da Criança e do Adolescente ao disposto na mudança constitucional. O terceiro PL se refere, especificamente, à inclusão dos estabelecimentos de ensino médio dentre os que deverão comunicar ao Conselho Tutelar os casos que especifica o Art. 56 do Estatuto da Criança e do Adolescente. A PEC 37/2014 propõe a alteração “do § 3º do art. 208 da Constituição Federal, para estabelecer o dever do poder público de recensear os educandos na educação básica obrigatória, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.”

Do conjunto da atividade legislativa, considerando o total de proposições entre Câmara e Senado (334), apenas seis foram transformadas em lei incluindo a aprovação do Plano Nacional de Educação, de maior abrangência em relação ao conjunto de categorias analisadas:

## Quadro II

### *Proposições Convertidas em Lei que Afetam o Ensino Médio – Legislativo Federal – 2009-2016*

Lei 11.947/2009 (Origem na Medida Provisória 455/2009) – Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis 10.880/2004, 11.273/2006, 11.507/2007; revoga dispositivos da Medida Provisória 2.178-36/2001, e a Lei 8.913/1994; e dá outras providências
Lei 12.306/2010 (Origem na Medida Provisória 484/2010) - Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados e ao Distrito Federal, Institui o Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, para o exercício de 2010, e dá outras providências
Lei 12.796/2013 (PL 5395/2009/AV 324/2009) - Altera o art. 62 da LDBEN 9.394/1996 para dispor sobre a formação de docentes para atuar na educação básica. NOVA EMENTA: Altera a LDBEN 9.394/1996, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dá outras providências.
Lei 13.006/2014 (PL 7507/2010) - Acrescenta § 7º ao art. 26 da LDBEN 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para obrigar a exibição de filmes de produção nacional nas escolas de educação básica
Lei 13.005/2014 (PL 8035/2010) – Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências

Lei 13.415/17 (Origem na Medida Provisória 746/16) - Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a LDBEN 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. NOVA EMENTA: Altera as Leis LDBEN 9.394/1996 e 11.494/2007, 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 5.452/1943, e o Decreto-Lei 236/1967; revoga a Lei 11.161/2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral

*Fonte:* Elaboração própria a partir dos dados disponíveis no portal institucional da Câmara dos Deputados (2020)

Vale destacar que das seis leis aprovadas, quatro delas foram originadas pelo Poder Executivo, sendo três medidas provisórias e um projeto de lei. Este contexto revela tanto uma forte incidência do poder executivo em detrimento do poder legislativo no que se refere à aprovação de leis quanto o paradoxo da atividade legislativa, pois embora intensa, resulta, na verdade, em pouquíssimas proposições convertidas em lei. Uma conclusão decorrente da aproximação feita com o conjunto das iniciativas é a de que muitas delas versam sobre leis já existentes ou ações já implementadas nas esferas federal, estaduais ou municipais.

No que tange ao conteúdo das proposições tornadas normas jurídicas, uma (1) versa sobre alteração na formação de professores; uma (1) versa sobre alteração curricular; duas se referem ao financiamento da educação básica sendo uma delas diretamente ao ensino médio (a Lei 12.306/2010 que trata, em caráter excepcional, de aporte financeiro durante o exercício 2010) e duas delas são de considerável amplitude: a Lei 13.005/2014 que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024 e a Lei 13.415/2017 que passou a ser chamada de reforma o ensino médio.

## **A Produção Legislativa de Maior Repercussão: O Currículo do Ensino Médio**

No período estudado, destacaram-se as propostas que tinham por objetivo produzir mudanças nos currículos do ensino médio e que compuseram aproximadamente 45% das iniciativas dos parlamentares. Em razão dessa constatação, a pesquisa priorizou a análise do que foi formulado nesse campo. Essas duas proposições se sobressaíram, também, por se diferenciarem das demais encontradas nessa categoria, quase a totalidade delas tomando um aspecto particular como a criação de disciplinas ou de temáticas para serem incluídas e alguma disciplina.

Pelo grau de amplitude das mudanças enunciadas, o projeto de lei e a medida provisória analisados a seguir foram alvo de intensas manifestações e interlocuções entre representações da sociedade civil e parlamentares. Por essa razão, esse aspecto também será considerado na discussão.

### **O Projeto de Lei 6.840/2013: Propõe uma Reformulação Geral no Ensino Médio**

O PL 6.840/2013 é resultado do Relatório da Comissão Especial destinada a promover Estudos e Proposições para a Reformulação do Ensino Médio – CEENSI<sup>1</sup> que se propunha a

<sup>1</sup> A CEENSI foi composta pelo Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG, Presidente), Deputado Wilson Filho (PTB-PA, Relator e pelos seguintes membros titulares: Ariosto Holanda (PROS – CE), Artur Bruno (PT – CE), Chico Lopes (PCdoB – CE), Danilo Cabral (PSB – PE), Edmar Arruda (PSC – PR), Eurico Junior (PV – RJ), Gabriel Chalita (PMDB – SP), Izalci (PSDB – DF), Jorginho Mello (PR – SC), José Linhares (PP – CE), Junji Abe (PSD – SP), Lelo Coimbra (PMDB – ES), Luís Tibé (PTdoB – MG), Newton Lima (PT – SP),



alterar a LDB 9.394/96. Tinha como intenções instituir a jornada em tempo integral no Ensino Médio e dispor sobre a organização dos currículos em áreas do conhecimento, além de outras providências.

Dentre as propostas desse PL constava a obrigatoriedade da jornada de tempo integral com no mínimo 7 horas diárias para o diurno com prazo de 20 anos para universalização; a proibição de acesso ao ensino noturno para menores de 18 anos, o que deveria ocorrer em até três anos a contar da aprovação da Lei; o ensino médio noturno deveria ter uma duração de 4.200 horas, o mínimo de três horas diárias e o mesmo conteúdo curricular do ensino diurno; o currículo deveria ser organizado em quatro áreas de conhecimento: linguagem, matemática, ciências da natureza e ciências humanas, conferindo, no entanto, prioridade para Língua Portuguesa e Matemática; a partir do terceiro ano os estudantes escolheriam uma dessas áreas/ênfases chamadas de opções formativas; se estabelecia ainda a obrigatoriedade de inclusão de temas transversais ao currículo, dentre eles empreendedorismo, prevenção ao uso de drogas, educação ambiental, sexual, de trânsito, cultura da paz, código do consumidor, e noções sobre a Constituição Federal; no último ano seria incentivada a escolha da carreira profissional com base no currículo normal, tecnológico ou profissionalizante; as avaliações e processos seletivos para o acesso ao ensino superior seria feita considerando a opção formativa do aluno (ciências da natureza, ciências humanas, linguagens, matemática ou formação profissional); a formação de professores também passaria a ocorrer por áreas do conhecimento.

No Relatório da Comissão se encontram descritas as atividades da CEENSI (22 Audiências Públicas; quatro Seminários Estaduais: Piauí, Distrito Federal, Acre e Mato Grosso; um Seminário Nacional - 15 e 16 de outubro de 2013 no Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados). Do exposto das Audiências Públicas foi possível identificar as entidades e pessoas que foram ouvidas bem como suas propostas; ao confrontar tais propostas com o que está disposto no PL evidenciando que as proposições incorporadas foram oriundas das vozes que representavam entidades ligadas ao empresariado nacional por meio de suas fundações e institutos. É o caso da Audiência com a Sra. Priscila Fonseca da Cruz, Diretora Executiva do Movimento Todos pela Educação que traz a ideia das opções formativas ou ênfases de escolhas justificada na alegação de que o ensino médio comporta um número excessivo de disciplinas e que os estudantes não necessitam ter acesso à todas elas. (CEENSI, 2013).

A intenção de alterar a LDB 9.394/1996, no que ela legisla sobre as finalidades e modos de organização do Ensino Médio colocava o PL 6.840/2013 em posição diametralmente oposta à das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) homologadas em 2012. (BRASIL, 2012). Para estas Diretrizes, o currículo deveria ser composto pelo conjunto das experiências formativas que atribuem sentido e relevância ao conhecimento escolar de forma integrada a partir das dimensões do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura. No PL o currículo é concebido a partir de uma lógica fragmentada em opções formativas que culminaria por privar os estudantes do acesso a uma formação básica comum. A obrigatoriedade da jornada em tempo integral, bem como a proibição de que menores de 18 anos estudem à noite configuram propostas que atuam de modo a dificultar o acesso, permanência e conclusão da educação básica.

---

Nilson Leitão (PSDB – MT), Paulo Rubem (PDT – PE), Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM – TO), Raul Henry (PMDB – PE), Sebastião Rocha (SD – AP), Waldener Pereira (PT – BA), Waldir Maranhão (PP – MA). E como membros suplentes os Deputados Alex Canziani (PTB – PR), André Figueiredo (PDT – CE), Domingos Dutra (SD – MA), Efraim Filho (DEM – PB), Esperidião Amin (PP – SC), Geraldo Resende (PMDB – MS), Gustavo Petta (PCdoB – SP), Leopoldo Meyer (PSB – PR), Nilson Pinto (PSDB – PA), Osmar Serraglio (PMDB – PR), Professor Sétimo (PMDB – MA), Ronaldo Zulke (PT – RS), Rosinha da Adefal (PTdoB – AL), Ságua Moraes (PT – MT), Sibá Machado (PT – AC), Valtenir Pereira (PROS – MT), Zequinha Marinho (PSC – PA).

Diante do PL 6.840/2013 é criado o Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio (MNDEM)<sup>2</sup> que defendia que o referido PL trazia retrocessos no que diz respeito à garantia do direito à educação. O MNDEM manifestou preocupações quanto à compulsoriedade da jornada de tempo integral uma vez que isto desconsiderava a realidade dos jovens que estudam e trabalham o que poderia se constituir em indução ao abandono escolar. Sobre a organização curricular, o MNDEM se posicionava de forma contrária à divisão dos currículos nas chamadas “opções formativas”, pois estas reforçariam a fragmentação e a hierarquização de conhecimentos, bem como impediria o acesso comum ao conjunto das disciplinas que classicamente compõem o ensino médio. Nessa direção, afirmava: “[...] contraria tanto a Constituição Federal quanto a LDBEN que asseguram o desenvolvimento pleno do educando e a formação comum como direito” (ANPEd, 2014, não paginado).

Importa observar que o Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio teve papel fundamental durante o processo de tramitação do PL 6.840/2013, tendo estabelecido interlocuções com o Presidente da Câmara Especial, Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), contribuindo para modificar o texto original do PL compondo um substitutivo:

### **Quadro III**

*Texto Substitutivo do PL 6.840/2013*

1. As “opções formativas” figuram como possibilidades de aprofundamento nos casos em que se tiver a jornada ampliada, valendo o mesmo para a formação técnico profissional;
2. **Não consta mais obrigatoriedade do tempo integral para jovens de 15 a 17 anos**, sendo esta uma possibilidade para os que o desejarem;
3. **Foram retiradas as proposições sobre temas transversais e a restrição de idade para o ensino médio noturno.**
4. Sobre a organização curricular houve uma aproximação com as atuais diretrizes curriculares nacionais do ensino médio ficando assim a redação:  
“Art. 24. ....  
VIII – a carga horária mínima anual de que trata o inciso I deverá **ser progressivamente ampliada no ensino médio para mil e quatrocentas horas**, a critério dos sistemas de ensino e de acordo com as diretrizes, objetivos, metas e estratégias estabelecidos no Plano Nacional de Educação.”  
Art. 2º O art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:  
“Art. 36. Os currículos do ensino médio, observado o disposto na Seção I deste Capítulo, serão organizados a partir das seguintes áreas do conhecimento:  
I – linguagens;  
II – matemática;

<sup>2</sup> “O Movimento Nacional pelo Ensino Médio foi criado [no ano de 2014] por dez entidades do campo educacional – ANPED (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação), CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade), FORUMDIR (Fórum Nacional de Diretores das Faculdades de Educação), ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação), Sociedade Brasileira de Física, Ação Educativa, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da educação), CONIF (Conselho Nacional Das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica) e CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) [...] com vistas a intervir no sentido da não aprovação do Projeto de Lei nº 6.840/2013. Para esse fim empreendeu um conjunto de ações junto ao Congresso Nacional e ao Ministério da Educação [...]” (OBSERVATÓRIO DO ENSINO MÉDIO, 2016).

III – ciências da natureza; e

IV – ciências humanas.

§ 1º A base nacional comum do ensino médio abrangerá as quatro áreas do conhecimento.

§ 2º As instituições de ensino definirão suas propostas curriculares, articulando-as com as dimensões do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura como eixo integrador entre os conhecimentos de distintas naturezas, contextualizando-os em sua dimensão histórica e em relação ao contexto social contemporâneo.

[...]§ 6º Os currículos do ensino médio adotarão metodologias de ensino e de avaliação que evidenciem a contextualização, a interdisciplinaridade e a transversalidade, bem como outras formas de interação e articulação entre diferentes campos de saberes específicos.

§ 7º Integram as áreas do conhecimento a que se refere o caput os seguintes componentes curriculares obrigatórios: I - linguagens: a) língua portuguesa; b) língua materna, para as populações indígenas; c) língua estrangeira moderna; d) arte; e) educação física; II – matemática. III - ciências da natureza: a) biologia; b) física; c) química; IV - ciências humanas: a) história; b) geografia; c) filosofia; d) sociologia.

§ 8º Outros conteúdos curriculares, a critério dos sistemas e das instituições de ensino, conforme definido em seus projetos político-pedagógicos, poderão ser incluídos na parte diversificada dos currículos do ensino médio, devendo ser tratados, preferencialmente, de forma transversal e integradora.

**5. Foi retirada a formação de professores por área, ficando a seguinte formulação;**

“Art. 62. ....

§ 8º Os currículos dos cursos de formação de docentes deverão ser estruturados a partir da base nacional comum da educação

Fonte: Adaptado de ANPEd, (2014, grifo nosso).

O texto substitutivo que passa a compor o PL 6.840/2013 alterava, assim, o que estava sendo considerado como prejuízos à formação dos estudantes (como a divisão dos currículos em opções formativas), ou ainda a obrigatoriedade do tempo integral, considerado um indutor à evasão escolar, sobretudo dos jovens que estudam e trabalham. Esse PL, aprovado na CEENSI em dezembro de 2014, no entanto, não chegou a ir à votação no Plenário da Câmara dos Deputados. Isso porque no ano de 2015 ocorre a mudança de legislatura, o que implicaria no desarquivamento da proposta, mas, naquele ano e no próximo a temática do legislativo federal estava ocupada, sobretudo, com o processo de impeachment de Dilma Rousseff (PT). O ensino médio voltará à pauta somente após o afastamento definitivo da Presidente, quando assume, então, Michel Temer (PMDB).

### **A MPV 746/2016 – A Reforma do Ensino Médio pela Lei 13.415/2017**

A primeira medida de alto impacto social e educacional tomada após Michel Temer (PMDB) ao assumir definitivamente a Presidência foi a publicação da Medida Provisória 746, em 22 de setembro de 2016.

A MPV 746/16 comportava um conjunto de propostas e, por esta razão, foi considerada como sendo indutora a uma ampla reforma do ensino médio. Além da ampliação da jornada, era retomada a proposição de subdivisão do currículo entre uma parte destinada à formação comum e outra parte composta por itinerários formativos dos quais cada estudante cursará apenas um. Além disso, a medida provisória propunha mudanças na normatização sobre o financiamento público dessa etapa educacional, promovendo a indução à realização de parcerias público-privadas para oferta do itinerário da formação técnica e profissional. Outro aspecto presente no texto

encaminhado pelo Poder executivo dizia respeito ao reconhecimento de “notório saber” com vistas à permissão de que pessoas sem formação específica pudessem assumir disciplinas no itinerário da formação técnica e profissional.

Diante dessas proposições, foram várias as críticas feitas por entidades da sociedade civil, dentre elas o MNDEM, novamente. Como aspectos preocupantes eram indicadas a precarização da docência pelo reconhecimento de notório saber e a consequente desvalorização da formação profissional; o incentivo à ampliação da jornada sem que se tivessem assegurado investimentos de forma permanente; a formação técnico-profissional de nível médio por meio de parcerias com o setor privado, que poderia resultar em uma forma precarizada de qualificação; a retirada da obrigatoriedade de disciplinas como Filosofia, Sociologia, Artes e Educação Física que se configuraria em mais um aspecto da sonegação do direito ao conhecimento; a divisão do currículo em itinerários que reforçaria ainda mais as desigualdades educacionais já existentes e fragilizaria a compreensão do ensino médio como educação básica, comum a todos, como previsto na LDB 9.394/1996. (MNDEM, 2016).

Após 11 audiências públicas em uma Comissão Mista formada por senadores e deputados, a MPV 746 foi aprovada como Lei 13.415/2017. Entre as propostas do texto original e a lei aprovada ocorreram algumas mudanças. As principais alterações dizem respeito à carga horária obrigatória destinada à formação básica comum (a MPV 746 propunha 1.200 horas e a Lei 13.415/2017 definiu até 1.800 hs); a realização de parcerias público-privada torna-se possível, além das previstas para a formação técnica e profissional, também para a realização de convênios para oferta de parte da carga horária na modalidade à distância.

A MPV 746/2016/Lei 13.415/17 foi aprovada mesmo diante das críticas impetradas por parte dos profissionais da educação, representantes de movimentos sociais, estudantes e atores ligados à área da educação.<sup>3</sup> Em consulta pública realizada no portal do Senado Federal a MPV 746/2016 teve 73.554 votos contra e 4.551 votos a favor. (CONSULTA PÚBLICA, 2016). A MPV 746/2016 não só não recebeu apoio durante a consulta pública como recebeu inúmeras notas de repúdio, notas públicas e moções contrárias advindas das mais diversas entidades:

#### Quadro IV

*Notas de Repúdio, Notas Públicas e Moções Contrárias à MPV 746/2016*

<b>Entidade:</b>	<b>Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio</b>
Notícia:	Manifesto do em apoio aos professores e em repúdio ao Governo do Estado do Paraná
Fonte:	<a href="http://www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/manifesto-do-movimento-nacional-em-defesa-do-ensino-medio-em-apoio-aos-professores-e-em-repudio-ao-governo-do-estado-do-parana/">http://www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/manifesto-do-movimento-nacional-em-defesa-do-ensino-medio-em-apoio-aos-professores-e-em-repudio-ao-governo-do-estado-do-parana/</a>
<b>Entidade:</b>	<b>Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz</b>
Notícia:	Nota de repúdio à Reforma do Ensino Médio
Fonte:	<a href="http://www.epsjv.fiocruz.br/nota-de-repudio-a-reforma-do-ensino-medio">http://www.epsjv.fiocruz.br/nota-de-repudio-a-reforma-do-ensino-medio</a>

<sup>3</sup> Daniel Cara da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Adilson César de Araújo do Fórum de Dirigentes de Ensino dos Institutos Federais, Iria Brzezinski da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Marta Vanelli da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Monica Ribeiro da Silva do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio. Maior detalhamento ver: Ferreti & Silva (2017). Reforma do ensino médio no contexto da Medida Provisória n. 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia. Educ. Soc., Campinas, v. 38, n.º. 139, p.385-404. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00385.pdf>

<b>Entidade:</b>	<b>Associação Nacional de Pesquisadores em Artes Plásticas (ANPAP)</b>
Notícia:	Manifestações de repúdio à reforma do Ensino Médio (PEC 746) e PEC 241
Fonte:	<a href="https://artesvisuaisuergsblog.wordpress.com/2016/10/02/manifestacoes-de-repudio-a-reforma-do-ensino-medio/">https://artesvisuaisuergsblog.wordpress.com/2016/10/02/manifestacoes-de-repudio-a-reforma-do-ensino-medio/</a>
<b>Entidade:</b>	<b>Grupo de Trabalho Educação, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), do Ministério Público Federal</b>
Notícia:	PFDC lança nota pública sobre riscos de reforma do ensino por meio de medida provisória
Fonte:	<a href="http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2016/setembro/pfdc-lanca-nota-publica-sobre-riscos-de-reforma-do-ensino-medio-por-meio-de-medida-provisoria">http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2016/setembro/pfdc-lanca-nota-publica-sobre-riscos-de-reforma-do-ensino-medio-por-meio-de-medida-provisoria</a>
<b>Entidade:</b>	<b>Diretoria do ANDES-SN</b>
Notícia:	Nota de repúdio à Contrarreforma do Ensino Médio imposta pela MP 746/16
Fonte:	<a href="http://aduepb.com.br/2016/09/27/nota-de-repudio-a-contrarreforma-do-ensino-medio-imposta-pela-mp-74616/">http://aduepb.com.br/2016/09/27/nota-de-repudio-a-contrarreforma-do-ensino-medio-imposta-pela-mp-74616/</a>
<b>Entidade:</b>	<b>Congregação da Faculdade de Educação da Unicamp</b>
Notícia:	Faculdade de Educação da Unicamp divulga moção contrária à reforma do Ensino Médio Proposta do Governo Federal é considerada antidemocrática, privatista e retrocesso da política educacional
Fonte:	<a href="https://www.fe.unicamp.br/institucional/noticias?combine=&amp;page=22">https://www.fe.unicamp.br/institucional/noticias?combine=&amp;page=22</a>
<b>Entidade:</b>	<b>ANPED</b>
Notícia:	Nota pública da ANPEd sobre a Medida Provisória do Ensino Médio
Fonte:	<a href="http://www.anped.org.br/news/nota-publica-da-anped-sobre-medida-provisoria-do-ensino-medio">http://www.anped.org.br/news/nota-publica-da-anped-sobre-medida-provisoria-do-ensino-medio</a>
<b>Entidade:</b>	<b>Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)</b>
Notícia:	<b>CNTE rejeita reforma do ensino médio, na íntegra, e não indicará emendas ao texto</b>
Fonte:	<a href="http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/noticias/17160-cnte-rejeita-reforma-do-ensino-medio-na-integra-e-nao-indicara-emendas-ao-texto.html">http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/noticias/17160-cnte-rejeita-reforma-do-ensino-medio-na-integra-e-nao-indicara-emendas-ao-texto.html</a>
<b>Entidade:</b>	<b>Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências (ABRAPEC)</b>
Notícia:	Carta aberta da ABRAPEC sobre a Medida Provisória 746/2016 que reforma o ensino médio no Brasil
Fonte:	<a href="http://abrapecnet.org.br/wordpress/pt/2016/09/29/carta-aberta-da-abrapec-sobre-a-medida-provisoria-7462016-que-reforma-o-ensino-medio-no-brasil/">http://abrapecnet.org.br/wordpress/pt/2016/09/29/carta-aberta-da-abrapec-sobre-a-medida-provisoria-7462016-que-reforma-o-ensino-medio-no-brasil/</a>
<b>Entidade:</b>	<b>Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG)</b>
Notícia:	Em nota, ANPG repudia reforma do Ensino Médio sem diálogo
Fonte:	<a href="http://www.anpg.org.br/em-nota-anpg-repudia-reforma-do-ensino-medio-sem-dialogo/">http://www.anpg.org.br/em-nota-anpg-repudia-reforma-do-ensino-medio-sem-dialogo/</a>
<b>Entidade:</b>	<b>Sindicato do Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (Cpers-Sindicato)</b>
Notícia:	Nota do CPERS sobre a Reforma do Ensino Médio
Fonte:	<a href="http://cpers.com.br/nota-do-cpers-sobre-a-reforma-do-ensino-medio/">http://cpers.com.br/nota-do-cpers-sobre-a-reforma-do-ensino-medio/</a>
<b>Entidade:</b>	<b>União Brasileira dos Estudantes Secundaristas</b>
Notícia:	UBES: Nota de repúdio à MP do Ensino Médio
Fonte:	<a href="http://ubes.org.br/2016/ubes-nota-de-repudio-a-mp-do-ensino-medio/">http://ubes.org.br/2016/ubes-nota-de-repudio-a-mp-do-ensino-medio/</a>

Fonte: Compilação a partir dos dados disponíveis na web (2020)

Além dessas manifestações, jovens de todo o país também se mobilizaram por meio de seus coletivos e, além da nota de repúdio à MPV 746/2016, organizaram manifestações e ocupações de escola, posicionando-se contrários à sua aprovação. Ao todo foram mais de mil espaços ocupados. Ainda assim, em meio a manifestos e protestos, sobretudo de estudantes, o Congresso Nacional aprovou o relatório da Comissão Mista encarregada de analisar a medida provisória da reforma do ensino médio cujo prazo para implementação se iniciaria em 2020.

## **Considerações Finais**

A inclusão do ensino médio como “educação básica” na LDB de 1996 tem uma dimensão histórica relevante. Desde afirmar que esta etapa não deve se resumir a ser preparatória para o mercado de trabalho ou para o ensino superior a ser reconhecido como direito e ter identidade própria.

Ao longo do século XX o ensino médio foi marcado por uma dualidade: a formação geral e propedêutica para “as elites condutoras do país”, como se referiu Gustavo Capanema na Exposição de Motivos das Leis Orgânicas do Ensino, e a formação técnica ou profissionalizante para os filhos dos trabalhadores. Essa dualidade está nas legislações que seguiram. Mesmo com a Lei 5.692/1971, a reforma da Ditadura civil-militar, em que todo o ensino de Segundo Grau passa a ser profissionalizante, essa dualidade se fez presente. Somente com a atual lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB 9.394/1996 é que foi atribuída, ao menos na legislação, uma entidade ao ensino médio, de que ele se destina a oportunizar uma formação geral comum a todos os concluintes. O ensino médio é “educação básica”, isto é, educação “de base”, que tem por finalidade o aprofundamento dos conhecimentos – científicos, éticos e estéticos – adquiridos nas etapas anteriores.

Outro aspecto relativo aos fundamentos legais que sustentam a oferta do ensino médio no Brasil diz respeito à Emenda Constitucional 59/2009 e à meta de universalização presente na Lei 13.005/2014 que trata do Plano Nacional de Educação. Isso porque outra marca histórica dessa etapa educacional diz respeito ao seu caráter seletivo e excludente. Ao final do século XX, menos de 25% dos jovens entre 15 e 17 anos estavam matriculados. Em 2019, chegam a 71,1% a taxa líquida de matrícula. Ainda assim, dentre todos os jovens brasileiros dessa faixa etária (pouco mais de 10 milhões e quinhentos mil pessoas), atualmente, aproximadamente 3 milhões se encontram ausentes da etapa educacional tida como apropriada para a idade.

Foram esses os elementos que provocaram a formulação do problema que orientou a presente pesquisa. Ao mesmo tempo em que se assegura na legislação o direito de acesso à educação, a realidade vai se mostrando contraditória, mantendo o caráter seletivo e excludente, ainda que em menor grau. Desse modo, se perguntou: que papel estaria cumprindo o legislativo federal diante desse cenário?

A análise realizada evidenciou que, após a Emenda Constitucional 59/2009, que determinou a obrigatoriedade escolar para a faixa etária de 15 a 17 anos, houve intensa atividade legislativa, no entanto, das 334 proposições que, de algum modo, poderiam contribuir para maior inclusão educacional, apenas seis foram convertidas em lei. A investigação do teor das proposições mostrou sobreposições (muitas delas tratando do mesmo tema ou temas correlatos); se evidenciou, também, o número expressivo de iniciativas que sequer chegam a ir a plenário ou que são arquivadas devido à mudança de legislatura ou à morosidade nas comissões obrigatórias. Outro aspecto identificado diz respeito ao caráter parcial das proposições, ora tratando de assunto relativo à inclusão de disciplinas, ora de normatizar alguns aspectos referentes aos estudantes, ou aos professores, ou a outra situação, sem que se tivesse observado a explicitação de proposições com abordagens mais abrangentes

capazes de abordar a situação do ensino médio de maneira menos fragmentada, excetuando os dois projetos de reformulação curricular analisados. A situação encontrada na pesquisa evidencia, assim, um poder de agenda insuficiente por parte do legislativo federal com vistas a atuar de modo a superar a histórica seletividade e exclusão.

Não obstante não avançar no que tange à garantia do direito à educação a análise das proposições e, por conseguinte, da atividade legislativa, permite constatar uma atuação que vai na contramão do próprio processo democrático. Não tendo alcançado a aprovação da reforma do ensino médio por meio de projeto de lei e, portanto, por meio de um processo democrático, a atuação legislativa optou por fazê-lo de forma impositiva ao acatar a medida provisória exarada pelo Poder Executivo. O recurso previsto na Constituição Federal de utilização de medida provisória deveria ser empregado em casos de “relevância e urgência”, o que não se aplica à situação que se configura a ampla reforma educacional. A não observância do processo democrático é reiterada quando, durante a tramitação da MPV 746/2016, os legisladores se recusaram a tomar a participação política institucionalizada da sociedade na consulta pública como referência para suas decisões.

A conversão da MPV 746/2016 na Lei 13.415/17, único processo de larga amplitude consolidado no período, no entanto, dificilmente atenderá à necessidade de maior inclusão educacional. Se considerados os três eixos de análise que orientaram a pesquisa - ampliação do acesso e qualificação da permanência; melhoria das condições de oferta e qualidade; incentivo à conclusão e terminalidade -, se depreende, pelas mudanças presentes na reforma, que algumas delas podem atuar em sentido contrário ao da garantia do direito à educação. Isso se aplica à divisão dos currículos em itinerários formativos que privam os estudantes de acesso a uma gama considerável de conhecimentos ou, ainda, no deslocamento de recursos públicos para a iniciativa privada com vistas à oferta de parte da carga horária na modalidade a distância ou ao itinerário profissionalizante.

## Referências

- ANPEd. (2014). Informe sobre movimento nacional pelo ensino médio.  
<http://www.anped.org.br/news/informe-sobre-movimento-nacional-pelo-ensino-medio>.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Brasil, Constituição. (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil* (atualizada) Brasília, Distrito Federal. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)
- Brasil, Emenda Constitucional. (2009). *Emenda n. 59 de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI, da Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa da União, Brasília, DF.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)
- Brasil, Lei. (2014). *Lei n. 13.005 de 24 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação 2014-2024. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>
- Brasil, Lei. (1971). *Lei n. 5.692 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)
- Brasil, Lei. (1996). Lei de Diretrizes e Bases da Educação. LDB n. 9.394/96 (atualizada). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm).
- Brasil, IBGE. (2020). IBGE. *Séries estatísticas*.  
<http://www.serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD164>

- Brasil, IBGE. (2020). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. PNAD. 2009, 2016, 2019.*  
<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/populacao>
- Brasil, INEP. (2020). *Microdados/ensino Escolar da Educação Básica 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.* [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)
- Brasil, INEP. (2020). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2015, 2016.*  
<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>
- Brasil, INEP. (2020). *Panorama da Educação. Destaques do Education at glance 2016.* DEED, 2016.  
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/PANORAMA++DA+EDUCA%C3%87%C3%83O++Destaques+do+Education++at+a+Glance+2016/65c51d8c-8e77-40ba-b010-ea77cd31e063?version=1.0>
- Brasil, INEP. (2020). *Censo Escolar da Educação Básica 2016. Notas Estatísticas.* DEED, 2017.  
[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/notas\\_estatisticas/2017/notas\\_estatisticas\\_censo\\_escolar\\_da\\_educacao\\_basica\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf)
- Brasil, Resolução. (2012). *Resolução n. 2 de 30 de janeiro de 2012.* Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Conselho Nacional de educação. Câmara de Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 de janeiro de 2012, Seção 1, p. 20.  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9864-rceb002-12&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9864-rceb002-12&Itemid=30192)
- Câmara dos Deputados. (2020). *Conheça o processo legislativo.* <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/processolegislativo>
- CEENSI. (2013). Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a promover Estudos e Proposições para a Reformulação do Ensino Médio. *Relatório*, 2013.  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5825F1C086753F678249B4ACEF66FA7C.proposicoesWebExterno1?codteor=1190083&filename=REL+1/2013+CEENSI](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5825F1C086753F678249B4ACEF66FA7C.proposicoesWebExterno1?codteor=1190083&filename=REL+1/2013+CEENSI)
- Consulta Publica. MPV 746/2016. (2020).  
<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=126992>
- Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio (MNDEM). (2016). *Manifesto sobre a Medida Provisória. Não ao esfacelamento do ensino médio.*  
<http://www.observatoriодоensinomedio.ufpr.br/wp-content/uploads/2014/05/Manifesto-Movimento-sobre-a-MP-do-Ensino-M%C3%A9dio.pdf>
- Queiroz, A. A. (2014). *Poder legislativo: Como é organizado, o que faz e como funciona.* Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar- DIAP. (Série Estudos Políticos).  
[http://www.sindsaudejau.com.br/cartilhas/poder\\_legislativo.pdf](http://www.sindsaudejau.com.br/cartilhas/poder_legislativo.pdf)
- Observatorio do Ensino Médio. (2016). *Manifesto em defesa do ensino médio. Não ao retrocesso proposto pelo ministério da educação Do Governo Temer.* Universidade Federal do Paraná – UFPR  
<http://www.observatoriодоensinomedio.ufpr.br/movimento-nacional-em-defesa-do-ensino-medio-2/>
- SABERES. (2016). *O poder legislativo.* Instituto legislativo brasileiro. Curso Senado Federal.  
<https://saber.esenado.leg.br/>
- Senado Federal. (2020). *Atividade legislativa Senado Federal.* <https://www12.senado.leg.br/>
- Silva, M. R. (2020). Ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil. O que aconteceu com o ensino médio? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 28(107).  
<https://doi.org/10.1590/s0104-40362019002701953>
- Tokarnia, M.. (2016). *Mais de mil escolas do país estão ocupadas em protesto; Entenda o movimento.* Agência Brasil. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-10/mais-de-mil-escolas-do-pais-estao-ocupadas-em-protesto-entenda-o-movimento>



Torrens, A. C. (2013). Poder legislativo e políticas públicas. Uma abordagem preliminar. *Revista de Informação Legislativa*, 50(197).  
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496980/000991334.pdf?sequence=1>

## Sobre as Autoras

### Monica Ribeiro da Silva

Universidade Federal do Paraná - UFPR

[monicars@ufpr.br](mailto:monicars@ufpr.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1729-8742>

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora Titular na Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Observatório do Ensino Médio. Coordenadora da Rede Nacional EMPesquisa. Pesquisadora do CNPq.

### Vanessa Campos de Lara Jakimiu

Universidade Federal do Ceará - UFC

[vanessajakimiu@yahoo.com.br](mailto:vanessajakimiu@yahoo.com.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4177-6302>

Mestre e Doutora em Educação na linha de Políticas Educacionais pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Membro da Rede Nacional EMPESQUISA. Membro do Grupo de Pesquisa Observatório do Ensino Médio vinculado à Universidade Federal do Paraná- UFPR. Membro do Grupo de Estudos EMPesquisa - Ensino Médio em Pesquisa vinculado à Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP.

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 30 Número 6

25 de janeiro 2022

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), Directory of Open Access Journals, EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

EPAA Facebook (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) Twitter feed @epaa\_aape.