

O projeto da MP nº 746: entre o discurso e o percurso de um novo ensino médio

Rosilda Arruda Ferreira ^a
Luiza Olívia Lacerda Ramos ^b

Resumo

O presente estudo tem como objeto a Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, convertida na Lei nº 13.415 de 2017, 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 e a Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007. Têm como objetivos analisar os argumentos que justificaram a edição da MP nº 746 e discutir as principais alterações propostas com relação à (re) organização do ensino médio, tomando como base o previsto na legislação vigente. Utilizaram-se a metodologia de análise de conteúdo e a análise documental para tal investigação. Os resultados preveem muitos desafios, sobretudo no que diz respeito aos investimentos financeiros, para as atuais escolas de ensino médio e para a preparação de professores que irão atuar numa nova perspectiva de formação do jovem brasileiro.

Palavras-chave: Ensino Médio. Medida Provisória nº 746. Educação Básica.

1 Introdução

O ensino médio, como uma etapa da educação básica, vem, ao longo do tempo, sendo questionado com relação às suas finalidades e, em função disso, tornou-se objeto de contínuas reformas. A mais recente delas propôs uma mudança ampla que pretende alterar desde aspectos de sua organização em termos de carga horária, até questões relativas ao currículo e às suas finalidades. Quais argumentos a justificam? Em que medida ela incorpora os debates sobre o ensino médio que vem mobilizando educadores e pesquisadores brasileiros? Por que gerou tanta

^a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. Cruz das Almas, Bahia, Brasil.

^b Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. Cruz das Almas, Bahia, Brasil.

Recebido em: 25 fev. 2017

Aceito em: 22 mai. 2018

resistência entre profissionais e estudantes? Que mudanças efetivas se pretendem implantar? Quais as suas condições de viabilidade?

Como se pode perceber, são muitas as questões que provocaram a edição da Medida Provisória (MP) nº 746 (BRASIL, 2016a), que instituiu a “Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral”, alterando a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e a Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007 (BRASIL, 2007), que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Diante de tantas questões que ilustram o debate em foco, a intenção deste artigo é tratar algumas delas e, de forma mais específica, fazer uma análise dos argumentos que justificaram a edição da MP nº 746, convertida recentemente na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017), expressos na “exposição de motivos” que a acompanhem e, em seguida, discutir as principais alterações que a MP propôs com relação à organização do ensino médio, tomando como referência o que está previsto na legislação vigente que institui as diretrizes e bases da educação nacional e o debate mais amplo sobre o tema. Certamente essa discussão incita mais perguntas que respostas.

2 Por que uma reforma para o ensino médio? Uma análise da “Exposição de Motivos” da MP nº 746

A análise da MP nº 746 será realizada por meio da metodologia de análise de conteúdo, tendo como referência principal a obra de Bardin (2011), escolhida em função de sua pertinência para os fins desse estudo. Para essa autora, a análise de conteúdo é:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 42).

Para a realização do caminho proposto, utilizamos o método de análise por categorias temáticas. Esse tipo de método consiste em enumerar a frequência de repetição de um tema ou ideia, visando a encontrar uma série de significações por meio de indicadores que a ele estão relacionados. Assim, na medida em que os temas emergiam do documento, passamos a identificar os elementos comuns que permitiram a formação de agrupamentos e a sua categorização.

Nessa perspectiva, a “Exposição de Motivos” da MP nº 746, de 22 de setembro de 2016, traz um conjunto de 25 argumentos, em que tenta expor o caráter de urgência para a edição da MP. Os argumentos estão organizados em três partes. Na primeira, apresenta o objeto da MP; na segunda, traz os motivos que a justificam e, na terceira, indica a política de educação integral que apoiará a implementação da proposta.

Com relação ao objeto da MP nº 746, afirma-se que esta pretende:

[...] dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio, ampliar progressivamente a jornada escolar deste nível de ensino e criar a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (BRASIL, 2016a).

Como se pode perceber, as intenções da MP são bastante amplas e, quanto ao último aspecto indicado, aponta para a necessidade de novos investimentos financeiros nas escolas, o que, em tempos de “crise” e de recursos escassos como, reiteradamente, vem anunciando o governo federal, por si só, pode indicar limites quanto às suas reais possibilidades de realização.

Na segunda parte do documento, são apresentados 23 “motivos” que justificam a edição da MP 746 (BRASIL, 2016a) e que, para efeito da análise, agrupamos nas unidades temáticas indicadas no Quadro 1.

Passemos a análise de cada uma das Unidades Temáticas indicadas no Quadro 1. É importante destacar que faremos uma análise mais detalhada das Unidades Temáticas 1 e 2 e que as Unidades 3 e 4 serão aprofundadas na segunda sessão deste artigo.

Inicialmente é apresentado um “Diagnóstico dos resultados do ensino médio”, tema que compõe a Unidade Temática 1. Para apresentar o diagnóstico, tomam-se como referência as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que foram propostas para o ensino médio brasileiro, com previsão de 5,2 até 2021, metas essas que foram definidas com base nos resultados obtidos pelos 20 países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Vale considerar que a OCDE é composta por países com um elevado Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e um alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cujos investimentos no campo da educação são elevados.

Quadro 1. Argumentos identificados no documento, agrupados em Unidades Temáticas e Categorias.

Unidades Temáticas/ Itens do documento	Categorização dos motivos
1. Diagnóstico dos resultados do ensino médio (Itens 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13)	<p>Diagnóstico quanto ao acesso</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elevado número de jovens estão fora da escola; • Apenas 58% dos jovens estão na escola com a idade certa (15 a 17 anos), destes, 85% estão na escola pública e 23,6% estudam no período noturno; • Apesar da universalização da oferta de matrícula na educação básica, as escolas não têm conseguido atender a todos os alunos do ensino médio com 58% dos jovens de 15 a 17 anos na escola. <p>Diagnóstico quanto à qualidade de ensino</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não possuem bom desempenho educacional; • 41% dos jovens de 15 a 19 anos matriculados no ensino médio apresentaram péssimos resultados educacionais; • De 1995 para hoje houve uma queda no desempenho do SAEB com o índice de menos 15 pontos em Matemática e 23 em Língua Portuguesa; • Apesar da universalização da oferta de matrícula na educação [...] piora na qualidade do ensino conforme demonstram os resultados; • Quanto ao nível de proficiência, no geral, mais de 75% dos alunos estão abaixo do esperado, por volta de 25% encontram-se no nível zero; • O IDEB do ensino médio no Brasil está estagnado, pois apresenta o mesmo valor (3,7) desde 2011.
2. Impactos do ensino médio atual para o desenvolvimento nacional (Itens 14,15, 16 e 17)	<p>Impactos no desenvolvimento nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dada a oscilação do quantitativo populacional brasileiro, com previsão de uma queda projetada em 12,5 milhões de jovens, torna-se urgente o investimento na educação da juventude para garantir uma população economicamente ativa, qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico; • São os jovens que estão hoje no EM que comporão a base contributiva do sistema social de transferências de recursos dos ativos para os inativos, e que entrarão no mercado de trabalho nas duas próximas décadas; • Em 2011, 13,6% da população de jovens de 15 a 24 anos não estudavam e não trabalhavam. Hoje esse percentual está em torno de 20%. Além disso, 75% da juventude torna-se invisível para os sistemas educacionais brasileiros e não conseguem uma boa colocação no mercado de trabalho.
3. Diagnóstico sobre a organização curricular e propostas de mudança (Itens 2, 3, 4, 18, 20, 21, 22 e 23)	<p>Diagnóstico sobre organização curricular</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descompasso entre os objetivos propostos e a formação efetiva promovida; • Falta proposta de diversificação da organização curricular, apesar de os sistemas poderem fazer isso em pelo menos 20% • Currículo extenso, superficial e fragmentado que não dialoga com a juventude, com o setor produtivo e com as demandas do século XXI; • Crítica ao número excessivo de disciplinas.

Continua

Continuação

3. Diagnóstico sobre a organização curricular e propostas de mudança (Itens 2, 3, 4, 18, 20, 21, 22 e 23)	<p>Propostas de mudanças</p> <ul style="list-style-type: none"> • [...] propõe ampliação progressiva da jornada e redução da carga horária da BNCC (1.200h); • Propõe um ensino flexível com diferentes itinerários formativos e com opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento; cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional; • Propõe a necessidade de tornar obrigatório a oferta da língua inglesa e o ensino da língua portuguesa e da matemática nos três anos do EM; • Prevê a certificação dos conteúdos cursados e aproveitamento contínuo de estudos.
4. Modelo organizativo das escolas (Item 24)	<p>Implantação de escolas de tempo integral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomento à Implantação de Escolas em Tempo Integral para o ensino médio de escolas estaduais.

SAEB: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; EM: Ensino Médio; BNCC: Base Nacional Comum Curricular.

Fonte: Construído com base no texto que compõe a Exposição de Motivos da MP nº 746 (BRASIL, 2016a).

Portanto, recorrer ao argumento de que o ensino médio brasileiro não tem alcançado as metas estipuladas sem que se faça uma discussão crítica sobre as condições de sua oferta, e tomando como referência parâmetros internacionais construídos com base no desempenho de países desenvolvidos, não nos parece fortalecer o argumento proposto, mas, pelo contrário, o torna frágil.

Na sequência, podemos observar que nesta mesma Unidade Temática os argumentos puderam ser categorizados em função de dois enfoques principais que ora aparecem juntos, ora separados. O primeiro enfoque está relacionado aos dados sobre o acesso ao ensino médio; e o segundo volta-se para a qualidade do ensino ofertado, com ênfase no desempenho dos estudantes apresentados nos resultados de avaliações standardizadas (*Programme for International Student Assessment* – PISA, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB).

No primeiro enfoque são apresentados dados quanto ao acesso que já são de pleno conhecimento da sociedade e vêm sendo continuamente debatidos ao longo da última década pelos educadores e pesquisadores que atuam nesse nível de ensino. Não há como negar os dados em questão. No entanto, a sua apresentação sem a devida discussão dos contextos que os geram, comprometem a sua utilização. Ainda assim, considerando a perspectiva dos objetivos do documento, que é lançar um conjunto de fundamentos que justifiquem a edição da MP, a sua força argumentativa vai sendo mais facilmente percebida vez que os dados apresentados, por sua grande carga negativa, chamam a atenção do leitor, induzindo à urgência para o seu enfrentamento.

Ainda nesta Unidade Temática, observamos que, enquanto o enfoque do acesso aparece em três indicações, o enfoque da qualidade do ensino aparece com seis indicações, sinalizando para a sua primazia dentre os conteúdos do documento. Dessa forma, podemos inferir que os dados apresentados sobre o acesso ao ensino médio buscam preparar ou orientar o receptor da mensagem para um problema ainda maior, que é o problema da qualidade do ensino. Essa inferência leva-nos a desvelar uma possível intenção do documento, ao indicar que além do acesso ser precário, os estudantes que conseguem ingressar e permanecer no ensino médio não “possuem bom desempenho educacional”.

Nesse sentido, as ideias destacadas a seguir, revelam uma direção argumentativa que tenta, novamente, justificar a urgência da MP:

Os jovens “não possuem bom desempenho educacional”.

41% dos jovens de 15 a 19 anos matriculados no ensino médio apresentaram péssimos resultados educacionais.

De 1995 para hoje houve uma queda no desempenho do SAEB.

[...] piora na qualidade do ensino conforme demonstra os resultados.

[...] mais de 75% dos alunos estão abaixo do esperado.

[...] 25% encontram-se no nível zero.

O IDEB do ensino médio no Brasil está estagnado (BRASIL, 2016a).

Portanto, pode-se perceber que se estabelece uma relação direta entre a qualidade do ensino, referente à organização curricular do ensino médio, e os resultados dos estudantes. Essa associação fica evidente na explicação que é dada para esses resultados que, segundo o documento, são o:

[...] reflexo de um modelo prejudicial que não favorece a aprendizagem e induz os estudantes a não desenvolverem suas habilidades e competências, pois são forçados a cursar, no mínimo, treze disciplinas obrigatórias que não são alinhadas ao mundo do trabalho (BRASIL, 2016a).

Justificar o problema do acesso e da qualidade do ensino médio, a partir do “reflexo de um modelo prejudicial” de organização do currículo composto por “treze disciplinas obrigatórias que não são alinhadas ao mundo do trabalho”, é, no mínimo, simplificar a problemática, o que não colabora com o enfrentamento da questão.

A segunda Unidade Temática identificada no documento, ao se referir aos “impactos do ensino médio atual para o desenvolvimento nacional”, é também emblemática

para compreendermos a nova direção que vêm sendo dadas às políticas públicas no contexto atual. Esse tema ganha relevância em função de sua repetição em, pelo menos, três conjuntos de argumentos, como se pode observar no Quadro 1. Nessa Unidade Temática, o diagnóstico se amplia para se articular ao contexto nacional, momento em que procura demonstrar os impactos que a não intervenção no ensino médio, no presente, poderá trazer para o desenvolvimento nacional, no futuro. O papel da juventude para o desenvolvimento do país recai, assim, sobre a necessidade de garantir a esse segmento da população as condições de escolarização para sua inserção do mercado de trabalho.

Os trechos apresentados, a seguir, permitem inferir essa perspectiva da formação da juventude.

[...] torna urgente o investimento na educação da juventude para garantir uma população economicamente ativa qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico.

São os jovens que estão hoje no EM que comporão a base contributiva do sistema social [...] e que entrarão no mercado de trabalho nas duas próximas décadas.

75% da juventude torna-se invisível para os sistemas educacionais brasileiros e não consegue uma boa colocação no mercado de trabalho (BRASIL, 2016a).

Em síntese, do que foi analisado até aqui, e procurando articular os dois tipos de diagnósticos apresentados nas duas Unidades Temáticas, podemos inferir que a intenção do documento é demonstrar a urgência de uma “reforma do ensino médio”, considerando-se:

- (a) os dados do acesso ao ensino médio no Brasil;
- (b) a sua má qualidade verificada por meio dos resultados dos alunos; e
- (c) o impacto dessa situação para o desenvolvimento do país.

A partir do exposto, podemos destacar duas reflexões centrais. Uma primeira é que ao diagnosticar a má qualidade da oferta do ensino médio a partir dos resultados dos estudantes em processos de avaliação standardizadas, negligenciam-se os debates travados com relação a esse tipo de avaliação, considerados como uma possibilidade para diagnosticar a qualidade do ensino, mas não a única, já que não considera as condições de infraestrutura das escolas; as condições de trabalho e a carreira dos professores, entre outros aspectos (AFONSO, 2000; BAUER, 2010).

Uma segunda reflexão remete à questão do investimento na educação da juventude para garantir o desenvolvimento do País. Nesse ponto, chama a atenção a relação que é estabelecida entre a falta de qualidade do ensino médio e a sua desvinculação com o mercado de trabalho. Essa inferência pode ser construída em função do destaque que esse tema ganha no documento, com expressões tais como: “garantir uma população economicamente ativa”; “comporão a base contributiva do sistema social; entrarão no mercado de trabalho nas duas próximas décadas”.

Tendo como base as premissas anteriores, o documento se volta para a indicação de alguns aspectos do ensino médio em que se faz “urgente” a sua modificação. Essa intenção, pode ser identificada como uma terceira Unidade Temática em que foi apresentado um “diagnóstico sobre a organização curricular e os princípios que orientam as mudanças” propostas. Sobre esse aspecto, dada a sua relevância para este estudo, a mesma será tratada com mais detalhe a partir da própria MP na sessão seguinte deste artigo.

Por fim, há que se considerar a quarta Unidade Temática que se refere ao “modelo organizativo das escolas de ensino médio”. Nesse caso, é apresentado apenas um item em que, mais uma vez, é reforçada a ideia de que os estudantes abandonam as escolas e têm baixos resultados de proficiência em função de a mesma ser pouco atrativa e sem significado. Para combater esse abandono, a proposta de escola em tempo integral parece ser a solução apresentada, juntamente com um conjunto de medidas que são detalhadas ao longo da MP.

Confirmando essa proposição, o Ministério da Educação (MEC) publicou a Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016b), que institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela MP nº 746, de 22 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016a). Na Portaria estão definidos os objetivos, a forma de adesão dos Estados e do Distrito Federal, o plano de implementação, o processo de seleção dos pleitos, a forma de governança, o monitoramento e permanência no programa e o financiamento e estrutura de repasse de recursos.

Os termos dessa portaria reforçam a preocupação de grande número de educadores e pesquisadores da área da educação sobre as implicações de uma política pública que pode vir a promover a diferenciação entre as escolas, o que pode gerar a exclusão de muitos estudantes do acesso a uma escola de qualidade.

Na sequência, analisaremos a MP na íntegra relacionando-a com o texto em vigor da Lei nº 9.394, de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

(BRASIL, 1996), o que possibilitará um aprofundamento na compreensão da terceira Unidade Temática identificada no estudo.

3 A MP nº 746 à luz das alterações e inclusões de novos textos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 1996

Relativo a este tópico, é possível constatar que essa Medida destaca seis aspectos considerados relevantes para a reestruturação do ensino médio, a saber: (1) o tempo do estudante na escola; (2) a carga horária mínima anual; (3) a (des) obrigatoriedade de disciplinas; (4) o aproveitamento de estudos no ensino superior; (5) a parte diversificada e (6) a autonomia para os sistemas de ensino definirem sua organização.

No âmbito da edição da MP 746 (BRASIL, 2016a), entre alterações e inclusões, a LDB (BRASIL, 1996) passou por 40 intervenções. Dessas, 26 trataram de novas inclusões e 14 foram alterações no seu texto original.

As intervenções da MP nº 746 na LDB concentram-se, dos seus 92 artigos, em cinco que são: art. 24, que trata da carga horária escolar; art. 26, que detalha sobre a organização do currículo da Educação Básica; art. 36, que normatiza a organização do currículo do Ensino Médio; art. 61, que define quem são os profissionais da educação escolar básica e o art. 62, que sinaliza a referência dos currículos dos cursos de formação docente.

Dando seguimento, podemos observar que a alteração proposta para o art. 24 inclui um parágrafo único que propõe, textualmente, a ampliação da carga horária anual de 800 para 1.400 horas, fomentando a política de tempo integral nas escolas. Como cita:

Parágrafo único. A carga horária mínima anual de que trata o inciso I do *caput* deverá ser progressivamente ampliada, no ensino médio, para mil e quatrocentas horas, observadas as normas do respectivo sistema de ensino e de acordo com as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias de implementação estabelecidos no Plano Nacional de Educação [...] (art. 24).

Ocorre que, para contemplar essa mudança, as escolas terão, obrigatoriamente, que instituir a experiência do ensino em turno integral, o que consiste numa excelente oportunidade para o jovem conviver socialmente num ambiente de estudo e produção de conhecimento por mais tempo ao longo da sua escolaridade.

Contudo, essa intenção implica uma série de questionamentos, tais como: em que medida as atuais condições das escolas poderão contribuir com essa realidade? A organização do tempo em regime de turno integral contará com professores disponíveis para acompanhar os estudantes e promover atividades que desenvolvam suas capacidades? Com a atual proposição de congelamento de investimento em educação por vinte anos, o que temos implantado nas escolas públicas oferece condições para o exercício deste modelo de escola a partir de 2018?

Outrossim, o tema da Educação Integral é contemplado na estratégia 6.1 do Plano Nacional da Educação (PNE):

Promover, com o apoio da União, a oferta de Educação Básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos alunos na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola.

É possível constatar, então, que o texto da MP 746 fica à margem dos pressupostos contidos no referido PNE, o que preocupa quando pensamos em uma articulação mais significativa entre esses dois documentos. Neste sentido, como garantir que a oferta de tempo integral priorizará as escolas que atendem a alunos de menor nível socioeconômico? Para promover a equidade, temos que priorizar dar mais a quem tem menos. Além disso, quais escolas seriam contempladas com esta proposta?

Com relação ao art. 26 da LDB, este passou por cinco alterações e teve incluso um parágrafo. O artigo dispõe sobre o currículo e traz alguns desafios para as escolas, para a formação dos professores e para o itinerário formativo dos estudantes.

Na centralidade dos debates, manteve-se que os:

[...] currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (Art. 26)

Entretanto, a MP nº 746 (BRASIL, 2016a) estabelece uma alteração significativa para o currículo do ensino médio, ao definir que:

O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos específicos, a serem definidos pelos sistemas de ensino, com ênfase nas seguintes áreas de conhecimento ou de atuação profissional: I – Linguagens; II – Matemática; III – Ciências da natureza; IV – Ciências humanas; V – Formação técnica e profissional (Art. 36).

É suposto que estes dois artigos deveriam complementar-se. Entretanto, no art. 36, a parte diversificada torna-se invisível no texto. Onde se retoma o discurso da parte diversificada? Estaria ela substituída pelos itinerários formativos? Não fica claro. Estaríamos diante de uma supressão intencional? Ademais, se os componentes curriculares previstos na BNCC farão parte também das áreas de conhecimento, teríamos aqui uma redundância?

Em seguida, os 2º e 3º parágrafos da MP nº 746 apresentam uma sutil alteração no texto da LDB que impacta no tratamento a ser dado aos componentes curriculares: arte (e seus desdobramentos: artes visuais, música e dança) e educação física. Conforme o texto da MP nº 746, eles deixam de ser obrigatórios nos diversos níveis da educação básica para se constituírem obrigatórios apenas na educação infantil e no ensino fundamental. Nesse sentido, embora não esteja declarado textualmente, temos aqui, então, um discurso que desprestigia esses dois componentes curriculares no ensino médio?

A inclusão das artes visuais, da dança e da música, no currículo da escola, foi uma conquista que se fez presente muito recentemente na forma de lei na educação brasileira. Basta ver que apenas em 2008, com a promulgação da Lei nº 11.796 (BRASIL, 2008), a música foi incluída, no ensino da arte, como conteúdo obrigatório, mas não exclusivo. Como avanço, em 2016, a Lei nº 13.278 (BRASIL, 2016c), que altera as diretrizes e bases da educação nacional, no que se refere ao ensino da arte, estabelece que “as artes visuais, a dança, a música e o teatro são as linguagens que constituirão o componente curricular de que trata o § 2º deste artigo” (o componente curricular a que este artigo se refere é a Arte). Na medida em que esses componentes curriculares estão sendo suprimidos do ensino médio, podemos afirmar que há um retrocesso quanto à promoção do desenvolvimento cultural dos estudantes deste nível de ensino.

Ainda neste artigo, o § 5º da MP nº 746 destaca que a língua inglesa deverá ser ofertada a partir do 6º ano. Ao definir uma língua estrangeira no âmbito da lei, estaria esta MP destituindo a autonomia da comunidade escolar em eleger a língua estrangeira dentro das suas possibilidades e interesse.

Para finalizar, é incluída no §10 da MP nº 746 uma nova determinação:

A inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular dependerá de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação, ouvidos o Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed e a União Nacional de Dirigentes de Educação - Undime.

Essa determinação nos leva a pensar em uma dinâmica de composição curricular subordinada aos ditames e regulamentos das instâncias superiores limitando toda e qualquer possibilidade de diversidade e regionalidade que se possa pensar em instituir no âmbito de cada estado brasileiro.

Já o art. 36 da LDB sofre, ao todo, 20 inclusões e oito alterações, o que o modifica completamente. Talvez este nos pareça o ponto mais crítico de intervenção da MP nº 746 à LDB.

Basicamente, todas as orientações contidas neste capítulo, que propunham um currículo pautado no estímulo e autonomia dos estudantes, bem como numa perspectiva crítica, são excluídas. A obrigatoriedade de sociologia e filosofia no ensino médio não mais existem. As referências que oferecem margem à compreensão de que o ensino médio é uma etapa importante para o preparo do estudante ao exercício de profissões técnicas é aniquilado.

De início, fica estabelecido que a ênfase dada ao currículo serão as cinco áreas de conhecimento, a saber: I - linguagens; II - matemática; III - ciências da natureza; IV - ciências humanas; e V - formação técnica e profissional. Tal condição propõe ao ensino médio, novamente, duas dicotomias bastante arriscadas quando tratamos de debates já consolidados sobre a temática da composição curricular desse nível de ensino. A primeira refere-se à dicotomia entre formação geral humanística e formação profissional, e a segunda, à dicotomia entre a BNCC e as áreas de conhecimento. Nota-se que até aqui, não se tratou da parte diversificada.

Nesse sentido, a MP nº 746 descumpra as diretrizes curriculares nacionais do ensino médio e da educação técnica profissional que preservam a interação e integração dos currículos escolares, sem distinção por blocos ou qualquer divisão, de modo a priorizar a “contextualização e a interdisciplinaridade ou outras formas de interação e articulação entre diferentes campos de saberes específicos” (§ 1º do art. 8º da Resolução CNE/CEB nº 02/2012 – BRASIL, 2012).

O entendimento, ao se contrapor à Resolução nº 02, de 2012, é de que a MP reforça a fragmentação e a hierarquia do conhecimento escolar, reposiciona os conceitos de competências, habilidades e, a nosso ver, torna-as sinônimos de expectativas de aprendizagem. Além disso, elimina componentes curriculares essenciais, empobrecendo a formação do estudante.

Tal MP vai, mais uma vez, na contramão do que está posto no PNE quando se refere ao ensino médio. Nesse Plano, é anunciada a intenção de institucionalizar um programa que contemple abordagens interdisciplinares, flexibilidade e diversidade de conhecimentos articulados às dimensões ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte. Além disso, o PNE alerta para a necessidade, também, de infraestrutura adequada, material didático criteriosamente selecionado, atenção à formação de professores como descrito na estratégia 3.1:

Institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais.

Dessa forma, pode-se identificar, claramente, que os aspectos contemplados no PNE não são considerados nas orientações da MP nº 746.

De outra parte, é difícil compreender o sentido de urgência desta MP quando o Projeto de Lei nº 6.840, de 2013 (BRASIL, 2013)¹, que também propõe alterações no ensino médio, ainda tramita em Comissão Especial e se encontra pronto para ser pautado no Plenário, ou seja, ainda não foi sequer aprovado. Nesse caso, vale destacar que o trâmite de um projeto de lei no Congresso permitiria o debate e a articulação em torno de sua votação, garantindo um caminho mais democrático. Ademais, o Conselho Nacional de Educação (CNE) ainda não finalizou sua proposta de nova organização curricular do ensino médio, o que está previsto para acontecer apenas em 2018.

¹ O Projeto de Lei nº 6.840/2013 propõe alterar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento.

Vale destacar, ainda, que, embora no § 5º da MP nº 746 se perceba um esforço em preservar um discurso aparentemente atento à formação integral do estudante de “maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para a sua formação nos aspectos cognitivos e socioemocionais” ele se encerra destacando que tal “projeto de vida” deverá estar em conformidade com as diretrizes do MEC.

Outro aspecto relevante é o que se refere à distribuição da carga horária dos componentes curriculares no ensino médio. Quanto a essa questão, apesar do texto da MP 746 ampliar a carga horária anual para 1.400 horas, o tempo a ser dedicado à BNCC fica comprimido a 1.200 horas totais, o que confere 400 horas por ano para a BNCC. Fica a dúvida se o tempo é suficiente para o cumprimento mínimo de uma BNCC no ensino médio. Fica a dúvida, também, se o objetivo seria realmente direcionar a aprendizagem para conhecimentos que interessaria ao jovem para compor seu “projeto de vida”.

Posteriormente, com a aprovação da Lei nº 13.415, de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017), no art. 3º, §5º, regulamentou-se uma proposta que amplia para 1.800h totais a composição do currículo do ensino médio a ser preenchido pela BNCC, o que representa 600h anuais. As demais 800h, segundo a nova Lei, serão ofertados ao que está sendo denominado de itinerários formativos, em que o estudante poderá escolher um, dentre cinco, para prosseguir no ensino médio, a saber: linguagens e suas tecnologias, matemática e suas tecnologias, ciências da natureza e suas tecnologias, ciências humanas e sociais aplicadas e formação técnica e profissional. Essa possibilidade de escolha, no entanto, não está assegurada, haja vista não haver obrigação de que todas as escolas ofertem os cinco itinerários previstos. Para esta nova composição de carga horária, tem-se a previsão de cinco anos para que as escolas ampliem sua carga horária anual de 800 para 1.000 horas, ou seja, cinco horas diárias, e depois, disso, cheguem de forma progressiva a 1.400 horas.

Embora a MP nº 746, ao alterar o art. 26 da LDB, afirme que os currículos devem abranger “obrigatoriamente, o estudo da Língua Portuguesa e da Matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política”, ao alterar o art. 36, que trata desse aspecto de forma mais detida, afirma, no § 9º, que a Língua Portuguesa e a Matemática são os componentes curriculares obrigatórios no ensino médio, invisibilizando, no discurso, desta vez, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política.

Os parágrafos seguintes são novas redações que tentam explicar a proposta de relacionamento entre o ensino médio e o superior e a formação profissional.

Os §10 e 11 da MP introduzem um novo conceito de relacionamento entre o ensino médio e a educação superior tanto de acesso como de aproveitamento de estudos.

Diante disso, vale ressaltar que são importantes políticas que garantam a expansão de vagas previstas do PNE para o ensino superior, especialmente para as classes populares. Caso contrário, preocupa-nos o cenário que se anuncia e que poderá indicar a retomada, agora de forma explícita, da dualidade histórica que marcou, por longo, tempo a organização do ensino médio em que, por um lado, se oferece uma escola voltada à formação profissional de um contingente a ser encaminhado para o mundo do trabalho e, por outro, uma escola propedêutica, conteudista e preparatória para exames que os ascendam para o ensino superior.

Frente ao exposto, é possível encontrar poucos avanços nesta proposta, dentre os quais, a nosso ver, o relacionamento entre o ensino médio e o superior, tal como são previstos nos § 14 e 15.

Além das formas de organização previstas no art. 23, o ensino médio poderá ser organizado em módulos e adotar o sistema de créditos ou disciplinas com terminalidade específica, observada a Base Nacional Comum Curricular, a fim de estimular o prosseguimento dos estudos (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016).

Isso significa dizer que o estudante tem oportunidade de cursar a disciplina como um módulo, o que pode ser um aspecto positivo. O sistema de crédito pode dar essa oportunidade. Trata-se de um avanço, pois, atualmente, caso o estudante não seja aprovado em uma disciplina ele não pode dar continuidade aos estudos. Mas isso tornaria mais discreto os dados que assustam hoje em relação à evasão escolar? E mais, quando se daria a terminalidade desse ensino médio?

Outro aspecto que pode ser compreendido como positivo refere-se ao aproveitamento de créditos no ensino superior. Como cita no §16:

Os conteúdos cursados durante o ensino médio poderão ser convalidados para aproveitamento de créditos no ensino superior, após normatização do Conselho Nacional de Educação e homologação pelo Ministro de Estado da Educação.

Contudo, na mesma MP não fica claro como acontecerá tal aproveitamento. Decerto, deve ser diferente de como hoje acontece no ensino superior, quando o estudante migra de uma instituição para outra e suas disciplinas cursadas são

aproveitadas. Arriscadamente, o §17 abre oportunidade para que os sistemas de ensino reconheçam conhecimentos, saberes, habilidades e competências, mediante diferentes formas de comprovação. Novamente, não fica claro como isso acontecerá. Até que ponto a questão da autonomia das escolas e das universidades será preservada?

Um dos aspectos mais polêmicos da MP nº 746 trata da possibilidade de os jovens cursarem, dentro da carga horária dos três anos no ensino médio, um curso profissionalizante e não de maneira complementar, como se vê na atualidade.

Nessa composição, algumas consequências podem ser inferidas como, por exemplo, de o jovem de baixa renda optar pelo ensino técnico para garantir o acesso ao mercado de trabalho com mais agilidade. Isso pode gerar, a longo prazo, a retenção de estudantes no nível médio com formação técnica justificando uma baixa remuneração, mão de obra desqualificada, dentre outros aspectos.

Aliado a esse pensamento, outras questões emergem: quem desenvolverá os cursos profissionalizantes? Quais condições as escolas têm hoje para garantir esses cursos? E, admitindo não terem condições, seriam as entidades privadas que assumiriam esses cursos? Estaria prevista aqui a transferência de responsabilidade da profissionalização do ensino médio para as entidades privadas?

E, por fim, e não menos polêmico, são as alterações feitas pela MP nº 746 no art. 61 da LDB que tratam dos profissionais da educação? A primeira alteração se firma quando são excluídos do texto os fundamentos que devem ser preservados na formação de profissionais da educação: atenção aos níveis e modalidades de ensino; respeito às características de cada fase do desenvolvimento do educando, e associação, teoria e prática ficam à margem nesta nova percepção?

Estranhamente, o inciso III da MP nº 746 legitima os profissionais da educação como sendo “trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim”. Retoma-se, então, a possibilidade de formação para a docência apenas no nível médio. Nesse caso, teríamos de volta, por exemplo, os cursos de magistério formando professores para a educação básica? Ora, se há bem pouco tempo foi argumentado que essa mesma formação não era suficiente e passou-se a exigir curso de nível superior para o ingresso na sala de aula. Quer seja de educação infantil, ensino fundamental ou médio?

Entretanto, nos causa surpresa também, que, do mesmo modo, serão considerados profissionais da educação aqueles com “notório saber reconhecido pelos respectivos

sistemas de ensino para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação, para atender o disposto no inciso V do *caput* do art. 36”, ou seja, a formação técnica e profissional. Embora seja esse um conhecimento válido e um caminho interessante para que diferentes profissionais ministrem conteúdos referentes à área técnica e profissional sem exigência de uma formação em licenciatura, por exemplo, é preciso que se tomem certos cuidados. Collins e Evans (2002), por exemplo, debatem a respeito da necessidade da experiência para delimitar uma expertise. Entretanto ela por si só não satisfaz, vez que a didática é central para o desenvolvimento e a construção de novos saberes na escola. Sendo assim, didática é fundamental.

Então, algumas questões novamente soam em nossas reflexões: como se dará a utilização desse “notório saber”, de modo a preencher a lacuna hoje presente de profissionais em algumas áreas críticas de formação técnica sem desvalorizar a carreira docente? E o que faremos com o discurso sobre a necessária formação pedagógica para o exercício do magistério? Além disso, os direitos conquistados pelos trabalhadores em educação seriam preservados? Como ficam os conceitos de identidade e valorização dos profissionais da educação amparados na formação inicial e continuada com habilitação profissional própria?

Por todo o exposto, sobretudo os desafios listados, há que se acompanhar os desdobramentos dessa proposta para que, em vez de um novo ensino médio não se tenha uma ampliação significativa da evasão escolar nos próximos dez anos, um aumento da desigualdade escolar e social e uma baixa qualidade na formação de cidadãos, vez que a criticidade poderá ser silenciada.

4 Considerações finais

Como dissemos inicialmente, temos mais perguntas que respostas. Nossa intenção principal neste trabalho foi problematizar sobre o conteúdo da MP nº 746, com o objetivo de contribuir para o debate nacional, de forma sistematizada, tendo em vista a relevância da questão em pauta: a organização do ensino médio.

Envolta em fortes contestações, protestos de intelectuais e especialistas e ocupações de escolas (da educação básica e superior) a medida foi, inicialmente, aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e convertida, recentemente, na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

Nesse sentido, as 570 emendas apresentadas durante o processo de transformação da MP nº 746 na Lei nº 13.415, confirmam que se trata de uma proposta polêmica,

permeada por conflitos de interesses. No entanto, frente às constantes moções de apoio que vêm sendo dadas pelo setor privado, a iniciativa da edição da MP nº 746 parece aproximar-se, ao mexer com toda a estrutura de organização do ensino médio, com os interesses do capital.

Afirmar que o estudante poderá escolher o itinerário com o qual possui maior afinidade, parece ganhar o tom de um “canto de sereia”, pois, na verdade, será o sistema de ensino que irá definir sobre as opções a serem ofertadas, dentre as quais os estudantes poderão fazer suas escolhas, e as opções dos sistemas de ensino, por sua vez, serão condicionadas por um conjunto de variáveis que não estão sendo consideradas adequadamente, inclusive, algumas delas, sinalizadas ao longo deste artigo.

Diante do exposto, cabe ainda perguntar se é possível defender o principal objetivo da MP nº 746, incorporado na Lei nº 13.415, com relação à flexibilização do currículo atual. Devemos lembrar que esse aspecto do currículo a que se refere a MP nº 746, considerado “excessivamente acadêmico e desconectado da realidade do mercado de trabalho”, foi instituído pelo mesmo ministério e sistematizado por meio das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, de 2013.

Para finalizar, entendemos que, para que o novo modelo dê realmente mais liberdade para que “o estudante escolha as áreas de conhecimento de seu interesse, de acordo com sua vocação ou projeto de vida”, como afirma o projeto da MP nº 746, tema que foi reafirmado na Lei nº 13.415, no mínimo, as escolas de ensino médio deverão ofertar todas as possibilidades presentes nos cinco itinerários formativos propostos, com condições adequadas e contando com professores valorizados e reconhecidos. Esse é um desafio imenso e diante dele encerramos essas reflexões com mais uma pergunta: é possível reconhecer a proposta de sociedade que se fundamenta nesta MP? Será essa a reforma necessária?

Diante das inúmeras questões propostas nesse estudo, cabe afirmar o compromisso da continuidade do debate, analisando, por exemplo, quais aspectos das intenções iniciais postas na MP nº 746 se mantiveram ou sofreram alterações a partir da sanção da Lei nº 13.415, de fevereiro de 2017.

The PM No. 746 project: between the speech and the route of a new high school

Abstract

The object of this study is Provisional Measure No. 746, dated September 22nd, 2016, converted into Law No. 13,415, 2017, which establishes the Policy for Promotion of the Execution of Secondary Schools in Integral Time, amends Law No. 9,394 of December 20th, 1996 and Law No. 11,494 of June 20th, 2007. This paper aims to analyze the arguments that justified the edition of PM No. 746 and to discuss the main changes proposed regarding the (re)organization of secondary education, legislation. We used the methodology of content and documentary analysis for this research. The results predict immense challenges, especially regarding the financial investments for the current secondary schools and for the training of teachers to act in a new perspective of education of young Brazilians.

Keywords: Secondary School. Provisional Measure No. 746. Basic Education.

El proyecto de la MP n° 746: entre el discurso y el recorrido de una nueva escuela secundaria

Resumen

El presente estudio tiene como objeto la Medida Provisional n° 746, de 22 de septiembre de 2016, convertida en la Ley n° 13.415 de 2017, que instituye la Política de Fomento a la Implementación de Escuelas de Enseñanza Media en Tiempo Integral, altera la Ley n° 9.394, de 20 de diciembre de 1996 y la Ley n° 11.494, de 20 de junio de 2007. Tienen como objetivos analizar los argumentos que justificaron la edición de la MP n° 746 y discutir las principales alteraciones propuestas con respecto a la (re) organización de la enseñanza media, tomando como base de lo previsto en la legislación vigente. Se utilizaron la metodología de análisis de contenido y el análisis documental para dicha investigación. Los resultados prevén muchos desafíos, sobre todo en lo que se refiere a las inversiones financieras, para las actuales escuelas de enseñanza media y para la preparación de profesores que van a actuar en una nueva perspectiva de formación del joven brasileño.

Palabras clave: Enseñanza Media. Medida Provisional n° 746. Educación Básica.

Referências

- AFONSO, A. *Avaliação educacional, regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas educativas contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2000.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUER, A. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 91, n. 228, p. 315-44, maio/ago. 2010.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Nº 6.840, de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1200428>. Acesso em 23 nov. 2017.
- _____. Lei Nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez.1998.
- _____. 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 nº 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*, 22 jun. 2007.
- _____. Lei Nº 11.796, de 29 de outubro de 2008. Institui o Dia Nacional dos Surdos. *Diário Oficial da União*, 30 out. 2008.
- _____. Lei Nº 13.278, de 2 de maio de 2016c. Altera o § 6º do art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional, referente ao ensino da arte. *Diário Oficial da União*, 3 maio 2016.
- _____. Lei Nº 13.415, de 13 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*, 17 fev. 2017.

BRASIL. Medida Provisória Nº 746, de 22 de setembro de 2016a. 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*, 23 set. 2016.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CEB nº 2, de 30 de janeiro de 2012*. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9917-rceb002-12-1&Itemid=30192>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. Portaria Nº 1.145, de 10 de outubro de 2016b. Institui o Programa de Fomento à Implementação do Ensino Médio em Tempo Integral. *Diário Oficial da União*, 11 out. 2016.

COLLINS, H.; EVANS, R. The third wave of science studies: studies of expertise and experience. *Social Studies of Science*, v. 32, n. 2, p. 235-96, Apr. 2002. <https://doi.org/10.1177/0306312702032002003>



Informações das autoras

Rosilda Arruda Ferreira: Pedagoga, Mestre em Sociologia e Doutora em Educação. Professora do Curso de Licenciatura em Biologia da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Contato: rosildaarruda@ufrb.edu.br

Luiza Olívia Lacerda Ramos: Bióloga e Pedagoga, Mestre e Doutora em Educação. Professora do Curso de Licenciatura em Biologia da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Contato: luizaramos.ufrb@gmail.com