

CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA DO ENSINO MÉDIO DO GOVERNO TEMER
CONSIDERATIONS ABOUT TEMER'S GOVERNMENT HIGH SCHOOL REFORM
CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DE LA
ESCUELA SECUNDÁRIA DEL GOBIERNO TEMER

Idevaldo da Silva Bodião
Professor Doutor da Faculdade de Educação da
Universidade Federal do Ceará (UFCE).
Fortaleza-CE, Brasil.
idbodiao@uol.com.br

Resumo

O objetivo deste artigo, ao analisar a Lei nº 13.415/2017, que propõe alterações na carga horária, no elenco e na distribuição dos conteúdos das disciplinas da escola de ensino médio, é identificar se, e como, ela contribui para a garantia da oferta do ensino médio, tendo em conta os interesses dos estudantes das escolas públicas. Trata-se de um ensaio que, dialogando com autores como Krawczik (2011) e Moehlecke (2012), por exemplo, tem como referência o constitucional direito à educação em sua plenitude e, como pano de fundo, o atual cenário político. As questões aqui abordadas vinculam-se às mudanças curriculares propostas e as possibilidades de suas efetivações, o que inclui o necessário financiamento. A título de elaborações finais é possível afirmar que boa parte das promessas que, em princípio, justificaram seu encaminhamento poderão não ser cumpridas, que os reais problemas das escolas públicas de ensino médio não serão resolvidos, simplesmente, pela flexibilização curricular, que a formação técnica e profissional discente, como está encaminhada, não será suficiente para diminuir as enormes desigualdades sociais e que a consolidação de projetos de escolarizações distintos, numa mesma rede pública de educação, poderá se constituir em um refinado e perverso processo seletivo, configurando um retrocesso na lenta trajetória de efetivação da educação como um direito.

Palavras-chave: Direito à Educação. Ensino Médio. Ensino Médio Técnico e Profissional.

Abstract

The main of this article is to analyse the Law nº 13.415/2017, that proposes changes in the school schedule, the list and the distribution of the themes in high school subjects, and how, if at all, it contributed to guarantee the high school demands, bearing in mind the public-school students' interests. It's about an essay that, dialoguing with authors like Krawczik (2011) and Moehlecke (2012), for example, has as reference the constitutional right to education, in your fullness, and, as a background, the current political scene. The themes discussed here are deal with to the curricular alterations as proposed and the conditions of its implementation, which includes the necessary financing. The title final elaborations that can be reached indicate that good part of the promises that, in principle, justified to head for maybe won't be carry out, that the real problems of the public high schools will not be solved simply by the curriculum flexibility, that the technical and professional formation of the students, as it's to head for, won't be enough to reduce the enormous social inequalities and that the consolidation of different schooling projects, in a same education public network, could lead to a refined and perverse selective process, setting up a regress in the slow trajectory of the consolidation of education as a right.

Keywords: Right to Education. High School. Technical and Professional Formation.

Resumen

El objetivo de este artículo, al analizar la Ley nº 13.415/2017, que propone cambios en la carga horaria, en el elenco y en la distribución de los contenidos de las disciplinas de la escuela secundaria, es se identificar si, y cómo, ella contribuye a la garantía de la oferta de la enseñanza media, teniendo en cuenta los intereses de

los estudiantes de las escuelas públicas. Se trata de un ensayo que, dialogando con autores como Krawczik (2011) y Moehlecke (2012), por ejemplo, utiliza como referencia el derecho constitucional a la educación, en su plenitud y, como telón de fondo, el actual escenario político. Las cuestiones aquí abordadas se vinculan a los cambios curriculares propuestos y a las condiciones de su implementación, lo que incluye el necesario financiamiento. Las elaboraciones finales indican que gran parte de las promesas que justificaron su enderezo pueden no ser cumplidas, que los reales problemas de las escuelas secundarias públicas no serán resueltos, simplemente, por la flexibilización curricular, que la formación técnica y profesional discente, como está enderezada, no será suficiente para reducir las enormes desigualdades sociales y que la consolidación de proyectos de educación distintos, en una misma red pública de educación, se constituirá en un refinado y perverso proceso de selección, caracterizando un retroceso en la lenta trayectoria de validación de la educación como un derecho.

Palabras clave: Derecho a la Educación. Educación Secundaria. Formación Técnica y Profesional.

1 INTRODUÇÃO

Desde as primeiras horas do seu governo, Michel Temer procurou se apresentar à sociedade como o presidente que faria as mudanças que, segundo certa óptica, recolocariam o Brasil no rumo do desenvolvimento. O enredo dessa orientação governamental já havia sido anunciado em 2015, através de dois documentos da Fundação Ulysses Guimarães, entidade umbilicalmente ligada ao PMDB; neles estão previstas mudanças no regime fiscal, na legislação trabalhista, no regime da previdência e na escolarização de ensino médio.

Apresentando-a como instrumento fundamental para evitar o crescimento da dívida pública, o recém-empossado presidente Temer encaminhou proposta que, aprovada em 15 de dezembro de 2016, como Emenda Constitucional nº 95, instituiu o Novo Regime Fiscal, estabelecendo limites individualizados para o crescimento das despesas primárias dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União. Na sua essência, essa concepção pretende “estabelecer um limite para [o crescimento das] despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 18).

Vencida a batalha da aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 e objetivando, segundo a lógica do governo, modernizar as relações entre o capital e o trabalho, entendida como medida importante para estimular os investimentos da iniciativa privada, o executivo encaminhou, em dezembro do mesmo ano, projeto que foi transformado na Lei nº 13.467, em 14 de junho de 2017, propondo alterações na legislação trabalhista que, entre outras coisas, estabelece a primazia do “negociado” entre patrões e empregados, face ao “legislado”.

Ainda em dezembro de 2016, completando o conjunto das grandes alterações legais propostas pelo executivo naquele ano, foi encaminhada a PEC 287/2016, objetivando produzir substantivas alterações no regime da previdência social amparado, mais uma vez, na argumentação da necessidade do controle do crescimento da dívida pública; aprovado em comissão especial na Câmara dos Deputados em 9 de maio de 2017, seu encaminhamento para votação no plenário daquela casa legislativa continua na dependência da configuração favorável do cenário jurídico-político deste o segundo semestre de 2017.

É dentro desse quadro de profundas mudanças que se encaixa a aprovação, em fevereiro de 2017, da Lei nº 13.415/2017, oriunda da tramitação da Medida Provisória 746/2016, encaminhada em setembro de 2016; numa e noutra, com pequenas diferenças, apresentam-se novas propostas curriculares para o ensino médio, propõem-se ampliações do tempo de escolarização e se institui a “Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.”

Na exposição de motivos encaminhada pelo Ministério da Educação, em defesa da promulgação dessa medida provisória, o ministro afirma que a principal determinação

da MP é “a flexibilização do ensino médio, por meio da oferta de diferentes itinerários formativos, inclusive a oportunidade de o jovem optar por uma formação técnica profissional dentro da carga horária do ensino regular” (BEZERRA FILHO, 2016a, item 21). Não por acaso, um dos documentos anteriormente citados propunha uma reforma do ensino médio que contemplasse a diversificação do currículo, permitindo escolhas em função das vocações e dos interesses dos alunos (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, [201-])

Referindo-se à escolarização de ensino médio no Brasil, Krawczik (2011) e Moehlecke (2012) aludem ao que se poderia chamar de “contínua crise de identidade” em torno do dilema shakespeariano “ser propedêutico X ser profissionalizante.” Pode-se dizer que o ensino médio, quando instituído, se constituiu como escolarização para poucos, preparando-os para os exames seletivos dos cursos superiores e quando aos filhos dos trabalhadores foi oferecida essa oportunidade, ela veio formatada com a finalidade profissionalizante; referindo-se à legislação que produziu a primeira expansão do então ensino secundário, já no final da primeira metade do século XX. Moehlecke (2012, p. 40) afirma:

Nesse primeiro momento de expansão do ensino secundário, o modelo destinado “às massas” foi o profissionalizante, com terminalidade específica, que visava a preparar mão de obra para as indústrias que começavam a surgir no país. Paralelamente, preservou-se o ensino de caráter propedêutico, destinado ao ingresso ao ensino superior. Tais opções consagraram o que educadores da época definiram como uma dualidade do nosso sistema de ensino, com duas trajetórias distintas, de acordo com aqueles a quem se destinavam.”

De lá para cá, em função do jogo de forças que definiram, em cada período, as composições do governo federal, alternamos entre a dualidade acima mencionada, opções únicas ou composições com graus distintos dessas mesmas hierarquias, sem que se possa dizer que tenhamos em algum momento equacionado bem a questão do ensino médio no Brasil.

Nos últimos vinte anos conseguimos, é bem verdade, ampliar o número de matrículas nessa etapa da escolarização, ainda que tenham permanecido os desafios da universalização do acesso, bem como aqueles referentes “aos conteúdos a serem ensinados, à formação e remuneração dos professores, às condições de infraestrutura e gestão escolar, aos investimentos públicos realizados, entre outros” (KRAWCZIK, 2011, p. 756). Sendo assim, não há como se considerar que o enquadramento adequado da escolarização de ensino médio se possa fazer, exclusivamente, com a introdução de política de currículo, ou de gestão, ou de formação de professores ou de financiamento.

Por outro lado, é preciso considerar também que essa etapa da educação básica envolve adolescentes e jovens que, pela Constituição Federal (Art. 227), deveriam ter prioridade na garantia do direito à educação, o que, entre outras coisas, precisaria reconhecê-los como grupos com características próprias e distintas, que deveriam ser consideradas nas definições das políticas educacionais. Publicação que objetiva apontar oportunidades de superações das desigualdades sociais e redução da vulnerabilidade da adolescência, afirma: “É fundamental reconhecer que os adolescentes são um grupo em si. Não são crianças grandes nem futuros adultos. São cidadãos, sujeitos com direitos específicos, que vivem uma fase de desenvolvimento extraordinária” (UNICEF, 2011, p. 14). Nessas considerações devem estar incluídas, também, as questões decorrentes das necessidades de suas inserções no mundo do trabalho, fator que envolve uma parte considerável dos estudantes de ensino médio das escolas públicas, o que ajuda a consolidar a ideia segundo a qual o equacionamento adequado da escolarização de ensino médio necessita de políticas que incluam fatores múltiplos que, em alguns casos, são mutuamente influentes.

Considerando a legitimidade de distintos olhares a partir dos quais se podem analisar a atual proposta de reforma do ensino médio, este ensaio se propõe a identificar de que

maneira a Lei nº 13.415/2017 contribui para o equacionamento das questões dessa etapa da educação básica, do ponto de vista dos interesses dos usuários das escolas públicas. Na sua primeira parte o texto faz uma apresentação comentada de aspectos da lei, considerando as mudanças propostas, as possibilidades de suas efetivações, bem como seus financiamentos e, num segundo momento, tece considerações sobre as decorrências e suas possíveis articulações com fatores de ordem superior.

2 AS MUDANÇAS CURRICULARES

2.1 Ampliação da carga horária na escola de ensino médio

O primeiro artigo da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, altera a Lei nº 9.394/1996 das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Art. 24, § 1º), elevando progressivamente a carga horária anual das escolas de ensino médio das atuais 800 para 1400 horas, estabelecendo a meta intermediária da oferta de, pelo menos, mil horas anuais de trabalhos a ser atingida no prazo de cinco anos a partir de 2 de março de 2017.

No texto original da medida provisória que originou a lei, a proposição dizia estar “de acordo com as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias de implementação estabelecidos no Plano Nacional de Educação” (MP 746/2016, Art. 1º). Análises das metas que, no PNE, aludem aos três temas envolvidos pela MP, ensino médio (Meta 3), escola em tempo integral (Meta 6) e educação profissional técnica de nível médio (Meta 11) sugerem que a proposição das 1400 horas de carga horária anual se destina a um número reduzido de escolas e de alunos.

Em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, o ministro Mendonça Filho, ao defender a MP 746/2016, disse que o MEC esperava criar 520 mil novas matrículas em dois anos (BEZERRA FILHO, 2016b); em entrevista concedida em 30 de setembro de 2016, Rossieli Soares da Silva, secretário de educação básica do MEC, fez afirmação de igual teor, ao dizer que a política de escolas de ensino médio em tempo integral permitiria atingir 257 mil matrículas, o que, de fato, representava menos de 4% do alunado de 2015.

Ainda que se reconheça que outros arranjos administrativos possam ser propostos, vamos considerar a manutenção da organização anual em 200 dias letivos, excluído o tempo reservado aos possíveis exames finais (LDBEN, Art. 24, inc. I). Nessas condições, a escolarização de ensino médio deverá, em cinco anos, passar para cinco horas diárias de atividades (1.000 horas anuais) e, sem previsão, para sete horas de atividades por dia (1.400 horas anuais). A passagem de quatro para cinco horas diárias é, operacionalmente falando, bem simples para as turmas do período diurno, e já era praticada em oitos estados brasileiros (Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), no início de 2017. Por sua vez, a escolarização em tempo integral deverá impor dinâmicas organizacionais distintas, já que a taxa de ocupação dessas classes cairá pela metade, pois uma sala de aula que acolhe turmas diferentes pela manhã e à tarde receberá, na nova formatação, apenas um desses grupos.

Por outro lado, mesmo a meta de cinco aulas diárias terá dificuldade de ser equacionada para o período noturno, uma vez que é pouco provável que um estudante trabalhador possa estar na escola às 18:00 horas (o que, para ser factível, implica que ela esteja próxima do seu trabalho) e que possa deixá-la às 23:00 horas (o que, para ser razoável, supõe que esteja próxima de sua residência). Dados do Censo Escolar de 2016 (INEP, 2017b) indicam que 1,8 milhões de estudantes de ensino médio frequentavam a escola no período noturno, o que significa dizer que se trata de uma questão que afeta a vida de 22,4% da população dessa etapa da escolarização e que, portanto, não pode ser minimizada. Neste caso, outras alternativas precisarão ser pensadas, tais como a ampliação do tempo de escolarização ou o aumento do número de dias

letivos, por exemplo; as decorrências de uma e outra não são simples, razão pela qual essas medidas não podem ser decididas considerando-se, apenas, os fatores de ordem administrativo-operacional.

Ao mesmo tempo, é importante frisar que a real possibilidade de se efetivar, no período noturno, a escolarização de ensino médio com carga horária de 1400 horas/ano é reduzidíssima, a não ser que se lancem mão de artifícios administrativos que permitam contabilizar duvidosas “horas complementares” virtuais como forma de se atingirem as 4200 horas da matriz curricular.

Não se pode esquecer, também, que é preciso garantir, para os estudantes do período noturno, o mesmo currículo a ser desenvolvido nas classes do diurno, sob pena de estarmos deixando de cumprir a Constituição Federal, uma vez que o ensino deve oferecer iguais condições de acesso e permanência (Art. 206, inc. I) e deve se adequar às condições do educando (Art. 208, inc. VI), respeitando o preceito da educação como direito de todos (Art. 205). Krawczyk (2011, p. 764) afirma que “o específico do ensino médio noturno, na maioria das vezes, se reduz a uma adaptação no planejamento dos professores, implicando menos atividades e conteúdos de ensino, além do funcionamento precário e parcial dos espaços escolares.”

2.2 Reorganização das disciplinas curriculares

Das alterações promovidas pela Lei nº 13.415/2017 (Art. 2º) no artigo 26 da LDBEN é importante destacar a recuperação dos ensinos de Artes (LDBEN Art. 26, § 2º) e de Educação Física (LDBEN Art. 26, § 3º) como componentes curriculares obrigatórios da educação básica, uma vez que haviam sido suprimidos na MP 746/2016. O mesmo artigo 2º dá nova redação ao § 5º do artigo 26 da LDBEN, ao determinar a oferta do ensino da língua inglesa a partir do sexto ano do ensino fundamental; mais flexível, o texto original propunha o ensino de pelo menos uma língua estrangeira moderna a partir da quinta série e considerava a possibilidade da comunidade escolar fazer essa escolha.

O artigo 3º, da mesma Lei nº 13.415/2017, introduz um novo artigo na LDBEN (Art. 35-A) que objetiva definir os contornos da Base Nacional Comum Curricular para o ensino médio, vinculando-os a quatro grandes áreas do conhecimento: (1) linguagens e suas tecnologias, (2) matemática e suas tecnologias, (3) ciências da natureza e suas tecnologias e (4) ciências humanas e sociais aplicadas.

A modificação proposta pelo §2º do artigo 35-A afirma que a BNCC “referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte (*sic*), sociologia e filosofia.” Se a obrigatoriedade do ensino de Artes e Educação Física já havia sido resgatada na redação dada ao artigo 26, este parágrafo recuperou as inclusões do ensino de Sociologia e de Filosofia, disciplinas que também haviam sido suprimidas pela MP 746/2016, neste caso, pela exclusão do inciso IV do artigo 36 da LDBEN.

O parágrafo 3º do artigo 35-A define o ensino da língua portuguesa e o ensino da matemática como obrigatórios para os três anos do ensino médio, deixando implícito que os demais conteúdos curriculares não serão obrigatórios em toda a escolarização dessa etapa da educação básica.

O mesmo artigo 35-A inclui a obrigatoriedade do estudo de língua inglesa no currículo da escola do ensino médio; ainda que não se refira aos três anos, ela ajuda a evidenciar a hierarquia dada ao estudo da língua inglesa na escolarização brasileira, que passou a ser obrigatório desde o sexto ano do ensino fundamental (LDBEN, Artigo 26, § 5º- Redação dada pela Lei nº 13.415/2017).

No seu §5º, o novo artigo 35-A da LDBEN prescreve que a carga horária a ser destinada ao cumprimento da BNCC, vinculada à parte comum do currículo, “não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do ensino médio,

de acordo com a definição dos sistemas de ensino.” No seu texto, o relator da Comissão Mista instituída no Senado Federal argumenta que, ao propor 1800 horas (60% de 3000) para os conteúdos vinculados à BNCC, pretendeu garantir certa horizontalidade entre todas as escolas; ele afirma: “Ressaltamos que, do total de 60% (sic) da carga horária do ensino médio deverão ser destinados à BNCC, a fim de garantir a unidade e a sincronia entre as escolas brasileiras” (BRASIL, 2016a, p. 13).

Desse modo, é preciso ter em mente que toda a ampliação da jornada escolar para além das 1000 horas anuais se dará fora dos limites da Base Nacional Comum Curricular e que, do ponto de vista legal, não há nada que impeça que se tenha menos de 1800 horas vinculadas à BNCC, já que este é o limite máximo imposto, o que, por si só, derruba a tese da unidade e sincronia das escolas brasileiras defendida pelo senador relator.

Pela Lei nº 13.415/2017, a parte comum do currículo deverá ser complementada por “itinerários formativos” a serem organizados em função da relevância para os contextos locais e dependentes das possibilidades de cada um dos sistemas de ensino; para além dos conteúdos das linguagens, da matemática, das ciências da natureza e das ciências humanas incorporou-se a formação técnica e profissional como um dos itinerários possíveis (LDBEN, art. 36, *caput* e incisos de I a V – Redação dada pela Lei nº 13.415/2017).

Considero prudente atentar para um risco presente numa leitura restrita do critério “relevância para o contexto local”, o que poderá implicar em uma redução dos conteúdos curriculares que se ofertarão para os estudantes, o que, aliás, já está ocorrendo no Ceará, por exemplo, nas definições dos cursos oferecidos pelas escolas de ensino médio profissionalizantes implantadas nos governos Cid Gomes e Camilo Santana, já que estes atendem ao projeto de desenvolvimento do governo estadual e as vocações dos municípios.

O risco de empobrecimento do arcabouço cultural e científico talvez aumente quando as definições dos itinerários tiverem que se defrontar com as reais “possibilidades dos sistemas de ensino”, o que pode fazer com que as ofertas dos itinerários formativos sejam balizadas pelos profissionais que os sistemas públicos têm; é bom lembrar, por exemplo, que os dados do Censo Escolar de 2016 (INEP, 2017a, p. 28) mostram que apenas 41,4% dos professores de Física em exercício apresentavam formação profissional adequada. Em relação aos conteúdos de Química, esse número era de 60,6% e de 79,4% para Biologia, o que dá uma indicação das dificuldades em se oferecerem “as ciências da natureza” como itinerários formativos para os estudantes.

O que se quer salientar, ainda que como possibilidade, é que, em função da falta de professores para áreas específicas, a diversificação das ofertas de itinerários pode se restringir às áreas curriculares onde os sistemas tenham professores em número suficiente, fazendo com que venhamos a ter uma diminuição de disciplinas curriculares e/ou uma redução de conteúdos na escolarização de ensino médio das escolas públicas, principalmente nas cidades menores e nas periferias das grandes cidades, onde a falta de docentes com formações adequadas para as disciplinas que lecionam não é incomum.

Desse modo, a implantação dos itinerários formativos, nas atuais condições em que funcionam as escolas públicas brasileiras, abre a possibilidade delicada de permitir aos gestores das escolas que, na situação de não terem professores com formações adequadas em todas as disciplinas das matrizes curriculares, adotem as soluções que lhes sejam, operacionalmente, mais confortáveis, quais sejam: as exclusões dos itinerários formativos compostos pelos conteúdos escolares que lhes faltam profissionais; o contrassenso dessa situação é que, ao invés de propor alternativas para as superações das precariedades que vicejam nas escolas públicas, a Lei nº 13.415/2017 pode estar criando mecanismos que ajudarão a legalizá-las.

3 DA EFETIVAÇÃO DAS MUDANÇAS

3.1 Formação técnica nas próprias escolas ou terceirização dessas atividades?

Considerando que as estruturas físicas dos estabelecimentos públicos de ensino médio, na sua maioria, sequer têm as condições adequadas que os possam tornar escolas interessantes, tais como bibliotecas com diversificados e atraentes acervos, adequadas salas de informática, com expressivo número de computadores com acessos à internet através de banda larga e laboratórios de Física, Química e Biologia equipados com artefatos pertinentes, por exemplo, é difícil imaginar que, nesses mesmos prédios escolares, se possam, rapidamente, encontrar os equipamentos que permitiriam implantar as alterações propostas no artigo 36 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Em sua nova redação, esse artigo, ao incluir a formação técnica e profissional como um dos arranjos curriculares possíveis (*caput*, inc. V), indica a necessidade de “vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias” (LDBEN Art. 36 § 6º inc. I). Considerando como pouco provável a instalação de “ambientes de simulação” nas próprias escolas, a lei parece indicar uma solução ao abrir possibilidades de inserções desses adolescentes no setor produtivo ou de formalizações de parcerias com instituições escolares que, provavelmente, serão estabelecimentos empresariais ou vinculados aos sindicatos patronais.

As chamadas vivências práticas de trabalho no setor produtivo deverão ser regidas pela lei dos estágios (Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008), já que a inexistência de vínculos empregatícios, inerente à sua tipificação (Art. 3º, *caput*), é bastante vantajosa para as empresas. Trata-se de um processo interessante para as corporações, uma vez que, se o estagiário se adaptar à cultura da empresa, esta poderá, ao final desse período, contratá-lo, o que proporciona para o empregador a certeza de ter o funcionário certo, formado a um custo irrisório, enquanto para o estudante apenas abre a perspectiva de um possível emprego, ao qual nem todos os estagiários ascenderão.

3.2 Educação à distância, um atalho pernicioso

Se parte das alterações propostas pela Lei nº 13.415/2017 no artigo 36 da LDBEN são preocupantes, a inclusão do parágrafo 11 pode representar um desvio extremamente nocivo para os estudantes das escolas públicas, uma vez que, para que se cumpram as exigências apresentadas no *caput* do referido artigo, os sistemas de ensino poderão “firmar convênios com instituições de educação a distância” (LDBEN Art. 36, § 11), o que lhes permitirá aceitar e incluir nos currículos discentes os cursos assim realizados (LDBEN Art. 36, § 11, inc. VI). Com o reconhecimento das suas qualificações como instituições de ensino, esses estabelecimentos poderão firmar convênios com o poder público, o que deve ser entendido como mais um indicador da consolidação de uma concepção de gestão que transfere serviços, recursos e patrimônios públicos para a iniciativa privada.

Para além dos aspectos de ordem legal e administrativa, é importante considerar que as perspectivas pedagógicas de uma proposição dessa natureza estão longe de se configurar como as mais adequadas para os adolescentes e jovens do ensino médio. A questão, que é bastante complexa, não pode ser reduzida à disputa polarizada entre o que pode ser taxado como antigo *versus* o que pode ser apresentado como moderno; é preciso considerar, entre outras coisas, que as plataformas da *web* não têm a mesma capacidade de sedução quando usadas para entretenimento e quando utilizados como veículos do próprio processo de escolarização. É preciso, também, diferenciar propostas pedagógicas que utilizam os recursos midiáticos para ampliar as discussões das salas de aula presenciais, daquelas que têm como espaços de interlocuções, exclusivamente, as plataformas internauticas, como o são as de educação à distância.

3.3 O ENEM e a BNCC

O parágrafo 3º, acrescido ao artigo 44 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, pela Lei nº 13.415/2017, refere-se aos processos seletivos para ingresso nos cursos de nível superior, e o inciso II, do mesmo artigo 44, vincula os conteúdos disciplinares avaliados em provas como as do ENEM, por exemplo, à BNCC.

É interessante notar que o texto original da MP 746/2016, ao incluir o parágrafo 3º no artigo 44, propunha que esses processos seletivos considerassem, exclusivamente, as competências, habilidades e expectativas de aprendizagens definidas na BNCC; é possível cogitar que essa proposta restritiva do Executivo pretendesse fazer dos processos seletivos para ingresso nos cursos de graduação uma vertente impositiva para a efetivação da Base Nacional Comum Curricular, pelo menos nas escolas de ensino médio. A questão que esta conjectura põe em evidência, ainda que aqui não seja analisada, é a transformação das grandes avaliações, como a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), a Prova Brasil ou o próprio ENEM como mecanismos reguladores e indutores das políticas curriculares.

Para o ENEM, que é um exame seletivo de ingresso ao ensino superior de caráter nacional, será difícil equacionar uma forma que permita contemplar os conteúdos disciplinares comuns definidos pela BNCC, compondo-os com a parte diferenciada que inclua os distintos itinerários formativos previstos no *caput* do artigo 36 da LDBEN. Ocorre que a organização das áreas, com as respectivas competências e habilidades, “será feita com critérios estabelecidos em cada sistema de ensino” (LDBEN Art. 36 § 1º). Assim, é possível, pelo menos de início, que currículos das mesmas áreas venham a ser distintos em diferentes estados da federação, o que inviabilizaria suas inclusões como partes de um exame que se pretende nacional. Por outro lado, mantido como porta de entrada para cursos superiores, o ENEM poderá, ao longo de sucessivos anos, instituir padrões avaliativos em cada área curricular que, retroativamente, definiriam os currículos dos distintos itinerários formativos que, desse modo, não serão tão flexíveis assim. Domingues, Toschi e Oliveira (2000) já alertavam para esse risco ao analisarem a reforma do ensino médio de 1998.

3.4 A legalização da precarização das formações docentes

Não se pode dizer que a formação de professores, no Brasil, seja uma questão resolvida ou, sequer, que esteja bem equacionada. Há, com certeza, muitos pontos que precisam de revisões e alterações, ainda assim não se pode fazer da radiografia do quadro atual a justificativa para se legalizar certos traços da precarização e, menos ainda, para promover retrocessos nessa área.

Com a inclusão do inciso IV, no artigo 61, feita pela Lei nº 13.415/2017, a LDBEN passa a reconhecer, como da educação escolar básica, profissionais sem quaisquer formações pedagógicas que, chancelados pelos sistemas de ensino, serão nomeados como de “notório saber”; o fato de estarem, exclusivamente, vinculados à formação técnica e profissional não minimiza o equívoco da proposição.

A inclusão do inciso V, no mesmo artigo 61, ao reconhecer como docentes profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, faz ressurgir legislação que, noutros tempos, objetivou suprir a falta de professores devidamente habilitados em específicas disciplinas; deveria ser, no mínimo, constrangedor que, depois de vinte anos, um governo que se apresenta como o construtor de uma ponte para o futuro se proponha a lançar mão do mesmo expediente que se mostrou impróprio em passado recente. Dado o perfil das proposições desta gestão, não seria surpresa se exumassem o cadáver das “licenciaturas curtas” que, sob a mesma argumentação da falta de professores, vicejou durante a década de 1970, em pleno regime ditatorial.

Por seu turno, a supressão das expressões “universidades” e “institutos superiores de educação”, na nova redação do artigo 62 da LDBEN, abre portas para uma maior

fragilização das formações de graduados em cursos de licenciaturas, possibilitando que faculdades isoladas passem a oferecer essas modalidades de cursos. Quando o legislador propôs, no texto original, que a formação dos docentes da educação básica deveria se fazer em curso de licenciatura de nível superior, em universidades e institutos superiores de educação, pretendeu garantir uma ambiência acadêmica diversificada, com possibilidades complementares que combinassem a tríade ensino, pesquisa e extensão, orientada pela lógica da construção e socialização de conhecimentos, o que é próprio das Universidades (LDBEN Art. 52), ou espaços específicos e articulados para formação e qualificação de profissionais da educação básica, os Institutos Superiores de Educação (LDBEN, Art. 63).

Se considerarmos que, em 2014, tínhamos 2.368 instituições de ensino superior e que, desse total, 2.070 eram instituições privadas, das quais 1.850 eram faculdades isoladas (INEP, 2017c, p. 12), não é difícil identificar quem serão os beneficiados por essa medida, o que deve ser entendido como mais um sinal de adesão à lógica da privatização do estoque de serviços públicos.

3.5 Os prazos

A publicação da Base Nacional Comum Curricular é a baliza temporal para a efetivação das mudanças propostas pela Lei nº 13.415/2017 que, no artigo 11, define que alterações nos currículos dos cursos de formação docente (LDBEN Art. 62, § 8º) deverão ser implementados no prazo de dois anos, a partir da publicação da BNCC, enquanto o artigo 12 prescreve que os sistemas de ensino deverão, no primeiro ano letivo posterior à publicação da BNCC, estabelecer um cronograma de implementação das alterações promovidas pela lei, devendo iniciar o processo de implantação no segundo ano letivo após homologação da Base Nacional Comum Curricular.

Diferente do que se esperava, a BNCC para o ensino médio não será aprovada, homologada e publicada neste segundo semestre de 2017, o que deverá ser feito em 2018. Desse modo, os processos das mudanças dos currículos dos cursos de formação docente, bem como das escolas de ensino médio, terão o ano de 2020 como data para o início das suas implementações.

É importante notar que a obrigatoriedade da implementação das medidas relativas ao currículo do ensino médio a partir de 2020 referem-se aos cronogramas definidos pelas específicas redes de ensino no ano anterior, e que não há limites impositivos sobre o conjunto mínimo de medidas a serem implantadas, o que significa dizer que cada rede, já no início das gestões eleitas em 2018, poderá construir o calendário que melhor se ajuste aos seus interesses políticos e aos seus limites orçamentários.

4 O FINANCIAMENTO DAS MUDANÇAS

4.1 Os custos do aumento da carga horária para 1000 horas/ano

Não há, na exposição de motivos encaminhada pelo Ministro da Educação ao Presidente da República (BEZERRA FILHO, 2016a), quaisquer alusões a respeito do impacto orçamentário-financeiro relativo às modificações propostas, o que, pela nossa legislação, deve ser feito sempre que uma ação governamental implique em aumento ou criação de despesas (BRASIL, 2016a). Por outro lado, não se pode deixar de conjecturar sobre os impactos financeiros, para as redes públicas estaduais e do Distrito Federal, da passagem de 800 para 1000 horas/ano; supondo, por exemplo, que esse acréscimo seja feito pelo aumento de uma hora de trabalho em cada um dos 200 dias letivos, isso poderá representar um aumento de até 25% na folha de salários dos profissionais docentes das escolas envolvidas, o item mais relevante na composição dos orçamentos de quaisquer secretarias de educação.

Considerando que, na forma como o financiamento da educação básica é praticado atualmente, a distribuição dos recursos se dá em função do número de matrículas e que este não se alterará em função do aumento da carga horária para 5 horas diárias, então os recursos a serem disponibilizados também se manterão, de modo que esses custos deverão ser absorvidos, exclusivamente, por cada rede pública. Convém não esquecer que boa parte dos estados do nordeste e norte sequer têm conseguido custear as atuais despesas da educação básica com recursos próprios, necessitando, sempre, dos valores referentes aos complementos da União.

Uma alternativa que possivelmente venha a ser defendida pelo Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) é a alteração dos coeficientes de ponderação de distribuição dos recursos do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007, art. 36), que, nesse caso, poderiam ser majorados para absorver o aumento da carga horária proposta pela nova reforma do ensino médio. Não se pode deixar de considerar, por outro lado, que uma medida dessa natureza deverá acarretar redução de recursos para as redes municipais, uma vez que o “caixa” de cada fundo estadual é único, o que implicaria em prejuízo para as redes municipais, razão pela qual União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e CONSED deverão estar em trincheiras opostas, em relação a esse quesito.

4.2 A inclusão da formação profissional como nova categoria no FUNDEB

O artigo 9º da Lei nº 13.415/2017 propõe a inclusão da formação técnica e profissional no cômputo do número de matrículas a serem contabilizadas para a distribuição proporcional dos recursos do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007), que no seu artigo 10, ao considerar as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, tipifica dezoito categorias distintas, levando em conta variações existentes da creche ao ensino médio, as ofertas de escolarização em tempo integral e em tempo parcial, seja no espaço urbano ou rural, além de incluir diferentes modalidades, tais como educação especial, educação indígena e quilombola, além da educação de jovens e adultos e do ensino médio integrado à educação profissional.

A inclusão proposta parece inadequada, uma vez que a formação técnica e profissional, como prevista no inciso V do caput do art. 36 da LDBEN é apenas mais um arranjo curricular, como o são linguagens e suas tecnologias, matemática e suas tecnologias, ciências da natureza e suas tecnologias e ciências humanas e sociais aplicadas; todas fazem parte da escolarização de ensino médio, devidamente tipificada na legislação do FUNDEB em quatro categorias, a saber: ensino médio urbano, ensino médio no campo, ensino médio em tempo integral e ensino médio integrado à educação profissional. Assim, como não se trata de uma nova modalidade de ensino, não há razões para que seja caracterizada como tal; essa proposição talvez indique intenções futuras, no bojo das discussões do “novo FUNDEB”, de tipificá-lo de modo diferente do ensino médio regular, contemplando-o com novos e maiores coeficientes de ponderações.

4.3 O financiamento das novas escolas de ensino médio em tempo integral

É prudente reafirmar que a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (PFIEEMTI) (Lei nº 13.415/2017, Art. 13) refere-se, exclusivamente, às escolas de ensino médio em tempo integral, o que significa dizer que todas as mudanças decorrentes das implantações dos demais aspectos dessa lei, como a reorganização curricular, as composições dos itinerários formativos ou a ampliação para 1000 horas ao ano, por exemplo, deverão ocorrer por conta dos recursos de cada rede pública.

Na proposta original da MP 746/2016 (Art. 5º, parágrafo único), os repasses das verbas do Ministério da Educação aos entes federados que aderissem à proposta se dariam pelo prazo máximo de quatro anos, enquanto na lei aprovada pelo Congresso Nacional, e promulgada pelo presidente da república, esse prazo, por escola, foi

estendido para dez anos a contar do início da implementação do ensino médio integral, no específico estabelecimento (Lei nº 13.415/2017, Art. 13, parágrafo único). Assim, uma leitura que se pode fazer do texto legal é que, em qualquer tempo futuro que se inicie a escolarização de nível médio em tempo integral num determinado estabelecimento escolar, ele poderá contar com recursos adicionais pelos dez anos seguintes. Por sua vez, ao limitar, no corpo do texto da MP 746/2016, os repasses complementares a um período máximo de quatro anos, o executivo federal pode ter indicado a amplitude do pequeno apoio que pretendia dar a essa iniciativa.

Por outro lado, os recursos oriundos da PFIEEMTI somente poderão ser aplicados nas escolas implantadas a partir da vigência da Lei nº 13.415/2017 (Art. 14, inc. I) e precisarão respeitar a disponibilidade orçamentária a ser definida pelo MEC (Art. 14, § 2º). Em artigo publicado em periódico de circulação nacional, o ministro da educação, depois de criticar os programas, segundo ele pouco focados do governo anterior, afirma: “Ao mesmo tempo, criamos uma política de indução de escolas em tempo integral PFIEEMTI, investindo R\$ 1,5 bilhão. Esperamos pular de 380 mil para 900 mil alunos até 2018” (BEZERRA FILHO, 2016b)

Se considerarmos um cenário em que o aumento das 520 mil matrículas aludidas fosse efetivado parcialmente em 2017 com, por exemplo, 30% do total (156.000 alunos) e completado no ano seguinte, os recursos apresentados pelo Ministro representariam, em valores atuais, um acréscimo de R\$ 2.218,94, por aluno anualmente. Como os recursos distribuídos pelo FUNDEB em 2017 consideraram, de início, as matrículas apuradas pelo INEP no censo escolar de 2016 (Lei nº 11.494/2007, Art. 9º) e como os recursos previstos pela política de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral só poderão considerar as escolas cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica que tenham iniciado a oferta desse atendimento depois da publicação da Lei nº 13.415 de 17 de fevereiro de 2017, é possível que uma parte dessas novas matrículas não seja beneficiada em plenitude pelo PFIEEMTI.

Se considerarmos, como o faz o MEC ao propor sua política de fomento à escolas de ensino médio em tempo integral, que os valores *per capita* do FUNDEB são insuficientes para custear a manutenção e desenvolvimento dessas escolas e se considerarmos, também, que quase todos os estados do nordeste, além do Amazonas e Pará, têm, de modo recorrente, necessitado dos recursos provenientes da complementação da União para o fundo de financiamento da educação básica, há de se perguntar como eles as manterão quando terminar a vigência dessa política de fomento? Nota Técnica do Senado Federal, objetivando subsidiar a análise da adequação orçamentária e financeira da MP 746/2016, depois de registrar que, em 2015, 87,5% das matrículas em estabelecimentos de ensino médio em tempo integral, públicos, estavam vinculados às redes estaduais (386 mil estudantes), afirma: “Resta evidente que a nova política afetará principalmente os Estados e o Distrito Federal, pois esses abrigam a grande maioria dos alunos matriculados no ensino médio público” (BRASIL, 2016a, p. 4).

É preciso não esquecer que esse mesmo governo aprovou, ainda em 2016, emenda à Constituição Federal que instituiu, por 20 anos, o Novo Regime Fiscal (Constituição Federal, ADCT, Art. 106, incluído pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016), em função do que as despesas primárias do executivo terão a cada ano um limite máximo, definido pelo limite do ano anterior, corrigido por um índice inflacionário.

Não parece exagerado afirmar que a política de fomento à implementação de escolas de ensino médio em tempo integral é uma proposta preocupante, uma vez que cria, para os executivos estaduais e do Distrito Federal, despesas de custeios cujos recursos estarão assegurados por um período (Art. 13, Parágrafo Único) e apenas se houver disponibilidade orçamentária (Art. 14, § 2º) que precisará ultrapassar a barreira dos congelamentos do Novo Regime Fiscal.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PROPOSTAS

5.1 Seria, o número de disciplinas, o problema da escola de ensino médio?

Uma argumentação recorrente utilizada para justificar a proposição da reforma curricular é o número excessivo de disciplinas oferecidas no ensino médio, o que, nessa percepção, provocaria o desinteresse dos estudantes e explicaria tanto as performances desconcertantes nas grandes avaliações como o alto grau de abandono escolar. Embora aqui se vá considerar, prioritariamente, as questões do âmbito das políticas educacionais, é preciso lembrar que há razões de ordens distintas e superiores à instituição escolar que ajudam a compreender melhor parte do delicado e complexo quadro das relações entre as escolas públicas brasileiras e nossa juventude (CUNHA, 2000; MOEHLECKE, 2012).

Sem, neste momento, tecer considerações sobre as características das grandes avaliações, sobre o utilitarismo pragmático dos seus resultados e as formas de conseguí-los, é importante assinalar que é uma simplificação grosseira e perversa olhar para esses dados sem considerar um conjunto de parâmetros que interferem, diretamente, naquilo que ocorre no dia-a-dia das salas de aula. Documento que pretende apresentar indicadores que permitam avaliar, ainda que parcialmente, a possibilidade da oferta de educação de qualidade em escolas públicas sugere a consideração de várias dimensões do processo ensino-aprendizagem, dentre as quais destaco: (a) a formação e as condições de trabalho dos profissionais da escola e (b) o ambiente físico escolar (AÇÃO EDUCATIVA et al., 2013). Ainda que originalmente propostas para o ensino fundamental, tais categorizações servem, com pequenas adaptações, para as outras etapas da educação básica.

Faltam professores, ...

Assim, se quisermos entender melhor as razões das performances mencionadas, uma informação que não pode ser desconsiderada é que nas escolas de ensino médio faltam professores com titulações adequadas para todos os conteúdos curriculares; notícia recém divulgada, considerando os dados do Censo Escolar de 2015, assinala que somente “53,8% dos docentes do Ensino Médio das escolas públicas e privadas de todo o país têm licenciatura para todas as disciplinas que lecionam” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2017).

Dados do Censo Escolar de 2016 dão conta de que em disciplinas como Sociologia (com 25,8%), Artes (39,8%), Física (41,4%) e Filosofia (43,1%), menos da metade dos profissionais têm formação superior de licenciatura ou de bacharelado com complementação pedagógica nas áreas em que lecionam e, mesmo nas disciplinas com os melhores índices, como Biologia (79,4%), Língua Portuguesa (79,3%), Educação Física (77,4%) e Matemática (74,1%), mais de 20% dos profissionais não têm titulação adequada para os conteúdos com os quais trabalham (INEP, 2017a, p. 28).

Ainda considerando os dados do Censo Escolar de 2015 é possível saber, por exemplo, que havia mais licenciados em Matemática responsáveis por aulas de Física (29,8% do total) do que licenciados na própria disciplina ou bacharéis com complementações pedagógicas (26,7% do total). A situação torna-se mais delicada quando se constata que, entre aqueles que conduziam as aulas de Física em escolas do ensino médio, havia licenciados em Letras (0,9% do total), Pedagogos (3,2% do total) e professores sem qualquer formação superior (12,2% do total) (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016)

Ora, como se pode esperar que contingentes de profissionais como esses sejam capazes de conduzir aulas que, sem perder os vínculos com os conteúdos disciplinares, sejam atrativas para os estudantes, se boa parte deles tem fragilíssimas formações? O que lhes resta, nessas condições, é a obediência cega, em vários casos, ou muito

míope, na maioria deles, ao ordenamento e às abordagens tradicionais propostos pelos livros didáticos que, é bom frisar, são pouco criativas e diversificadas.

Não há, por outro lado, nos documentos legais ou nos discursos oficiais relativos à reforma do ensino médio, quaisquer indicações de ações que pretendam superar o quadro descrito, seja no que diz respeito às formações iniciais, seja no que se refira a programas de formações que objetivem as preparações dos atuais professores para a efetivação das práticas curriculares que deles se estará a cobrar; assim, apenas diminuir o número de disciplinas que serão oferecidas aos estudantes não equaciona bem a solução dessa questão, afinal não parece pedagogicamente correto que ajustemos a amplitude dos nossos currículos escolares ao número de professores que (não) temos.

... faltam instalações, ...

Os problemas das nossas escolas de ensino médio não se restringem às formações dos seus professores; dados do Censo Escolar de 2016 (INEP, 2017a, p. 9) indicam que 82,7% desses estabelecimentos de ensino têm laboratórios de informática, no entanto não informam quantos são os computadores dessas salas, nem quantos estão em pleno funcionamento e, principalmente, qual é a relação entre o número de computadores e o número de alunos de cada estabelecimento escolar. Quem conhece o cotidiano das escolas públicas sabe a importância dessas informações e pode antecipar, mesmo em parte, a dramaticidade das suas consequências.

O mesmo documento (INEP, 2017a, p. 9) informa que apenas 51,3% dessas escolas têm laboratório de ciências, sem explicitar, no entanto, quaisquer informações sobre os aparelhos, instrumentos e vidrarias que possam estar equipando esses laboratórios, informação importante, uma vez que aulas experimentais pedem mais do que simples bancadas azulejadas; se o percentual (51,3) já é, em si, constrangedor, os dados sobre esses equipamentos devem ser devastadores. Raciocínio semelhante se poderia utilizar para as bibliotecas e (a falta dos) seus livros ou para as quadras esportivas e (a inexistência dos) seus equipamentos, por exemplo.

... e, ainda assim, cobram-se práticas curriculares envolventes

O que aqui se quer destacar é a impossibilidade de se conduzirem aulas teoricamente consistentes e pedagogicamente atraentes sem que os profissionais tenham formações adequadas e sem que disponham dos recursos que possam permitir fazê-lo, com abordagens metodologicamente diversificadas.

5.2 Formação profissional de ensino médio para que?

Ainda que reconheça boa dose de simplificação nesta conceituação, considera-se que são as características próprias dos setores econômicos de uma região geográfica, em função das necessidades das plantas produtivas, que definem as demandas por formações nessas áreas; no Ceará, por exemplo, a implantação do polo metal-mecânico do Pecém, em São Gonçalo do Amarante, têm gerado demandas por técnicos em mecatrônica, soldadores, maçariqueiros e engenheiros, demandas inexistentes, até então.

Pode-se dizer, também, dentro da mesma lógica, que a existência de poucos assalariados onde a demanda produtiva necessita desses profissionais deve levar a um aumento da remuneração salarial, como decorrência elementar do confronto entre a baixa oferta e a alta procura por esses trabalhadores. Assim, o projeto educacional que melhor convém aos setores empresariais é aquele que garanta os profissionais com as formações que deem conta das necessidades das específicas plantas produtivas, gerando excedentes da mesma mão de obra de modo a permitir que o confronto oferta-demanda por trabalhadores lhes seja favorável.

Nessas condições, um aumento de formação profissional na escolarização de nível médio pode garantir uma maior oferta de mão de obra, o que deve possibilitar um rebaixamento das remunerações desses trabalhadores, como convém à iniciativa privada. Uma proposta com esse teor jamais facilitará as translações para cima, dentro do tecido social, movimentos que, na atual organização das matrizes produtivas, só seriam possíveis a partir das graduações próprias do ensino superior associadas às suas sequências formativas. É bastante provável que ao aumentarmos o número de assalariados com formações de nível médio, sem as equivalentes elevações de suas titulações superiores, estaremos apenas alimentando o crescimento das desigualdades salariais, uma das grandes chagas da perversa estrutura social brasileira.

Desse modo, em plena sociedade do conhecimento e da tecnologia, garantir somente a formação profissional ao nível da escolarização de ensino médio é uma proposta cujo horizonte limitado cristaliza as dificuldades de mobilidade social dos filhos dos trabalhadores, que são aqueles para os quais se destina tal proposição, numa materialização da preconceituosa concepção da oferta de “escola pobre, para os filhos dos pobres.”

5.3 Mudanças curriculares

As modificações que se estão propondo nos currículos das escolas de ensino médio, tais como as alterações no número de disciplinas curriculares obrigatórias, as mudanças no número de aulas destinadas a cada conteúdo curricular, ou, ainda, o aumento da carga horária total, por si só, pouco alterarão as práticas pedagógicas nas salas de aula. A distância imensa entre o que se define nos documentos oficiais e o que ocorre no cotidiano escolar já era apontada por Domingues, Toschi e Oliveira (2000, p. 64), ao se referirem à reforma do ensino médio de 1998, afirmando que no Brasil: “apesar da importância que os governos dão ao planejamento curricular, a história tem demonstrado que, sucessivamente, as reformas ‘fracassam.’”

Para que os textos legais se convertam em práticas curriculares, são precisos intensos e massivos programas de qualificações profissionais que possam permitir que os professores se apropriem das conceituações propostas, de modo a dar novos sentidos às suas aulas. É desse modo que se pode possibilitar implantações de modos distintos de conduzir as aulas e não há, como foi dito antes, indicações dessas preocupações, seja nos documentos ou nas falas oficiais.

Por outro lado, a diversidade de itinerários formativos, aspecto recorrentemente enaltecido pelo discurso oficial, possivelmente não se efetivará com a abrangência que vem sendo divulgada, uma vez que é bem provável que as escolas das redes públicas se restrinjam aos itinerários que mais se ajustem aos perfis dos professores que dispõem nas suas lotações, o que a lei lhes permite fazer.

Enquanto as “grandes” escolas privadas continuarão preparando, separadamente, seus alunos para os processos seletivos para o ingresso no ensino superior, legitimadas agora pela lógica dos itinerários formativos, a implantação da Lei nº 13.415/2017 nas redes públicas poderá instituir três matrizes escolares do ensino médio: (1) as escolas profissionalizantes em tempo integral, (2) as escolas de tempo integral e (3) as escolas regulares.

Consolidar-se-á, desse modo, uma prática que já está implantada em alguns estados brasileiros, como o Ceará, Pernambuco e São Paulo, por exemplo, onde se constata a existência de distintas redes escolares na mesma rede pública de educação: a do ensino regular, a do ensino regular em tempo integral e a do ensino profissionalizante em tempo integral. Enquanto a escola profissionalizante em tempo integral poderá melhorar, relativamente, a perspectiva de empregabilidade para poucos e a escola de ensino médio em tempo integral poderá aumentar as chances de alguns ingressarem em escolas de ensino superior públicas, o ensino regular, ainda que com seu itinerário de formação técnica e profissional, apenas ocupará o tempo da imensa

maioria dos cerca de 6,5 milhões estudantes, sem lhes oferecer condições reais de almejar empregos ou de continuar suas escolarizações, enfraquecendo a perspectiva da educação como direito, portanto público e universal.

5.4 Sobre o financiamento

Os valores praticados pelo FUNDEB têm sido reconhecidamente insuficientes para garantir o necessário financiamento da educação básica, uma vez que não são equacionados para garantir, para as escolas públicas brasileiras, o que se poderia considerar como sendo um adequado padrão de qualidade socialmente referenciado (BODIÃO, 2017; ARAÚJO, 2016). A situação é especialmente delicada para boa parte dos estados do norte e nordeste que não conseguem atingir os considerados valores mínimos com recursos próprios.

Por outro lado, é possível afirmar que a soma do valor do custo-aluno ano, estimado pelo FUNDEB, para as matrículas em escolas de ensino médio em tempo integral, para o ano de 2017, R\$ 3.737,54, com os recursos oriundos da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral para o biênio 2017/2018, R\$ 2.218,94, se aproxima bastante dos valores estimados pelo CAQi, aqui tomado como um valor adequado. O Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é uma conceituação defendida pela sociedade civil nas tramitações de construção e aprovação do PNE 2014/2024, decorre de metodologia descrita por Carreira e Pinto (2007) e calcula quanto deve ser investido, por aluno, por ano, em cada etapa, modalidade e tipo de atendimento da educação básica, considerando os custos de insumos necessários, tais como tamanho das turmas, formação docente, salários, carreiras profissionais, infraestrutura, instalações, equipamentos e equipamentos pedagógicos.

É preciso ter em conta que, ainda assim, os recursos que dizem respeito à implantação da PFIEEMTI estão assegurados somente até 2018 (BEZERRA FILHO, 2016b) e que essa política de transferências de recursos, deverá respeitar a “disponibilidade orçamentária para atendimento, a ser definida por ato do Ministro de Estado da Educação” (Lei nº 13.415/2017, art. 14, § 2º) e os limites impostos pelo Novo Regime Fiscal (BRASIL, 2016c).

Assim, pode-se afirmar que com os números atuais seria possível criar 520 mil novas vagas em escolas de ensino médio em tempo integral, cujos recursos estariam, em princípio, previstos para os próximos dois anos, o que lhes garantiria valores de financiamento bem próximos daqueles estimados pelo Custo-Aluno Qualidade Inicial; convém lembrar, no entanto, que esses recursos não cobrem as 480.052 matrículas de ensino médio em tempo integral existentes em 2016 (INEP, 2017a), cujas despesas continuarão sendo custeadas pelos subdimensionados valores do FUNDEB, não havendo quaisquer garantias de que venha a ser mantido o nível de suplementação da PFIEEMTI nos anos que se seguirão.

Os recursos possivelmente serão remanejados de outros programas

Dados de censos escolares recentes mostram que as matrículas do ensino fundamental em tempo integral, nas redes públicas de ensino, cresceram continuamente, passando de 1.264.309 em 2010 para 4.534.616 em 2015, com uma queda, a única no período, de 46,7% em 2016, registrando 2.416.573 matrículas (INEP, 2017a). Por seu turno, no ensino médio, essas matrículas evoluíram de modo contínuo e crescente, saindo de 133.904 em 2010, passando para 441.123 em 2015 e 480.052 em 2016, mantendo a trajetória ascendente (INEP, 2017a) que deve/pode experimentar expressivo crescimento nos próximos anos.

O que talvez estejamos assistindo é uma mudança de foco na política das escolas em tempo integral que nas gestões Lula da Silva e Dilma Rousseff a hierarquizou para as escolas de ensino fundamental, com programas como o Mais Educação, por exemplo, e que agora o governo Michel Temer parece privilegiar o ensino médio; o que se quer

salientar é a estratégia adotada pela atual gestão que parece caminhar para substituição da hierarquia de um programa por outro.

Não se pode esquecer que será dentro de orçamentos limitados pelas correções inflacionárias, decorrentes da política de congelamentos dos recursos para a educação, proposta pelo mesmo governo, que os gestores terão que equilibrar suas ações; desse modo, sem “dinheiro novo”, as implementações de quaisquer novas iniciativas deverão ser feitas com remanejamentos de recursos que, até então, estavam alocados em outras rubricas.

Em nota técnica, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal afirma não existir no plano orçamentário para 2017, encaminhado ao Congresso Nacional em 2016 “uma programação orçamentária específica que corresponda à Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral” (BRASIL, 2016a, p. 5), concluindo ser provável que esses recursos estariam incluídos na ação “Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica”, para a qual haviam sido consignados R\$ 837 milhões, pouco mais que a metade do 1,5 bilhão prometido pelo Ministro, para o biênio 2017/2018.

É interessante assinalar que, ao compararmos os valores destinados ao Ministério da Educação (Órgão 26000) pelas leis orçamentárias de 2016, Lei nº 13.255 de 14 janeiro de 2016, e de 2017, Lei nº 13.414 de 10 janeiro de 2017, encontraremos uma variação de R\$ 99,8 bilhões, para R\$ 107,5 bilhões, o que corresponde a um aumento de 7,74%, índice ligeiramente acima do IPCA do período julho2015/junho2016 (7,2%), valor reconhecido pelo Novo Regime Fiscal (CF-ADCT Art.102, §1º, Inc. I) como balizador dos limites para os aumentos das despesas primárias para o orçamento de 2017. O que se quer frisar é que o orçamento total do Ministério da Educação para 2017 praticamente repete o do ano anterior, com um pequeno acréscimo real, o que ajuda a consolidar a ideia de que os aumentos em quaisquer funções, subfunções, programas ou ações específicas, deverão ser compensados por iguais subtrações de outra(s) rubrica(s).

É desse modo que vão se encaixando as peças do grande quebra-cabeças que pode vir a compor o quadro nosso sistema nacional de educação que, nessas condições, atribui aos sistemas públicos a responsabilidade de estimular a escolarização de todos, garantir competências e saberes utilitários para muitos, oferecer conhecimentos especializados para poucos e contemplar com educação e cultura uma reduzidíssima casta, tudo milimetricamente calibrado pelas necessidades das cadeias produtivas e pelo voraz apetite do sistema financeiro; Kuenzer (2000) faz comentário semelhante ao analisar a reforma do ensino médio proposta, não por acaso, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1999.

Educação, na acepção plena do conceito, custa caro, razão pela qual, para se consolidar como um direito, precisa ser pública. Não há, no entanto, na atual conjuntura político-econômica, razões que nos façam crer que o Estado tome para si essa tarefa, afinal, o sistema produtivo não precisa garantir educação para todos para poder ampliar os níveis de produção e aumentar sua produtividade; desse modo, a oferta de escola para todos, nos moldes anteriormente mencionado, permitirá a construção de refinados e perversos processos de triagens que alimentarão os postos de trabalho e, ao mesmo tempo, manterão ocupados, anos a fio, crianças, adolescentes e jovens como forma de evitar um maior esgarçamento do tecido social.

Pensávamos, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, estar caminhando para um novo patamar de civilidade. Tivemos, não sem muitas lutas, pequenas evoluções no âmbito dos direitos, no entanto, a economia, ao insistir em nos mostrar seu caráter cíclico, encontra no atual governo atores que se apressam em tirar as máscaras, para mostrar suas faces mais subservientes. Assim, junto com outros tantos, o constitucional direito à educação (Art. 205), que deveria ser universal pela sua própria natureza, sofre mais um duro golpe na sua espasmódica trajetória de efetivação.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA et al. (Coord.). *Indicadores da Qualidade na Educação*. 4. ed. ampliada. São Paulo: Ação Educativa, 2013. 92 p.

ARAÚJO, L. *O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

BEZERRA FILHO, J. M. Ministro de Estado da Educação. *EM nº 00084/2016/MEC*. Brasília, DF, 15 set. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Novo ensino médio é uma agenda do país. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 out. 2016b. Opinião. Tendências/Debates. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2016/10/1823103-novo-ensino-medio-e-uma-agenda-do-pais.shtml>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

BODIÃO, I. da S. Custo Aluno-Qualidade: é o necessário, possível? In: CRUZ, R. E. da; SILVA, S. de O. (Org.). *Gestão da política nacional de educação: desafios contemporâneos para a garantia do direito à educação*. Teresina: EDUFPI, 2017. p. 105-130.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Parecer nº 95, de 2016 da Comissão Mista, sobre a Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, que Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF, 30 nov. 2016a.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2016c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisó-

ria nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 set. 2008. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13415.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 set. 2016d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 2016e.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CUNHA, L. A. Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. *Cadernos de Pesquisa*, nº 111, p. 47-70, dez. 2000.

DOMINGUES, J. J.; TOSCHI, N. S.; OLIVEIRA, J. F. de. A reforma do ensino médio: a nova formulação curricular e a realidade da escola pública. *Educação & Sociedade*, ano 21, n. 70, p. 63-79, abr. 2000,

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *A travessia social: uma ponte para o futuro*. Brasília, DF: PMDB, [201-].

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma ponte para o futuro*. Brasília, DF: PMDB, 2015.

INEP. *Censo escolar 2016*: notas estatísticas. Brasília, DF, 2017a. Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2017.

INEP. *Censo escolar 2016*: notas estatísticas (apresentação). Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/apresentacao/2017/apresentacao_censo_escolar_da_educacao_basica_%202016.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2017.

INEP. *Resumo técnico: censo da educação superior 2014*. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2014/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2014.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

KRAWCZYK, Nora. Reflexão sobre alguns desafios do ensino médio no Brasil hoje. *Cadernos de Pesquisa*, v. 41, n. 144, p. 752/769, set/dez 2011.

KUENZER, A. Z. O ensino médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito. *Educação & Sociedade*, ano 21, n. 70, p. 15-39, abr. 2000.

MOEHLECKE, S. O ensino médio e as novas diretrizes curriculares nacionais: entre recorrências e novas inquietações. *Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 49, p. 39-58, jan./abr. 2012.

SENADO aprova a reforma de Ensino Médio. *Jornal da Globo*, São Paulo, 8 fev. 2017. Disponível em: <<http://globoplay.globo.com/v/5638850/>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

SILVA, R. S. da. Secretário de Educação Básica. *Videoconferência Jeduca: MEC responde jornalistas sobre reforma do Ensino Médio*. São Paulo: Jeduca, 2016. Entrevista concedida a Associação de Jornalistas de Educação – Jeduca. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EleY9cldsRg&feature=player_embedded>. Acesso em: 6 out. 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Formação de professores no Brasil: dados de 2015 sobre o perfil formativo docente*. São Paulo, nov. 2016. Apresentação Power Point. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/2016_11_aprmeta15_opne.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2017.

_____. *Menos da metade dos professores dos anos finais do ensino fundamental têm licenciatura em todas as disciplinas que lecionam*. São Paulo, 23 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/40805/menos-da-metade-dos-professores-dos-anos-finais-do-ensino-fundamental-tem-licenciatura-para-todas-as-disciplinas-que-lecionam/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

UNICEF. *O direito de ser adolescente: oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades*. Brasília, DF: UNICEF, 2011.