

Ensino Médio no Brasil: avanços e desafios no contexto do Plano Nacional de Educação

Secondary School in Brazil: advances and challenges in the context of the National Education Plan

Educación secundaria en Brasil: avances y desafíos en el contexto del Plan Nacional de Educación

Gilvan Luiz Machado Costa 
Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, SC, Brasil.
gilvan.costa@unisul.br

Deivid Vitoreti Geraldi 
Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, SC, Brasil.
deividvoretigeraldi@gmail.com

Recebido em 08 de março de 2022
Aprovado em 09 de novembro de 2022
Publicado em 17 de janeiro de 2024

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar aspectos relacionados aos avanços e desafios no Ensino Médio no Brasil. Os dados foram obtidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua e no Censo Escolar, com destaque às Taxas de Atendimento Escolar e Frequência Líquida, no período 2001/2019. Completaram a parte empírica documentos oficiais, mormente as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (2014-2024). O eixo condutor da análise foi a universalização do Ensino Médio com qualidade social em duas de suas dimensões: acesso dos jovens de 15 a 17 anos e percurso formativo exitoso. Os dados revelam uma presença menor de jovens de 15 a 17 anos fora da escola e, ao mesmo tempo, uma presença maior desses jovens no Ensino Médio, o que sugere o destaque à universalização dado pelos Planos Nacionais de Educação. Entretanto, aproximadamente 1,03 milhão de jovens, que deveriam estar frequentando o Ensino Médio, sequer estavam na escola em 2019. Ao mesmo tempo, cerca de 1,7 milhão estava retido no Ensino Fundamental. Esse fato sugere a urgência e a relevância de continuidade de políticas

públicas regulares que promovam a igualdade de oportunidades de acesso e do provimento de condições de permanência exitosa de todos na Educação Básica. Menos urgente e relevante é a reforma do Ensino Médio, com o possível agravante de retirar a centralidade de sua universalização com qualidade social.

Palavras-chave: Política Educacional; Plano Nacional de Educação; Ensino Médio; Universalização.

ABSTRACT

This article aims to analyze aspects related to advances and challenges of secondary school in Brazil. Data were obtained from the Continuous National Household Sample Survey and the School Census, with emphasis on School Attendance Rates and Net Attendance, in the period of 2001/2019. Official documents completed the empirical part, especially the goals and strategies of National Education Plan (2014-2024). The main axis of the analysis was the universalization of secondary school with social quality in two of its dimensions: access for young people aged 15 to 17 years and successful training path. The data reveal a smaller presence of young people aged 15 to 17 years out of school and, at the same time, a greater presence of these young people in secondary school, which suggests the emphasis on universalization given by the National Education Plans. However, approximately 1,03 million of young people, who should have been attending secondary school, were not in school in 2019. At the same time, about 1,7 million were retained in elementary school. This fact suggests the urgency and relevance of continuity of regular public policies that promote equal opportunities of access and the provision of conditions for successful permanence of all in Basic Education. Less urgent and relevant is the reform of secondary school, with the possible aggravating factor of removing the centrality of its universalization with social quality.

Keywords: Educational Policy; National Education Plan; Secondary school; Universalization.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar aspectos relacionados con los avances y desafíos de la educación secundaria en Brasil. Los datos fueron obtenidos de la Encuesta Nacional Continua por Muestra de Hogares y del Censo Escolar, con énfasis en Tasas de Asistencia Escolar y Asistencia Neta, en el período 2001/2019. Los documentos oficiales completaron la parte empírica, especialmente las metas y estrategias del Plan Nacional de Educación (2014-2024). El eje rector del análisis fue la universalización de la educación secundaria con calidad social en dos de sus dimensiones: el acceso de jóvenes de 15 a 17 años y una trayectoria formativa exitosa. Los datos revelan una menor presencia de jóvenes de 15 a 17 años no escolarizados y, al mismo tiempo, una mayor presencia de estos jóvenes en la escuela secundaria,

lo que sugiere el énfasis en la universalización dado por los Planes Nacionales de Educación. Sin embargo, en 2019 aproximadamente 1,03 millones de jóvenes que deberían haber asistido a la escuela secundaria ni siquiera estaban escolarizados. Al mismo tiempo, alrededor de 1,7 millones continuaron en la escuela primaria. Este hecho sugiere la urgencia y relevancia de continuar con políticas públicas regulares que promuevan la igualdad de oportunidades de acceso y la provisión de condiciones para que todos puedan permanecer exitosamente en la Educación Básica. Menos urgente y relevante es la reforma de la Educación Secundaria, con el posible agravante de quitarle la centralidad de su universalización con la calidad social.

Palabras clave: Política Educativa; Plan Nacional de Educación; Escuela secundaria; Universalización.

Introdução

O Brasil chegou a 2019 com inúmeros desafios educacionais. Destacam-se, nas duas últimas décadas, dois Planos Nacionais de Educação (PNEs). O PNE (2001-2010) trouxe um conjunto de metas que não se materializaram (DOURADO, 2011). No âmbito do Ensino Médio, as portas de acesso aos jovens de 15 a 17 anos não foram totalmente abertas. Uma análise desenvolvida por Kuenzer (2010) aponta os primeiros dez anos da década de 2000 como perdidos para a etapa final da Educação Básica, pois aproximadamente a metade da população de 15 a 17 anos residente no Brasil não estava incluída no Ensino Médio. Nesse contexto, destaca-se a ênfase na inclusão da referida população na Conferência Nacional de Educação, a CONAE (2010). Depois de quatro anos, finalmente o novo Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado pela Lei nº 13.005/2014, com vigência até 2024.

Mais uma década para dotar a educação brasileira de qualidade social. Entende-se, com base em Dourado e Oliveira (2009), que a qualidade social da Educação Básica inclui as dimensões extra e intraescolares. As primeiras dizem respeito às desigualdades sociais e educacionais que as crianças e jovens carregam do seu cotidiano para o interior das escolas; as segundas se manifestam entre os muros escolares e incluem quatro Planos: do Sistema, de Escola, do Professor e do Aluno. As primeiras metas do PNE focam o Plano do Aluno, com destaque à universalização da Educação Básica para a população residente de 4 a 17 anos, em consonância com a Emenda Constitucional nº 59/2009.¹ A meta 3 é a meta do Ensino

Médio e contempla os brasileiros residentes de 15 a 17 anos.

Restam pouco mais de dois anos para o fim da vigência do PNE. Duas décadas se passaram desde o PNE (2001-2010). No âmbito do Ensino Médio, no período 2001-2019, avanços podem ser destacados? Desafios relacionados à universalização do Ensino Médio com qualidade social tornaram-se menos complexos? Universalizar esta etapa da Educação Básica com qualidade social pressupõe, como *sine qua non*, atenção especial sobre a população residente de 15 a 17 anos. As metas e estratégias do PNE apontam a elaboração de políticas públicas educacionais de acesso e permanência exitosa. Fica evidente considerar as duas dimensões da qualidade social, ressaltadas por Dourado e Oliveira (2009).

Problematizar o Ensino Médio de forma ampla mostra-se imprescindível na busca de uma Educação Básica de qualidade social. Destaque pode ser dado à ênfase, desde a promulgação da Lei nº 9.394, de 1996, que lhe atribuiu estatuto de etapa da Educação Básica nas tentativas de reformulação do currículo. Ganha evidência no tempo presente a sanção da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que traz uma proposta de reforma ancorada na flexibilização curricular (KRAWCZYK; FERRETTI, 2017). A referida legislação coloca holofotes sobre a política curricular do Ensino Médio e retira do centro das discussões, por exemplo, a universalização da última etapa da Educação Básica.

Ao considerar as mudanças promovidas pelos ordenamentos legais, políticas educacionais pretéritas e recentes e seus rebatimentos na última etapa da Educação Básica, questiona-se: quais os avanços e desafios à universalização do Ensino Médio com qualidade social no Brasil?

Os dados referentes aos jovens de 15 a 17 anos, aos anos de 2001, 2011, 2016 e 2019, foram obtidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) e no Censo Escolar. O primeiro ano analisado marca o início do PNE (2001-2010); o segundo, o ano imediatamente posteriores ao fim do referido Plano. O terceiro marca o ano em que todos os jovens de 15 a 17 anos deveriam estar na escola, de acordo com a Emenda Constitucional nº 59/2009 e o PNE. O último ano considerado, 2019, foi selecionado por apresentar dados já consolidados. O eixo condutor da análise foi a universalização do Ensino Médio com qualidade social em

duas de suas dimensões: acesso dos jovens de 15 a 17 anos e permanência exitosa. As referidas dimensões foram problematizadas com base em pressupostos teórico-metodológicos de imersão nos dados quantitativos, com destaque às Taxas de Atendimento Escolar (TAE) e Taxa de Frequência Líquida (TFL) na PNADC e Indicadores Educacionais do Censo Escolar. Completaram a parte empírica documentos oficiais, mormente as metas e estratégias do PNE. Buscou-se empreender uma análise qualitativa dos dados quantitativos, com intuito de compreender aspectos da última etapa da Educação Básica, seu acabamento (CURY, 2008), explicitando, dialeticamente, seus avanços e desafios relacionados ao contexto econômico, político, social e cultural. (NOSELLA; BUFFA, 2005).

Acesso ao Ensino Médio, a primeira porta aberta a todos

No ingresso dos anos 2000, o PNE (2001-2010), aprovado pela Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), ressaltou a necessária expansão das matrículas no Ensino Médio e da população de 15 a 17 anos de idade. Ao realizar um diagnóstico do referido Plano, Dourado (2011) aponta que ele não se constituiu no epicentro da política educacional brasileira. Suas metas não foram priorizadas e, mais uma vez, a materialização da universalização do Ensino Médio foi protelada. Segundo Saviani (2013), há uma tendência de não considerar o princípio constitucional educação “direito de todos e dever do Estado”. Ao desconsiderar o referido princípio, “será acentuada a equação perversa que marca a política educacional brasileira atual, assim caracterizada: filantropia + protelação + fragmentação + improvisação = precarização geral do ensino no país” (SAVIANI, 2013, p. 754). A precarização do Ensino Médio não foi superada na década de 2000.

Como possibilidade tem-se o PNE que sugere, como primeiro objetivo da meta 3, universalizar o acesso à Educação Básica da população de 15 a 17 anos de idade. Ao mesmo tempo, com todos os jovens da referida faixa etária na escola, as possibilidades de atingir, no mínimo, 85% desses jovens matriculados na última etapa da Educação Básica se amplia, como aponta o segundo objetivo da referida meta. Com o PNE ressurgiu “uma oportunidade rara e histórica de o Brasil superar a pesada herança do passado excludente e lançar políticas que nos ponham no caminho de

mudanças atuais na educação brasileira que molde uma verdadeira educação de qualidade” (CURY, 2014, p. 1065).

O debate sobre a qualidade da educação se intensifica com os referidos Planos. Várias são as demandas educacionais na perspectiva da qualidade social. Destaca-se a necessidade de instituir um verdadeiro Sistema Nacional de Educação (SNE), como advogado por Saviani (2013) e proposto para 2016 no PNE, em seu artigo 13.² Ao compreender a educação como direito de todos e não o contrário, vislumbra-se que para sua efetivação se faz necessário implantar o SNE com o papel de “dar efetividade à bandeira da escola pública universal, obrigatória, gratuita e laica” (SAVIANI, 2013, p. 745).

A organização da Educação no Brasil ainda se caracteriza pela divisão de competências e responsabilidades entre União, estados e municípios, o que se aplica também grande parte de sua manutenção e financiamento. Tem-se uma educação que foi fragmentada nas esferas governamentais, onde cada uma tem responsabilidade prioritária sobre uma ou duas etapas da Educação Básica. No caso do Ensino Médio, a responsabilidade recai sobre os governos estaduais, que necessitam manter esta etapa da educação acessível aos jovens de 15 a 17 anos. Na tabela 1 é possível verificar o número de alunos matriculados e que a maioria frequenta escolas pertencentes à rede estadual de ensino.

Tabela 1 - População residente de 15 a 17 anos, matrículas no Ensino Médio, por dependência administrativa, no período de 2001/2019 – Brasil

| POPULAÇÃO RESIDENTE x 1000 | | | | DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | MATRÍCULA ENSINO MÉDIO x1000 | | | |
|----------------------------|--------|--------|-------|----------------------------|------------------------------|-------|-------|-------|
| 2001 | 2011 | 2016 | 2019 | | 2001 | 2011 | 2016 | 2019 |
| 10.308 | 10.580 | 10.618 | 9.521 | Total | 8.526 | 8.401 | 8.133 | 7.465 |
| | | | | Federal | 102 | 115 | 171 | 224 |
| | | | | Estadual | 7.043 | 7.183 | 6.897 | 6.266 |
| | | | | Municipal | 259 | 80 | 49 | 40 |
| | | | | Privada | 1.122 | 1.022 | 1.014 | 934 |

Fonte: Elaboração do autor com base na PNAD e no Censo Escolar 2001/2019.

Os números do Ensino Médio de 2019 no Brasil, com aproximadamente 7,5 milhões de matrículas, podem impressionar. Entretanto, esse quantitativo de matriculados é inferior ao de 2001. No período foi cerca de menos 1,1 milhões de matrículas. Essa queda pode ser justificada pela diminuição da população residente e, segundo Silva (2020), pela correção de fluxo na última etapa da Educação Básica, e indica a diminuição do número absoluto de matrícula entre a população com 18 anos ou mais. Destaca-se também que, no período analisado, a matrícula é sempre inferior à população residente. Em 2019, residiam no Brasil 9,5 milhões de jovens pertencentes ao grupo de idade 15 a 17 anos e 7,5 milhões de matrícula. Menor matrícula, aproximadamente 2,0 milhões, indica que há jovens de 15 a 17 anos fora do Ensino Médio. Onde eles estão em sua maioria? Retidos no Ensino Fundamental? Fora da escola?

Os dados apontam a urgência da instituição de um verdadeiro SNE, alinhado ao PNE, como condição necessária para ofertar uma Educação Básica de qualidade socialmente referenciada (DOURADO, 2013, p. 779). Com base em Dourado (2013), destacam-se os limites dos estados da federação, isoladamente, cumprirem as metas do PNE. No âmbito do Ensino Médio, a dependência administrativa estadual, constitucionalmente responsável prioritária pelo Ensino Médio, comportou 84% da matrícula, aproximadamente, em 2019. Emerge a centralidade da colaboração entre os entes federados e a responsabilidade com o Ensino Médio e de dotá-lo de qualidade social (KUENZER, 2010). Importa que todos os entes federados se envolvam com a formação de todas as crianças e jovens. Compete aos estados da federação, em colaboração com os demais entes federados, superar a precarização do ensino no Brasil (SAVIANI, 2013), quando se constata que não está garantido o acesso a todos jovens.

Mais uma década e os jovens continuam fora do Ensino Médio no Brasil e expressam as vicissitudes da educação brasileira. Há indícios de que, novamente, as soluções dos problemas educacionais brasileiros estão sendo adiadas. As consequências não são alvissareiras, “pois um país que não cuida seriamente da educação de suas crianças e jovens, propiciando às novas gerações uma formação

adequada, está cassando o próprio futuro” (SAVIANI, 2013, p. 759). O direito à educação não está assegurado a todos os brasileiros. O caminho para superar com celeridade essa situação adversa, reitera-se, é a “construção de um sistema educacional sólido, consistente, regido por um mesmo padrão de qualidade que torne a educação pública acessível a toda a população do país sem uma única exceção” (SAVIANI, 2013, p. 759). Ter todos no Ensino Médio e mantê-los, com qualidade, está positivado. Importa “resgatar a ampliação do acesso e que tal se veja revestido do ansiado padrão de qualidade” (CURY, 2014, p. 1064). Trata-se de “uma saída racional para um direito proclamado como direito social (art. 6º da Constituição), com padrão de qualidade como direito de todos e dever do Estado” (CURY, 2014, p. 1065).

Entende-se que uma das dimensões da qualidade é a quantidade. Não há qualidade sem quantidade. Não há qualidade com jovens de 15 a 17 anos fora da escola. Os desafios atuais são recorrentes. Na década de 2000, Oliveira e Araujo (2005) anunciavam que o grande desafio naquele momento histórico, no que tange ao direito à educação, era fazer com que ele seja garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso e da permanência na escola e que se “torne uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, e que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 16-17).

Qualidade é, portanto, todos os jovens de 15 a 17 anos incluídos no processo educativo. Os dados da tabela 2 indicam, com base na Taxa de Atendimento Escolar (TAE), que há jovens de 15 a 17 anos fora do Ensino Médio e da escola. Esse contexto vai de encontro à Emenda Constitucional nº 459/2009. A expectativa era de que até 2016 toda a população residente de 15 a 17 anos, idade adequada para frequentar o Ensino Médio, estivesse na escola e, preferencialmente, na última etapa da Educação Básica. Na contramão dos Diplomas Legais, há jovens de 15 a 17 não matriculados em nenhuma etapa da Educação Básica.

Tabela 2 - Taxa de Atendimento Escolar x Quantidade de pessoas na escola x Quantidade de pessoas fora da escola – Brasil

| TAXA DE ATENDIMENTO ESCOLAR DE 15 A 17 ANOS | | | | QUANTIDADE DE PESSOAS DE 15 A 17 ANOS NA ESCOLA | | | | QUANTIDADE DE PESSOAS DE 15 A 17 ANOS FORA DA ESCOLA | | | |
|---|------|------|------|---|-------|-------|-------|--|-------|-------|-------|
| 2001 | 2011 | 2016 | 2019 | 2001 | 2011 | 2016 | 2019 | 2001 | 2011 | 2016 | 2019 |
| 81,1 | 83,2 | 87,2 | 89,2 | 8.359 | 8.800 | 9.258 | 8.492 | 1.948 | 1.777 | 1.360 | 1.029 |

Fonte: IBGE – Elaboração do autor, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2001/2019.

Ao observar a tabela 2, encontra-se mais de 1 milhão de jovens de 15 a 17 anos que continuam excluídos da escola em 2019. Tal fato permite afirmar que milhares de jovens perderam a oportunidade de formação no tempo certo. Expressa a negação do direito à educação, positivado na Constituição Federal de 1988 e na meta 3 do PNE: todos os jovens de 15 a 17 anos na escola até 2016. Contraditoriamente, nesse ano, estavam fora da escola 1 milhão e trezentos e sessenta mil jovens de 15 a 17 anos. Para Silva (2015), a persistência de jovens sem estudar e que não concluíram a Educação Básica evidencia “os itinerários descontínuos a que está submetida a escolarização da juventude e trazem à tona o descompasso entre o proclamado e o efetivamente realizado” (SILVA, 2015, p. 65). Entretanto, vale destacar o avanço tímido na década do PNE (2001-2010) e a expressiva ampliação no período 2011-2019. A TAE aumentou seis pontos percentuais no segundo interregno. Significa mais 700 mil jovens incluídos na escola. A Emenda nº 59/2009 e o PNE foram determinantes nesse processo ao destacarem a necessária universalização até 2016.

Ao considerar os avanços, vislumbra-se que a escola brasileira pode deixar de ser excludente. Por outro lado, a universalização do acesso ainda não se materializou e sugere a intensificação das políticas públicas de busca ativa dos jovens de 15 a 17 anos para materializá-la, como indicado na estratégia 3.9 do PNE.³ Os números melhoraram quando comparados com o início da década de 2000, mas importa chegar a 100%. A superação da brutal desigualdade educacional, com severos prejuízos ao exercício da cidadania, contida nos ordenamentos legais, que destacam o dever do

Estado de atuar fortemente nesse processo, está ainda em curso e necessita ser continuada e intensificada. Incluir todos os jovens de 15 a 17 anos carrega a “igualdade como pressuposto fundamental do direito à educação, sobretudo nas sociedades politicamente democráticas e socialmente desejosas de maior igualdade entre as classes sociais e entre os indivíduos que as compõem e as expressam” (CURY, 2008, p. 302). É inadmissível não estar na Escola, independentemente da etapa da Educação Básica. Uma contradição, quando se considera, de um lado, a centralidade da ciência e da tecnologia na sociedade e, de outro lado, a negação ao conhecimento científico aos jovens que não estão na escola e não completaram o Ensino Médio. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011).

O Estado (União, estados da federação e municípios) não pode negligenciar sua própria legislação e política de uma educação voltada para a formação básica plena de todos os brasileiros. Os números expressam, com base em Dourado (2013), a necessária atuação dos entes federados e a necessidade de não atuarem isoladamente. Para Dourado (2013), a “colaboração entre os sistemas de ensino e a fixação de normas de cooperação entre os entes federados são fundamentais para a garantia da universalização da educação obrigatória de 4 a 17 anos” (DOURADO, 2013, p. 774).

A Educação Básica, ao incluir a cada ano mais jovens de 15 a 17 anos, ganha em qualidade. Mais jovens passam a usufruir do “direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar. Resulta daí que a educação infantil é a raiz da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento” (CURY, 2008, p. 294). Vale destacar que todos na escola é uma condição necessária, mas não suficiente, à qualidade social. Enquanto houver jovens de 15 a 17 anos fora escola, no entanto, não é possível atingi-la.

Permanência exitosa na Educação Básica

Com o percurso formativo estável, milhares de jovens podem usufruir de seu direito de frequentar a Educação Básica sem interrupções. Os dados até aqui analisados apontam a importância de ampliar as políticas públicas de busca ativa dos jovens de 15 a 17 anos. A qualidade almejada sugere o dever do Estado na constante

diminuição do abandono escolar e da distorção idade-série. À continuidade da ampliação do acesso, importa que seja acompanhada da adequada infraestrutura, da valorização dos profissionais da educação e todos os outros aspectos que interferem na universalização do acesso e na qualidade da Educação Básica (GIROTTI, 2019).

Interessa que o número de jovens fora da escola tenda a zero. E os que estão na escola? Estão na etapa adequada à sua idade? Para avançar nessa discussão de acesso e permanência é necessário tratar da TFL, indicador que expressa, por exemplo, o percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o Ensino Médio e daquelas que já o concluíram. Comporta uma população que teve uma trajetória sem interrupções desde a Educação Infantil. A meta 3 do PNE, em seu segundo objetivo, aponta para uma TFL de 85% e ratifica a urgência de que os jovens de 15 a 17 anos estejam matriculados no Ensino Médio. A tabela 3 permite avaliar o acesso dos estudantes de 15 a 17 anos ao Ensino Médio.

Tabela 3 - Taxa de Frequência Líquida de 15 a 17 anos no Ensino Médio

| TFL | | | | QUANTIDADE DE PESSOAS NO ENSINO MÉDIO | | | | QUANTIDADE DE PESSOAS FORA DO ENSINO MÉDIO | | | |
|------|------|------|------|---------------------------------------|-------|-------|-------|--|-------|-------|-------|
| 2001 | 2011 | 2016 | 2019 | 2001 | 2011 | 2016 | 2019 | 2001 | 2011 | 2016 | 2019 |
| 36,9 | 56,0 | 68,2 | 71,4 | 3.804 | 5.923 | 7.241 | 6.797 | 6.504 | 4.654 | 3.377 | 2.724 |

Fonte: IBGE – Elaboração do autor, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2001/2019.

Os dados constroem a realidade ao evidenciarem a existência de muitos jovens de 15 a 17 anos excluídos do Ensino Médio no Brasil. Uma TFL de 71,4% indica que 28,6% ou aproximadamente 2,7 milhões de brasileiros não tiveram, em 2019, o direito de se apropriar dos conhecimentos necessários à sua formação (NOSELLA, 2011). Os dados mostram que em um universo de 1.000 jovens, 286 perderam, em 2019, a oportunidade de criar as condições necessárias para engendrar a autonomia moral e a autodisciplina intelectual (NOSELLA, 2011). O Brasil ainda está distante do preconizado na meta 3 do PNE que estabelece, de forma tímida, no mínimo, 85% dos jovens pertencentes ao grupo de idade 15 a 17 anos frequentando a última etapa da Educação Básica até 2024. A constatação de que 2,7 milhões de

jovens de 15 a 17 anos não frequentavam o Ensino Médio em 2019 reflete a realidade cruel de uma escola que não é para todos (CURY, 2008). Suscita de um lado o descaso com a formação de uma parcela da juventude brasileira (SAVIANI, 2013) e, por outro lado, explicita a responsabilidade de todos os entes da federação na materialização do PNE como política de Estado.

Ao constatar que há jovens ausentes do Ensino Médio, infere-se que eles estão fora da escola ou retidos no Ensino Fundamental. Na tabela 2 foi problematizada a TAE do Brasil. Constatou-se que com uma TAE de 89,2% em 2019, de cada 1.000 estudantes, 108 não estão na escola. Como 286 em 1.000 não estão no Ensino Médio, constata-se que 178 estão retidos no Ensino Fundamental. Por outro lado, é evidente a ampliação da TFL no período analisado. Nos interregnos 2001 a 2011 e 2011 a 2019, os acréscimos foram de 19,1% e 15,4%, respectivamente. Nesse contexto favorável, foram incluídos no Ensino Médio milhares de jovens de 15 a 17 anos. Destaque pode ser dado à estratégia **3.5⁴ do PNE**. Ao se considerar que em 2001 eram 6,5 milhões de jovens de 15 a 17 anos fora do Ensino Médio e que esse número cai para 4,6 milhões em 2011, e chega a 2019 com 2,7 milhões, expressa, de um lado, que ainda “o direito à educação básica de qualidade constitui um grande desafio para o Estado brasileiro” (DOURADO, 2013, p. 772), por outro lado, a cada ano mais jovens se encontram matriculados na etapa adequada a sua faixa etária. Os dados mostram a importância da continuidade de trazer todos os jovens para a escola e, mais ainda, para o Ensino Médio.

Ter todas as crianças de 11 a 14 anos nos Anos Finais do Ensino Fundamental e todos os jovens de 15 a 17 anos no Ensino Médio é uma necessidade imprescindível para o Estado, que tem o dever de cuidar “seriamente da educação de suas crianças e jovens, propiciando às novas gerações uma formação adequada” (SAVIANI, 2013, p. 759). Há um consenso legal sobre a necessidade de garantir o direito à educação, ao menos básica, para todas os sujeitos (CURY, 2008), inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Sendo assim, a educação precisa ser compreendida como um dever do Estado e um direito que precisa ser exercido por todos como condição para um futuro virtuoso para o país (SAVIANI, 2013). Lugar de jovem de 15 a 17 anos é no Ensino Médio.

A Educação Básica se constitui como um dos alicerces para a construção de um país nos moldes da democracia social. Assim, a educação como direito de todos foi uma conquista positivada no art. 6º da Constituição Federal. O direito a um percurso formativo exitoso, desde a Educação Infantil ao Ensino Médio, está nos ordenamentos legais (CURY, 2014). Por outro lado, “as estatísticas educacionais oficiais revelam um quadro ainda por se fazer no acesso, na permanência e na qualidade da educação” (CURY, 2018, p. 878).

Tal direito foi ratificado no PNE e ainda constrange a realidade exposta pelos dados. Vale destacar a relação entre as metas do PNE. O segundo objetivo da meta 2, que trata do Ensino Fundamental, indica garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até 2024. Espera-se que 95% da população residente de 16 anos, até 2024, tenham o Ensino Fundamental completo. No ano de 2019, com 3.192.012 desses jovens residentes no Brasil, somente 2.680.911 conseguiram concluir o Ensino Fundamental, correspondendo a 78,4%. E os 511.101 jovens com 16 anos que não concluíram a segunda etapa da Educação Básica? Os números precisam melhorar muito para alcançar os 95% propostos.

Os dados sugerem a elaboração de políticas públicas focadas na Constituição Federal e no PNE. Os indicadores TAE e TFL mostraram entraves à materialização da meta 3. Mantidos, ou minimamente ampliados, mantêm trajetórias escolares sem sucesso e conservam a exclusão do Ensino Médio. No período analisado identificam-se avanços que deveriam ser mais robustos. O Brasil tem ainda uma dívida grande com uma parcela dos jovens de 15 a 17 anos. Confirma-se a negação do direito a uma educação de qualidade social. Os indicadores explicitam ainda mais a impossibilidade de milhares de jovens de se apropriarem, no tempo adequado, dos conhecimentos historicamente produzidos. Nosella (2011, p. 1061), com base em Gramsci, destaca que o Ensino Médio representa “o momento catártico mais delicado e importante na vida da pessoa, quando desabrocha o valor da autonomia que é a liberdade de se posicionar”. Para o autor, os jovens de 15 a 17 anos devem vivenciar plenamente essa etapa, sob o risco de inviabilizarem o “caminho para a autonomia e criatividade”. Importa que todos estejam frequentando a série adequada à idade. Na concepção de Silva (2015, p. 66), “embora a ampliação do acesso venha se efetivando

nas duas últimas décadas, as distorções idade/série permanecem como marca do sistema educacional brasileiro”. Nesse contexto, ao redor dos 17 anos todos estariam concluindo o Ensino Médio. A tabela 4 apresenta o Indicador Taxa de Distorção Idade-Série e contribui para problematizar os limites de estar fora da série esperada para a idade.

Tabela 4 - Taxas de Distorção Idade-Série do Ensino Médio – Brasil

| 2011 | | | 2016 | | | 2019 | | |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1ª | 2ª | 3ª | 1ª | 2ª | 3ª | 1ª | 2ª | 3ª |
| 36,0 | 30,8 | 29,4 | 32,9 | 26,2 | 22,2 | 30,0 | 25,9 | 21,0 |

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do Censo Escolar 2011/2019.⁵

Os dados apontam que a Distorção Idade-Série no Ensino Médio diminuiu em 2019 em relação a 2011, entretanto, muito há o que ser feito no sentido de superar esse contexto adverso. O Brasil apresenta ainda uma realidade preocupante. Há muitos jovens, com 18 anos ou mais, tolhidos de seu direito de ter concluído a Educação Básica no tempo adequado. Vale destacar que a Distorção Idade-Série se evidencia desde o Ensino Fundamental. Reprovações e abandonos, principalmente nos Anos Finais, engendram um contexto de Distorção Idade-Série “imensa para a faixa etária que compreende os jovens adolescentes que têm entre 15 e 17 anos” (SILVA, 2015, p. 64).

O Ensino Médio, previsto para atender a população de 15 a 17 anos, não dá conta de oportunizar um percurso formativo sem interrupções para todos. Os dados sugerem um contexto de não qualidade educacional que, segundo Cury (2014, p. 1055), “se expressou e ainda está presente nas repetências sucessivas redundando nas reprovações seguidas do desencanto, da evasão e abandono”. Em 2014, com a aprovação do PNE, criaram-se expectativas alvissareiras: todos os jovens de 15, 16 e 17 anos com o Ensino Fundamental concluído e matriculados na 1ª, 2ª e 3ª séries, respectivamente. Aos 18 anos, tenham concluído a Educação Básica. Entretanto, a partir de 2016 a política educacional se distancia do referido Plano. Ganha destaque a Medida Provisória nº 746/2016, transformada na Lei nº 13.415/2017, que desencadeia uma reforma no Ensino Médio. Ganha holofotes a flexibilização do

currículo. Mais uma vez, a urgência de ter todos os jovens de 15 a 17 anos no Ensino Médio e de se apropriarem dos conhecimentos historicamente produzidos foi secundarizada e postergada.

Com base na análise realizada, pode-se inferir que os problemas do Ensino Médio são complexos e exigem igualmente soluções complexas. Os defensores da reforma parecem desconsiderar a precarização do acesso ao Ensino Médio, como sugerem os dados. Reeditam os erros de políticas pretéritas e repetem uma política curricular que carrega as variáveis filantropia, protelação, fragmentação e improvisação (SAVIANI, 2013), frágil em assegurar a todos os brasileiros do grupo de 15 a 17 anos o direito do acesso ao Ensino Médio nos próximos anos.

Como contraponto à “corrosão do direito à educação, perceptível no conteúdo da lei n. 13.415/2017” (LIMA; MARCIEL, 2018, p. 21), faz-se necessário incluir os milhares de jovens ausentes das escolas de Ensino Médio do Brasil. Para os autores, todos os jovens de 15 a 17 anos têm direito a frequentar uma escola de qualidade socialmente referenciada. Os estudantes do Ensino Médio “não aguentam mais é uma escola sucateada, sem laboratórios, auditórios, espaços para desenvolvimento de atividades de cultura e lazer”. Eles reivindicam “nada mais que condições decentes para estudar” (LIMA; MACIEL, 2018, p. 15).

Contraditoriamente, segundo Silva (2020), a reforma do Ensino Médio não contribui para superar o quadro de inclusão/exclusão que marca a etapa. Para a autora, “a análise do que é proposto como reformulação da última etapa da Educação Básica sugere que, não apenas tais conflitos não são apaziguados, mas podem se ver agravados” (SILVA, 2020, p. 285). É absolutamente central que mudanças no Ensino Médio considerem as condições de oferta, centrais para a permanência dos estudantes. A universalização do Ensino Médio com qualidade pressupõe, de acordo com Kuenzer (2010), ações que visem à inclusão de todos no processo educativo, com garantia de acesso, permanência e conclusão de estudos com boa performance. Vale destacar que o sucesso escolar não se limita ao desempenho do estudante. Antes, significa a garantia do direito à educação, que implica, dentre outras coisas, uma trajetória escolar sem interrupções desde a Educação Infantil, o respeito ao desenvolvimento humano, à diversidade e ao conhecimento.

Considerações finais

O presente artigo problematizou os avanços e desafios prementes ao Ensino Médio no Brasil com qualidade social. No âmbito do Ensino Médio, materializada com toda a população de 15 a 17 anos matriculada no Ensino Médio e com amplas possibilidades de realizar seu percurso formativo sem interrupções. Focou no Plano do Aluno e, mormente, na universalização do acesso e na permanência exitosa. Para isso, foram analisados indicadores educacionais articulados ao contexto legal, aliados à implementação de políticas educacionais relativas às questões do acesso e permanência, com destaque à meta 3 do PNE.

Os dados apontam que, no período de 2001 a 2019, mais jovens de 15 a 17 tiveram acesso ao Ensino Médio. Esse contexto interessante se expressa com a ampliação de 8,1 pontos percentuais na TAE, a diminuição de jovens fora da escola e de, principalmente, um acréscimo de 34,5% na TFL, com mais jovens incluídos na última etapa da Educação Básica. Em 2001, foram contabilizados, aproximadamente, 6,5 milhões de jovens fora do Ensino Médio. Com 2,7 milhões em 2019, o avanço é evidente. Por outro lado, os desafios ainda persistem, pois a meta 3 do PNE, em seus dois objetivos ainda não se materializou. Para o primeiro, o desafio reside em trazer para a escola cerca de 1,0 milhão de jovens de 15 a 17 anos. No âmbito do segundo, faz-se necessário ampliar a matrícula no Ensino Médio e incluir 2,7 milhões de jovens. Vale destacar que 1,7 milhão estava retido no Ensino Fundamental e 1,0 milhão não se encontrava na escola.

Os dados evidenciam que, sem desconsiderar os avanços, a universalização com qualidade social ainda não foi alcançada. Sugerem a ampliação de políticas públicas regulares para garantir um percurso formativo para todos e sem interrupção. Importa aos estados e municípios alcançarem as metas estabelecidas no PNE, com destaque às metas 2 e 3. A precarização da última etapa da Educação Básica é consequência, também, da massificação do Ensino Fundamental. Nesse contexto, dois movimentos complexos, relacionados aos jovens de 15 a 17 anos, apresentam-se e exigem soluções igualmente complexas: ter todos na escola e no Ensino Médio. Destaca-se que, para melhorar ainda mais os indicadores contidos na meta 3, são

fundamentais políticas setoriais para trazer os jovens para escola e para diminuir a distorção idade-série nas duas últimas etapas.

Os dados sugerem aos gestores dos três entes federados focar na superação da precarização do Ensino Médio e nas demais etapas da Educação Básica. União, estados e municípios, em regime de colaboração, são os responsáveis em materializar o direito à educação com qualidade. Evidencia-se a instituição do SNE e a concretização do PNE em políticas de Estado, como condição necessária à garantia de uma Educação Básica com o mesmo padrão de qualidade para todos. É relevante e urgente superar a lógica excludente e seletiva do sistema educacional.

Os dados permitem inferir que a meta 3 não será materializada até 2024. Vislumbra-se que uma nova lei seja sancionada para o decênio posterior a 2024 e que seja mais ousada com relação ao Ensino Médio. 100% dos jovens de 15 a 17 anos no Ensino Médio até o 2º (segundo) ano de vigência da lei? 100% de jovens com 19 anos com o Ensino Médio completo até o 5º (quinto) ano de sua validade? Reafirma-se a urgência da universalização das oportunidades de acesso e do provimento de condições de permanência de todos os alunos no Ensino Médio, garantindo-lhes as condições de ofertas preconizadas nos diplomas legais. Menos urgente e relevante é a reforma contida no texto da Lei nº 13.415/2017. O Novo Ensino Médio, implementado em todo o Brasil a partir de 2022, como um possível agravante, poderá retirar a centralidade de sua universalização com qualidade social.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9/1/2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Microdados do Censo Escolar da Educação Básica**, 2019. Brasília: MEC/INEP, 2019.

CONAE. Conferência Nacional de Educação. **Documento-referência elaborado pelo Fórum Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica como Direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação & Sociedade**, v. 35, p. 1053-1066, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Dossiê do público e do privado na Constituição de 1988 e nas leis educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 870-889, out./dez. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiás: Autêntica; Editora UFG, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 34, p. 761-785, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES** (Impresso), v. 29, p. 201-215, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades. **Educação & Sociedade**, v. 32, p. 619-638, 2011.

GIROTTI, Eduardo Donizeti. Pode a política pública mentir? A Base Nacional Comum Curricular e a disputa da qualidade educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, e0207906, 2019.

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

KUENZER, Acacia Zeneida. O Ensino Médio no plano nacional de educação 2011-2020: superando a década perdida? **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul./set. 2010.

LIMA, Marcelo; MACIEL, Samanta Lopes. A reforma do Ensino Médio do governo Temer: corrosão do direito à educação no contexto de crise do capital no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 01-25, 2018.

NOSELLA, Paolo. Ensino Médio: em busca do princípio pedagógico. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 32, n. 117, p. 1051-1066, out./dez. 2011.

NOSELLA, Paolo; BUFFA, Ester. As pesquisas sobre Instituições Escolares: o método dialético marxista de investigação. **Eccos Revista Científica**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 351-368, jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 28, p. 5-23, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual**. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul. /set. 2013.

SILVA, Monica Ribeiro da. Direito à educação, universalização e qualidade: cenários da Educação Básica e da particularidade do Ensino Médio. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 9, n.17 e 18, p. 61-74, 2015.

SILVA, Monica Ribeiro da. Ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil: o que aconteceu com o Ensino Médio? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 28, p. 274-291, 2020.

Notas

- ¹ Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.
- ² Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.
- ³ Promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude (BRASIL, 2014).
- ⁴ Manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do (a) aluno (a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade. (BRASIL, 2014, s.p.).
- ⁵ Não estão disponíveis os dados relacionados à Distorção Idade-Série de 2001.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)