



**SENADO FEDERAL**

**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**JOSÉ EDMAR DE QUEIROZ**

**AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO**

**A ESCOLHA DA TRAJETÓRIA ESCOLAR NA REFORMA DO  
ENSINO MÉDIO: CENÁRIOS PARA OS ATORES E PARA O PAÍS.**

Brasília - DF

2016

**JOSÉ EDMAR DE QUEIROZ**

**AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO**

**A ESCOLHA DA TRAJETÓRIA ESCOLAR NA REFORMA DO  
ENSINO MÉDIO: CENÁRIOS PARA OS ATORES E PARA O PAÍS.**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Área de Concentração: Processo Legislativo/Legística

Orientador: Prof. Fernando Boarato Meneguim

Brasília - DF

2016

**José Edmar de Queiroz**

**AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO**  
**A ESCOLHA DA TRAJETÓRIA ESCOLAR NA REFORMA DO ENSINO MÉDIO:**  
**CENÁRIOS PARA OS ATORES E PARA O PAÍS.**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Fernando Boarato Meneguim

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Aos educadores, que querem ser ouvidos.

## Agradecimentos

Aos Professores do Curso de Direito Legislativo.

Ao Professor Fernando Meneguim, pela paciência.

Ao Senado Federal, para que possamos servir ao aprimoramento da democracia no Brasil.

Aos Colegas do Curso de Direito Legislativo, porque gente é para brilhar.

A minha mãe, Dona Maria, que nunca esqueceu de mim.

“Só existirá uma democracia no Brasil no dia em que se montar aqui a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.”

Anísio Teixeira

## RESUMO

Neste trabalho, utilizamos a Análise de Impacto Legislativo (AIL), parte da Legística Material, para avaliar a Medida Provisória nº 746, de 2016, que dispõe sobre a reforma do ensino médio. Apresentamos um exercício de uso da AIL na avaliação da proposição com o fim de verificar o atendimento de objetivos básicos da educação no Brasil: a ampliação do acesso escolar, a melhoria da qualidade e a redução das desigualdades. Do ponto de vista teórico, utilizamos os fundamentos da AIL e da Sociologia da Educação. Resulta do exercício que o instrumental se mostra adequado. Além da descrição do problema, discutimos a inserção da citada MPV no ordenamento jurídico, bem como a inadequação do tratamento da questão por medida provisória. Por fim, são propostos cenários para sua implementação, bem como outras possibilidades de solução para o problema, concluindo pela necessidade de aperfeiçoamento da matéria para que ela possa atingir seus objetivos, minimizando os custos para os indivíduos e para a sociedade como um todo e maximizando os benefícios para eles.

**Palavras-chave:** análise de impacto legislativo, reforma do ensino médio, medida provisória, itinerários formativos, cenários.

## ABSTRACT

In this study, we used Regulatory Impact Analysis (RIA) as a tool to evaluate the Provisional Executive Order n. 746, of 2016, which deals with high school reform. We present an exercise in the use of RIA in that evaluation, aiming at verifying whether the Provisional Executive Order n. 746, of 2016, fulfills the basic objectives of education in Brazil: school access expansion, quality improvement, and inequalities reduction. From a theoretical point of view, we employed the fundamentals of RIA and the Sociology of Education. The results show that those instruments are adequate. In addition to describing the problem, we discuss the insertion of Provisional Executive Order n. 746, of 2016, into the Brazilian legal system, as well as the inadequacy of treating the issue of education by means of a provisional measure. Finally, we draw several scenarios for implementation of the intended reform, as well as other possibilities for solving the problem, concluding that the Provisional Executive Order requires improvement if it is to reach its objectives while minimizing costs for individuals and society as a whole, and maximizing the benefits for them.

**Keywords:** legislative impact analysis, high school reform, provisional executive order, training itineraries, scenarios.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIL	Avaliação de Impacto Legislativo
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
EC	Emenda Constitucional
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EU	União Europeia
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MPV	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i> (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes)
PL	Projeto de Lei
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PRONATEC	Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	10
2. PREMISSAS TEÓRICAS BÁSICAS .....	12
2.1 A Legística Material e a avaliação de impacto legislativo .....	12
2.2 O instrumental da Sociologia da Educação .....	15
3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA: A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 746, DE 2016 .....	16
4. APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO AO TEMA .....	20
4.1 O ensino médio: definição do problema .....	20
4.2 Análise Jurídica: a Medida Provisória nº 746, de 2016 no ordenamento jurídico .....	25
4.3 Objetivos da Medida Provisória nº 746, de 2016 .....	31
4.4 Outras opções disponíveis .....	32
4.5 Análise de impacto socioeconômico .....	36
4.5.1 Escolha da trajetória escolar: Cenários para os indivíduos .....	36
4.5.2 Escolha da trajetória escolar: Cenários para o País .....	41
4.6 Comparação entre as alternativas aventadas .....	45
5. CONCLUSÕES .....	47
6. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS .....	48
7. ANEXOS .....	52
7.1 Anexo 1: Medida Provisória 746, de 2016. ....	52
7.2 Anexo 2: Proposta de Emenda à Constituição .....	62

## 1. INTRODUÇÃO

A tradição política em nosso País tende a acreditar que os problemas sociais serão resolvidos com a edição de novas leis. Esta lógica é bastante visível na educação, em que uma intensa produção legislativa, resultante de iniciativa do Poder Executivo e do Legislativo, promete solução para os nossos clássicos problemas educacionais.

A produção normativa, no entanto, nem sempre é objeto de uma avaliação adequada no processo de elaboração, tampouco no período de implementação. Muitas vezes, apenas *a posteriori* se avaliam os resultados, quando já não é mais possível retroceder. Isso acontece porque a avaliação de impacto legislativo ainda é muito incipiente no Brasil, tornando a atividade do legislador um jogo cujos resultados são pouco controlados.

Nosso objetivo principal neste trabalho é realizar uma avaliação de impacto da Medida Provisória<sup>1</sup> (MPV) 746, de 22 de setembro de 2016, de forma a discutir os limites e possibilidades dessa metodologia no trato de um tema tão importante como a reforma do ensino médio.

Verificar se a MPV, especialmente no que tange à alteração na estrutura do ensino médio, é condizente com os objetivos básicos da educação nos termos da Constituição Federal de universalização do acesso e permanência (Emenda Constitucional, EC 59), com igualdade de condições para todos (art. 206, I, da Constituição Federal, CF) e com qualidade (art. 206, VII, CF), avaliando os cenários que ela abre para os estudantes e para o País, caso seja aprovada.

No Brasil, estudos acadêmicos e de organizações internacionais expõem a baixa qualidade do ensino<sup>2</sup>, o que demanda respostas consistentes à medida que o País vai se tornando cada vez mais consciente desses problemas. Por outro lado, a extrema desigualdade no acesso e na permanência com sucesso na educação, faz com que a questão da igualdade seja central para as políticas públicas da área, uma vez que a igualdade é um objetivo da República (art. 3º da CF) e um dos princípios do ensino (art. 206, I, da CF).

---

<sup>1</sup> Embora a literatura jurídica se valha da sigla MP para referir-se às Medidas Provisórias, preferimos aqui a sigla utilizada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, MPV.

<sup>2</sup> A avaliação internacional que tem servido como referência para comparação dos sistemas de ensino nacionais é o PISA (Programme for International Student Assessment), realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A MPV altera a organização do ensino médio em dois pontos centrais: flexibiliza o currículo e institui uma política de tempo integral. Tendo em vista que o impacto da primeira medida na cultura educacional de nosso País é maior, optamos por centrar a análise nesse ponto específico.

A revisão bibliográfica, que apresentamos no primeiro capítulo, visa a fornecer o pano de fundo teórico da AIL e também apresentar as contribuições de duas frentes teóricas: a da legística material, com a ferramenta da avaliação de impacto legislativo, e a da sociologia da educação.

Em seguida, no segundo capítulo, realizamos a contextualização do tema. Empreendemos, então, uma descrição das alterações de mérito promovidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>3</sup> pela MPV, apontando as principais mudanças na organização do ensino médio, com destaque especial para a questão da flexibilização curricular desse nível de ensino, tema central desta avaliação de impacto legislativo.

A avaliação de impacto legislativo, que apresentamos no terceiro capítulo, inicia-se com a descrição do problema e com uma questão preliminar: a análise da inserção da norma no ordenamento jurídico e o atendimento dos pressupostos de relevância e urgência, exigidos pela CF (art. 62, *caput*).

Ao levantamento de informações históricas e dados quantitativos e descritivos sobre o ensino médio se somará a opinião de um grupo de estudantes de uma escola<sup>4</sup>, de forma ilustrar o ponto de vista dos principais atores atingidos pela reforma feita pela MPV. Assim, teremos condições de formular cenários com o impacto da medida tanto para os indivíduos quanto para a sociedade, avaliando os custos e o benefícios de sua implementação diante de outras alternativas disponíveis.

Por fim, na conclusão, sugerimos alguns encaminhamentos que podem contribuir para que a reforma tenha os resultados positivos que são esperados.

---

<sup>3</sup> Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

<sup>4</sup> Centro de Ensino Médio nº 02 de Ceilândia, DF, uma escola pública.

## 2. PREMISSAS TEÓRICAS BÁSICAS

### 2.1 A Legística Material e a avaliação de impacto legislativo

Avaliar o impacto legislativo das normas se torna imperioso à medida que as políticas públicas ficam cada vez mais complexas e interferem na vida de mais pessoas. Na área de educação não poderia ser diferente, uma vez que se trata de um dos mais importantes campos de atuação do Estado de bem-estar social.

De acordo com Soares (2007), o amplo campo da Legística, ciência que se preocupa com o fazer e com o resultado do processo legislativo, tem duas faces: a legística formal e a legística material. A primeira está voltada para a redação e a comunicação legislativa, observando os aspectos internos do texto legal. A segunda, legística material, visa à análise de adequação da nova legislação à realidade fática, buscando avaliar os impactos sociais, os riscos, os cenários e os desdobramentos que a norma pode gerar.

A AIL é parte da legística material e tem por escopo a produção de normas mais efetivas, eficientes e eficazes, conforme se depreende da citação abaixo, que extraímos de Meneguín (2010):

A avaliação legislativa, integrante da Legística Material, deve ser empreendida para analisar os impactos decorrentes da aplicação de uma legislação. Entende-se, assim, que a avaliação legislativa deve examinar se a legislação será: efetiva, ou seja, se o comportamento adotado pelos destinatários da norma estará de acordo com o esperado; eficaz, no sentido de que o texto legal deve estar formulado para que os objetivos sejam alcançados; e eficiente, isto é, se os benefícios oriundos da lei compensarão os custos impostos por ela, além de serem os menores possíveis.

Assim, a avaliação de impacto da norma é ferramenta imprescindível para verificar sua viabilidade na implementação das políticas públicas na área de educação e será o instrumento utilizado em nosso trabalho.

A AIL não é mais uma novidade e diversos países a utilizam como instrumento para produzir legislações mais eficientes e eficazes. O Reino Unido, por exemplo, faz uso do *Regulatory Impact Assessment* – RIA (“Avaliação de Impacto Normativo”), cujo objetivo é avaliar o resultado de intervenções realizadas por meio de atos regulamentares, mas outros países têm estratégias semelhantes (Castro).

Também a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolve atividades de avaliação de normas visando garantir a qualidade da

redação, o respeito às competências legislativas, a adequação aos padrões de legalidade, a avaliação da necessidade e viabilidade da norma, além de sugerir a criação de um centro responsável pela redação das normas (Castro).

No Brasil, os estudos de avaliação de impacto legislativo têm crescido, embora ainda falte muito para se tornarem uma prática rotineira no setor público. Em geral as avaliações feitas por aqui observam apenas os aspectos jurídicos do texto que está sendo proposto para se tornar norma legal (Meneguim, 2010). Do ponto de vista formal, o processo de elaboração das leis deve respeitar a moldura constitucional e legal. Sob a ótica da redação de textos legais, é necessário observar o disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998, que institui regras sobre a “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”. Do ponto de vista material, o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002<sup>5</sup>, define os passos, os estudos e as perguntas que devem ser respondidas pelo agente interessado em elaborar uma nova legislação para que ela se mostre necessária e viável, e se não outras possibilidades de solução do problema que não seja a elaboração de uma nova Lei.

Cada vez mais vem se consolidando a consciência de que é necessário se preocupar com a qualidade das leis, uma vez que normas mal elaboradas redundam em prejuízos econômicos e sociais e insegurança jurídica<sup>6</sup>. Nesse sentido, é necessário pesar os custos e benefícios de se produzir determinada norma, como afirma Meneguim (2010):

Devido à importância dessa legislação e os custos e benefícios gerados por ela, torna-se essencial, na fase de discussão, que se avalie criteriosamente a proposição. Devem ser respondidas perguntas como: qual o benefício que tal projeto, se aprovado, trará ao público; como o programa governamental deve ser definido e como será administrado; quais os incentivos envolvidos para o alcance do objetivo pretendido e quais consequências esperadas ou inesperadas podem advir; quais os recursos necessários para o desenvolvimento do que se pretende; como será a avaliação da execução do programa.

Ainda Meneguim, citando Garoupa (2006), afirma que a avaliação de impacto tem os seguintes propósitos:

- Contextualização jurídica e análise jurídica da legislação;
- Análise custo-benefício;

---

<sup>5</sup> “Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.”

<sup>6</sup> No campo da educação, nosso objeto de estudo, o caso típico de lei cujos resultados foram bastante questionados é o da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, sobre a qual falaremos mais à frente.

- Análise econômica complementar com implicações para equidade e justiça social.

A Comissão Europeia (European Commission, 2016), por sua vez, propõe uma série de passos para execução da avaliação de impacto, também referidos por Meneguín, que incluem os seguintes itens:

- Definição clara do problema que se quer enfrentar com a proposição
- Enunciação do objetivo da proposição
- Apresentação de opções para atingir o objetivo
- Verificação do arcabouço jurídico que envolve o tema
- Identificação dos impactos econômicos e sociais caso a legislação seja aprovada, quem serão os afetados e como: Análise qualitativa; Análise quantitativa; Análise de risco; Impactos distributivos; Custos administrativos.
- Comparação entre as alternativas aventadas; análise custo-benefício.

Com pequenas adequações para o caso específico a ser avaliado, trata-se de um caminho bastante razoável a ser utilizado em uma avaliação de impacto e que optamos por seguir na análise da MPV 746, de 2016.

Do ponto de vista do instrumental usado na análise, uma alternativa bastante fértil é realizar a intersecção entre os conhecimentos de disciplinas como o direito e a economia. De acordo com Gico Jr. (2012) as condutas que envolvem escolhas são passíveis de apreciação pela teoria econômica e é por isso que a Análise Econômica do Direito pode ser a ferramenta adequada para avaliar o impacto da legislação, afinal, as normas são resultado de escolhas humanas sobre os caminhos a seguir na solução de problemas concretos. Esse autor aponta que os juristas (autores que analisam o direito com base no instrumental da economia) fazem duas perguntas básicas: “ (a) quais são as consequências de um dado arcabouço jurídico, isto é, de uma regra; e (b) que regra jurídica deveria ser adotada? ”

Assim, considerando a premissa básica de que as pessoas fazem escolhas e respondem a incentivos, na elaboração das normas jurídicas deve-se levar em conta o tipo de mudança de conduta que a regra pode gerar e se ela vai na direção desejada ou pode provocar efeitos perversos. Para tanto o método econômico é fundamental, mas não única ferramenta disponível, podendo ser utilizados também conhecimentos da ciência política,

da sociologia, da psicologia e até da neurologia para explicar as consequências sociais das escolhas que envolvem a elaboração de novas leis (Gico Jr., 2012).

Por fim, um alerta de Castro sobre nossa capacidade de prever as consequências futuras de eventos presentes, por mais munidos de informações que estejamos e por mais sofisticados que sejam os instrumentos que utilizamos:

...as tentativas de identificação de efeitos produzidos por uma dada legislação serão reducionistas e apresentarão um certo grau de incerteza devido às limitações que permeiam os estudos sobre realidades sociais. Isso não quer dizer, contudo, que a realização da avaliação seja algo inviável ou por demais complexo. O que se pretende é alertar as partes interessadas sobre o nível de expectativa gerada com relação aos resultados da avaliação.

## **2.2 O instrumental da Sociologia da Educação**

O campo teórico da Sociologia da Educação é muito plural e nem de longe é possível encontrar um paradigma metodológico que seja tão consensual, ou dominante, como a teoria da escolha racional é na economia (Baert, 1997). Embora a sociologia também se utilize da escolha racional, as tradições culturalista, funcionalista e estruturalista são outros paradigmas importantes da disciplina.

Nesse trabalho, defendemos que a AIL pode incorporar outras dimensões para além das disciplinas da economia e do direito. No caso específico da MPV 746, de 2016, analisar a alteração curricular e organizacional do ensino médio também com base na influência na sociologia da educação.

De fato, a sociologia da educação ofereceu ao longo do tempo importantes elementos para compreender as desigualdades no acesso e permanência na escola, além de contribuir para desvelar os discursos legitimadores dessas desigualdades. Em razão disso, julgamos que é possível utilizar conceitos forjados no âmbito dessa disciplina para avaliar os possíveis efeitos que a reforma do ensino médio pode ter, para além das intenções declaradas na MPV.

A partir dessa disciplina, pode-se entender as críticas que são feitas à possibilidade de os estudantes elegerem suas trajetórias escolares, seus itinerários. Essas críticas estão assentadas na ideia de que a escola deve ser única para todos os cidadãos, de forma que a escolaridade seja fator de redução das desigualdades ao invés de reproduzidor das injustiças sociais.

Uma escola igual para todos daria, aos estudantes das classes menos privilegiadas o acesso ao saber legitimado socialmente. Esse saber é o principal fator de distinção cultural e de hierarquização social em uma sociedade em que o conhecimento cumpre papel muito importante (Bonamino, 2010).

Isso, entretanto, não ocorre na prática uma vez que as “escolhas” estariam condicionadas por uma série de mecanismos sociais e ideológicos que direcionam os indivíduos para determinadas trajetórias, em geral condizentes com sua origem e posição social. Essas noções fundamentam muito do que se estuda atualmente em sociologia da educação sobre o efeito das condições socioeconômicas, da família, e de outros elementos contextuais sobre o sucesso ou o fracasso escolar (Carnoy, 2009).

O fato de que a origem social dos indivíduos orienta suas trajetórias e é, em última instância, um dos fatores primordiais pelo sucesso ou fracasso escolar, é considerado um dado de realidade nos estudos educacionais. Em estudo sobre o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Travitzki (2013) concluiu que 79% das médias entre as escolas advém de fatores externos, como nível socioeconômico das famílias, cor da pele dos alunos, a dependência administrativa ou o Estado a que pertencem.

Simões (2016), por sua vez, aponta que que as chances de um estudante de 19 anos concluir o ensino médio na idade certa são 2,4 vezes maiores se ele pertencer ao quintil mais rico da população que a de um jovem do quintil mais pobre. Em estudo sobre a condições de acesso e permanência este autor afirma:

Durante o ensino médio, a evasão entre os mais pobres e os mais ricos também difere, sendo respectivamente 17% e 10%. Por conseguinte, a proporção dos que concluíram o ensino médio é muito menor entre os mais pobres do que entre os mais ricos (42% contra 78%).

Informações dessa natureza têm sido utilizadas nas políticas públicas na área de educação com o objetivo de torná-las mais eficazes.<sup>7</sup> Em razão disso, pretendemos incorporar esse olhar na análise que faremos da MPV 746, de 2016.

### **3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA: A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 746, DE 2016**

---

<sup>7</sup> A partir de 2014, as avaliações nacionais da educação básica no Brasil passaram a contextualizar as medidas de aprendizado relacionando-as com o nível socioeconômico dos alunos.

A MPV 746, de 2016, tem dois eixos principais. Logo em seu art. 1º ela introduz um deles ao determinar a ampliação progressiva da carga horária anual do ensino médio para 1400 horas<sup>8</sup>. Alinhada a essa ampliação está a instituição da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (arts. 5º a 12 da MPV)

Nos termos dessa Política, a União transferirá recursos aos Estados e ao Distrito Federal, com base em critérios de elegibilidade estabelecidos na própria MPV e no regulamento, com a finalidade de prestar apoio financeiro para o atendimento em escolas de ensino médio em tempo integral cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica. Os recursos serão transferidos com base no número de alunos atendidos em tempo integral e visam a fazer frente aos custos de implementação da Política, podendo ser aplicados nas despesas de manutenção e desenvolvimento definidas na proposição<sup>9</sup>.

A implementação de uma política de escolas em tempo integral chamou a atenção da opinião pública logo que a MPV foi publicada, talvez em virtude do impacto que iniciativas dessa natureza despertam no imaginário popular. No passado, outros projetos de educação integral foram o centro de políticas educacionais de diferentes governos.<sup>10</sup> Entretanto, um exame mais aprofundado do texto da MPV demonstra que, se ela determina a ampliação da carga horária do ensino médio para mil e quatrocentas horas anuais, o faz nos termos do PNE e com uma implementação progressiva (conforme art. 1º da MPV). Ora, o PNE prevê, para toda a educação básica, o alcance da meta de educação integral para 25% dos alunos nos seus dez anos de vigência (conforme a meta 6). Portanto, a novidade aí estaria em implementar essa meta do PNE, dando-se prioridade ao ensino médio. As limitações da MPV no que tange à educação integral ficaram mais claras quando o Ministério da Educação (MEC) publicou Portaria<sup>11</sup> definindo as regras de pactuação para que os Estados e o Distrito Federal possam receber os recursos para implementar a referida Política. Por meio desse ato normativo, constata-se que serão atendidos, em um primeiro momento, em todo o Brasil, apenas 257.400 alunos, o que corresponde a 3,2% das matrículas do ensino médio.

---

<sup>8</sup> A carga horária anual mínima da educação básica é de oitocentas horas, conforme o inciso I, do art. 24 da LDB.

<sup>9</sup> A Medida Provisória aparece no art. 59, V, da CF como uma das proposições sujeitas ao processo legislativo. Ocorre que, diferentemente, das demais proposições ali arroladas a MPV tem também a eficácia de lei, não sendo, portanto, uma proposição *stricto sensu*.

<sup>10</sup> Referimo-nos aos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), Os CIEP criados por Darcy Ribeiro, Secretário da Educação no Rio de Janeiro no governo de Leonel Brizola, nos anos 80, mas também aos Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIAC), criados pelo Governo Collor nos anos 90.

<sup>11</sup> Portaria MEC nº - 1.145, de 10 de outubro de 2016.

O segundo eixo, por sua vez, gira em torno da alteração da organização do ensino médio em sua versão propedêutica, dando a essa etapa da educação básica uma estrutura composta de duas partes: uma geral e outra específica e eletiva.

Pretendemos, para efeito de exemplificação do instrumental da AIL, lançar luz sobre o segundo eixo, tendo em vista o impacto das alterações nele contidas para o currículo e para a educação em nosso país, traduzindo-se na mais importante reforma do ensino médio desde a Lei nº 5.692, de 1971, que instituiu a profissionalização compulsória no segundo grau.

De forma a tornar nossa descrição da proposição mais didática, passamos a apresentar os principais elementos que compõem este segundo eixo, que consiste basicamente de alterações na LDB e na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a qual passaremos a chamar apenas de Lei do Fundeb.

As alterações são as seguintes:

A MPV altera a organização do ensino médio, de forma que ele passa a ser composto de duas partes cada uma representando cerca de metade da carga horária mínima de 2.400 horas<sup>12</sup>: uma fixa e geral, composta pelo currículo definido pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>13</sup>; e uma segunda parte de caráter flexível, em que será possível ao estudante seguir um itinerário formativo específico a ser definido “pelos sistemas de ensino”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> A carga horária mínima do ensino médio está definida no art. 24, inciso I, da LDB, que estabelece o mínimo de “...de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver”.

<sup>13</sup> A Base Nacional Comum Curricular, cuja elaboração está prevista no PNE, nos termos da seguinte estratégia: “7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local.” Também as estratégias 2.1, 2.2, 3.3 e 15.6 dispõem sobre esse tema. Oficialmente, o processo de elaboração da BNCC começou com a publicação da Portaria nº 592, de 17 de junho de 2015, que instituiu a Comissão de Especialistas, composta por 116 membros, responsável por elaborar a proposta da BNCC. Esse grupo elaborou um documento inicial que foi submetido a críticas e a uma consulta pública na Internet. Posteriormente, o processo envolveu participação de especialista e a realização de seminário nos Estados. O envio da MPV 746, ao Congresso Nacional, demonstra o interesse do governo em definir a estrutura do ensino médio, para, em seguida, retomar a elaboração da BNCC desse nível de ensino.

<sup>14</sup> Este formato de ensino médio encontra fundamentação na Estratégia 3.1 do PNE: “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;”

As áreas do conhecimento que compõem os itinerários formativos são as seguintes: linguagens; matemática; ciências da natureza; ciências humanas; e formação técnica e profissional, sendo permitido aos sistemas compor o currículo com mais de uma área.

A formação técnica e profissional considerará, nos termos da MPV, a experiência de trabalho no setor produtivo, além de contemplar a concessão de certificados intermediários de qualificação, quando a formação for composta de etapas com terminalidade<sup>15</sup>.

Questão bastante polêmica na alteração curricular promovida pela MPV é a supressão da obrigatoriedade do ensino de Sociologia, Filosofia, Educação Física e Arte no ensino médio, deixando a definição sobre a presença desses componentes para a BNCC. No que tange à língua estrangeira, a MPV adota posição distinta, especificando que deve ser o inglês, ao contrário do texto original da LDB que deixava esta decisão para os sistemas de ensino. O ensino da língua portuguesa e da matemática, por sua vez, são expressamente obrigatórias nos três anos do ensino médio, nos termos da MPV.

A proposição faculta a organização do ensino médio em módulos, no sistema de créditos ou disciplinas com terminalidade específica e também permite a convalidação de conhecimentos adquiridos no ensino médio para aproveitamento de créditos na educação superior, de acordo com normatização a ser expedida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e MEC;

A MPV dá aos sistemas de ensino a possibilidade de reconhecerem conhecimentos, saberes, habilidades e competências para fins de cumprimento de exigências curriculares, mediante diferentes formas de comprovação, tais como: demonstração prática, experiência de trabalho supervisionado, atividades de educação técnica, cursos oferecidos por centros ou programas ocupacionais, estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras, e educação a distância ou educação presencial mediada por tecnologias.

Justificando a edição da MPV, o governo argumenta que esse nível de ensino vem passando por uma forte crise, o que demandaria soluções urgentes para melhorar a qualidade e tornar a escolarização mais atrativa para os jovens.

---

<sup>15</sup> Com certificação de conclusão, de forma que o aluno já pode encontrar uma ocupação equivalente no mercado de trabalho, mas, caso opte por seguir nos estudos, pode fazer a etapa seguinte. A crítica que se faz à terminalidade em cada etapa é que, sob a capa da formação profissional, ela pode ser uma estratégia para conter a demanda por educação superior.

Em síntese, a MPV dá flexibilidade ao currículo introduzindo o elemento da escolha, inexistente no modelo atual, ao mesmo tempo em que dá grande liberdade aos Estados e ao DF para organizar seus sistemas de ensino. Ademais, promove alterações curriculares que reduzem a importância de disciplinas do campo das humanidades (arte, sociologia, filosofia e educação física).

#### **4. APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO AO TEMA**

##### **4.1 O ensino médio: definição do problema**

Passamos, neste ponto a uma análise do quadro atual do ensino médio no Brasil. Nossa intenção principal é mostrar como este nível de ensino se mostra sob o ponto de vista dos três principais problemas que queremos tratar na análise de impacto da MPV: a questão do acesso, da qualidade e da igualdade na escola média brasileira.

De acordo com a Constituição Federal a educação básica é obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos (art. 208, I), compreendendo-se nesta faixa etária as etapas da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio, assegurada também a oferta gratuita para os que não foram escolarizados na idade certa. A extensão da obrigatoriedade e gratuidade até a faixa etária compreendida pelo ensino médio foi realizada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Do ponto de vista da divisão de responsabilidades pelo oferecimento do ensino médio, a CF atribui aos Estados a obrigação de atuarem prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio (art. 211, § 3º). A LDB, por sua vez, estabelece uma divisão de competências entre os municípios e os Estados, ao determinar que aqueles devem oferecer prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental e estes o ensino médio.

Além disso, a CF deixa clara a responsabilidade da União de exercer, em matéria de educacional, função redistributiva e supletiva, com vistas a garantir os princípios da igualdade e da qualidade no ensino (art. 211, § 1º) Toda esta arquitetura de divisões de tarefas deve ocorrer sob o amparo do “regime de colaboração” entre os diferentes entes federativos.

Atualmente, o símbolo maior deste regime de colaboração (que nunca foi muito bem definido) é o Fundeb, que proporciona a repartição de parcela das receitas vinculadas à educação em cada unidade da federação com base no número de matrículas na

educação básica. Acrescente-se a isso a competência da União em matéria de avaliação de qualidade do ensino, de normatização e de indução das políticas educacionais por meio de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (LDB, art. 9º).

Essa configuração da educação nacional faz com que os Estados sejam os grandes responsáveis pelo ensino médio, com cerca de 84,4% das mais de 8 milhões de matrículas. A rede privada, por sua vez, conta com pouco mais de 1 milhão de matrículas, representando 13% dos estudantes do ensino médio regular. Se observarmos apenas a matrículas públicas, os Estados são responsáveis por 97% do atendimento nesse nível de ensino. Portanto, o ensino médio é, no Brasil, basicamente uma questão estadual, conforme se pode ver na tabela 01.

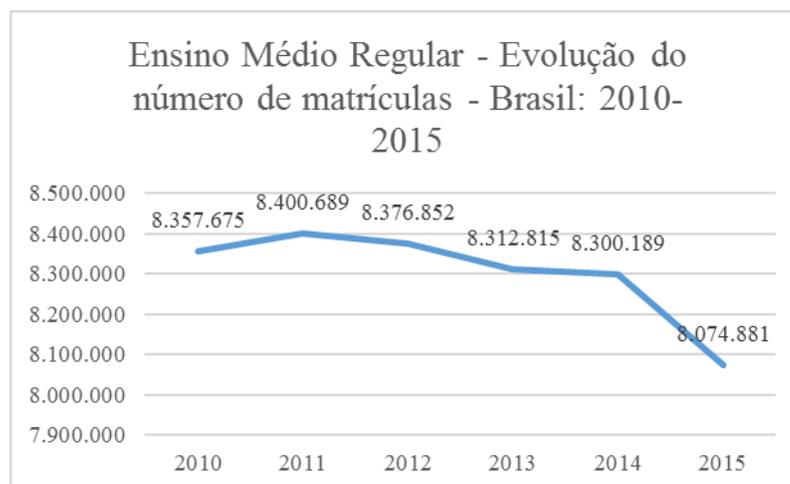
Tabela 01

<b>MATRÍCULAS</b>					
<b>Número de Matrículas no Ensino Médio - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica – 2015</b>					
<b>Região Geográfica</b>	<b>Total</b>	<b>Dependência Administrativa</b>			
		<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
<b>Brasil</b>	8.076.150	155.925	6.819.430	50.893	1.049.902
<b>Brasil %</b>	100	1,93	84,44	0,63	13
<b>Norte</b>	789.324	17.061	710.484	449	61.330
<b>Nordeste</b>	2.214.168	54.854	1.905.955	9.116	244.243
<b>Centro-Oeste</b>	617.810	13.937	512.465	832	90.576
<b>Sudeste</b>	3.353.215	45.343	2.763.227	34.517	510.128
<b>Sul</b>	1.101.633	24.730	927.299	5.979	143.625

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar 2015

Observe-se, ainda, que as matrículas nesta etapa da educação básica têm evoluído em uma leve curva descendente, o que significa que a pressão da demanda sobre os sistemas estaduais não pode ser apresentada como uma justificativa para a estagnação na melhoria dos indicadores de qualidade, os quais evoluíram pouco, conforme veremos mais à frente.

Figura 01



Fonte: Fonte Qedu/Censo Escolar.

Questão central também é o grau de ineficiência do sistema, uma vez que há um índice de abandono escolar bastante elevado. De acordo com o Censo Escolar de 2015, 539.514 estudantes das redes públicas deixaram o ensino médio durante o ano letivo, o que corresponde a 7,8% do total. Revelador também é o fato de que 30% dos estudantes apresentavam distorção idade/série, com os maiores índices de alunos nessa situação nas regiões Norte e Nordeste.

Além disso, o número de aprovados no terceiro ano do ensino médio em 2015, apenas para efeitos ilustrativos, foi de 1.595.973, enquanto que entraram no primeiro ano em 2013 um total de 3.358.891. Em outras palavras, entre reprovação e evasão temos um contingente de 47,5% dos estudantes que não terminam o ensino médio nos três anos esperados<sup>16</sup>.

Do ponto de vista dos recursos humanos, o ensino médio enfrenta o problema da falta de professores. Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) aponta déficit de cerca de 32 mil professores no ensino médio das redes públicas estaduais, com as maiores carências nas áreas de física, química e sociologia. Ademais, 12% dos docentes não estavam habilitados para ministrar as disciplinas obrigatórias no ensino médio em 2012. O estudo apontou ainda que nesse ano, em onze estados da federação, o número de professores

<sup>16</sup> Fonte Qedu/Censo Escolar.

contratados temporariamente correspondia a percentuais entre 40% e 67% do total, o que pode levar a um alto nível de rotatividade do pessoal docente.

No que respeita ao número de alunos por professor, o Brasil se diferencia dos países da OCDE onde esse número é de 13, enquanto por aqui temos 15 alunos por docente.<sup>17</sup>

Do ponto de vista da qualidade, o ensino médio apresenta problemas cuja expressão mais evidente é o baixo desempenho nas avaliações nacionais. O principal indicador utilizado para isso é o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), elaborado pelo INEP e divulgado a cada dois anos<sup>18</sup>. Junto com a criação do índice, em 2007, foram estabelecidas também metas nacionais (diferentes para cada rede de ensino) para acompanhar a evolução da qualidade da educação no País.

No ensino médio, esse indicador tem mostrado pouca evolução. O índice da rede pública em 2015, por exemplo, embora tenha crescido 0,1 em relação ao de 2013, ficou bastante aquém da meta de 4,0 antevendo que será improvável, mantidas as atuais condições, que atinja em 2021 a meta de 4,9. É interessante notar, ademais, que os resultados da rede privada, embora partam de um patamar superior aos da rede pública, também não têm apresentado um bom desempenho, tendo, inclusive, regredido para um índice de 5,3 em comparação com o anterior (2013) de 5,4 e também aquém da meta esperada de 6,3.<sup>19</sup>

Assunto central para analisar a reforma proposta por meio da MPV é o entendimento da questão curricular do ensino médio, talvez o principal elemento de argumentação dos gestores para justificar as alterações legais.

O texto original da LDB não traz uma definição completa do currículo escolar. A Lei aponta os conhecimentos que são vistos como indispensáveis para promover a formação geral do indivíduo e estabelece que o ensino médio “destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania” (inciso I do art. 36, revogado pela MPV). Além disso, a Lei previa o ensino de Sociologia e Filosofia

---

<sup>17</sup> Ministério da Educação. INEP. Panorama da Educação: destaques do *Education at a Glance* 2016. Brasília, agosto de 2016.

<sup>18</sup> O Ideb é calculado com base na taxa de rendimento escolar (aprovação) e nas médias de desempenho nos exames padronizados aplicados pelo Inep.

<sup>19</sup> Mais informações em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=2766252>

(art. 36, § 1º, III) e de arte (art. 26, II) e a educação física (art. 26, § 3º), além de uma língua estrangeira moderna a partir da 5ª série (art. 26, § 5º).

De fato, o currículo do ensino médio é bastante extenso e a formação oferecida tem uma inclinação generalista e preparatória para a continuação de estudos. Entretanto, se observamos a Resolução CNE nº 2, de 30 de janeiro 2012, que “Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio”, vamos constatar que muito do conteúdo da MPV já está lá expresso, inclusive a divisão do currículo por áreas do conhecimento.

Essas áreas são compostas por disciplinas específicas que perfazem o total de 13, de acordo com a Resolução:

“Art. 9º.....

Parágrafo único. Em termos operacionais, os componentes curriculares obrigatórios decorrentes da LDB que integram as áreas de conhecimento são os referentes a:

I - Linguagens:

- a) Língua Portuguesa;
- b) Língua Materna, para populações indígenas;
- c) Língua Estrangeira moderna;
- d) Arte, em suas diferentes linguagens: cênicas, plásticas e, obrigatoriamente, a musical;
- e) Educação Física.

II - Matemática.

III - Ciências da Natureza:

- a) Biologia;
- b) Física;
- c) Química.

IV - Ciências Humanas:

- a) História;
- b) Geografia;
- c) Filosofia;
- d) Sociologia.

Art. 10. Em decorrência de legislação específica, são obrigatórios:

I - Língua Espanhola, de oferta obrigatória pelas unidades escolares, embora facultativa para o estudante (Lei nº 11.161/2005);

II - Com tratamento transversal e integradamente, permeando todo o currículo, no âmbito dos demais componentes curriculares:

educação alimentar e nutricional (Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da Educação Básica);

processo de envelhecimento, respeito e valorização do idoso, de forma a eliminar o preconceito e a produzir conhecimentos sobre a matéria (Lei nº 10.741/2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso);

Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental);

Educação para o Trânsito (Lei nº 9.503/97, que institui o Código de Trânsito Brasileiro); Educação em Direitos Humanos (Decreto nº 7.037/2009, que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 3) ”

Trata-se, realmente, de currículo bastante extenso, com poucas possibilidades de flexibilidade por parte dos sistemas de ensino e por parte dos estudantes<sup>20</sup>.

#### **4.2 Análise Jurídica: a Medida Provisória nº 746, de 2016 no ordenamento jurídico**

A reforma do ensino médio foi instituída pela Medida Provisória (MPV) 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.”<sup>21</sup>

No capítulo 3, fizemos uma breve descrição do conteúdo da Medida Provisória, cujo texto integral apresentamos no Anexo 1. Aqui vamos nos deter na análise de sua inserção no ordenamento jurídico e no atendimento dos pressupostos constitucionais para a edição deste tipo de ato normativo. Como dissemos mais acima, os dois temas principais da MPV são i) a remodelação da estrutura do ensino médio, reestruturando sua organização curricular, e; ii) a instituição de uma Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, por meio do repasse de recursos aos Estados

<sup>20</sup> A Portaria MEC 971, de 9 de outubro de 2009, instituiu o Programa Ensino Médio Inovador para apoiar técnica e financeiramente os sistemas de ensino na implementação projetos de redesenho curricular nesse nível de ensino. Recentemente, a Resolução FNDE nº 4 de 5 de outubro de 2016, definiu critérios de repasses de recursos de nova etapa desse Programa.

<sup>21</sup> A MPV 746, de 2016, foi distribuída para apreciação por Comissão Mista, por força do disposto no § 9º do art. 62 da CF. Foram apresentadas 566 emendas por deputados e senadores. Para mais informações, consultar: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126992>

e ao Distrito Federal pelo prazo máximo de quatro anos para implementação de escolas de tempo integral.

Segundo a Mensagem encaminhada ao Congresso Nacional junto ao texto, a edição da MPV se justifica por vários motivos, entre os quais o fato de o Ideb do ensino médio estar “estagnado” e também porque o modelo atual “não favorece a aprendizagem”. Além disso, as alterações demográficas, com o crescimento da parcela jovem da população, demonstram a urgência de se tratar do assunto imediatamente, sob pena de o País não qualificar os seus jovens para impulsionar o desenvolvimento nacional, afirma. O grande número de jovens que não estudam nem trabalham (em torno de 20%) demandaria uma resposta rápida por parte do Poder Público. Afirma ainda a Mensagem que o ensino médio está “em retrocesso” o que explica a urgência de alterá-lo ainda este ano, de forma que em 2017 os “sistemas estaduais de ensino consigam oferecer um currículo atrativo e convergente com as demandas para um desenvolvimento sustentável” (Anexo 1).

A MPV, especialmente no que tange à Política de Fomento, é composta de dispositivos autônomos (do art. 5º ao 12)<sup>22</sup>. Os conteúdos de diretrizes e bases, no entanto, promovem alterações na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e na Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, respectivamente a LDB e a Lei do Fundeb (arts. 1º ao 4º e 13 da MPV).

De pronto, não há dúvidas quanto à competência da União para legislar sobre o assunto, uma vez que, a par do art. 22, inciso XXIV, cabe-lhe legislar privativamente sobre “diretrizes e bases da educação nacional”, ademais de também legislar sobre normas gerais, no âmbito da competência legislativa concorrente referida no art. 24, § 1º.

Historicamente, esse tem sido tema de alçada federal, tendo a Constituição de 1934 estabelecido a competência da União para “traçar as diretrizes da educação nacional” (art. 5º, XIV) e a Constituição seguinte, de 1937, atribuído à União a competência privativa de “fixar as bases” e traçar as “diretrizes” da educação nacional. Posteriormente, a Carta de 1946, manteve a competência privativa da União para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (art. 5º, XV, d), juntando pela primeira vez a expressão que se consagrou nos textos constitucionais subsequentes: 1967 e 1988.

A princípio, em que pese o caráter excepcional desse instituto no nosso ordenamento jurídico, não existe óbice constitucional a que o Presidente da República edite medida provisória sobre diretrizes e bases da educação nacional, uma vez que os limites

---

<sup>22</sup> Nossa análise não discute esta parte da MPV que, de resto, consideramos adequada quanto aos pressupostos de relevância e urgência.

materiais à edição de MPV estão explicitamente estabelecidos no § 1º do art. 62 da CF<sup>23</sup>, não constando ali qualquer referência ao tema.

Questão mais controversa, no entanto, é avaliar se, da forma como foi editada, a MPV 746, de 2016, cumpre os requisitos de “relevância e urgência” que são indispensáveis para justificar a excepcionalidade da medida, conforme estabelece o “caput” do art. 62 da CF:

Art. 62. Em caso de **relevância e urgência**, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Observe-se que a CF estabelece a necessidade de presença cumulativa dos dois requisitos para edição de MPV, que, segundo afirma (Cavalcante, 2012), estão sujeitas a uma “condição resolutiva”, uma vez que embora tenham “força de lei”, não são lei. Isso faz com que tenham de se submeter à apreciação pelo Legislativo como forma de adquirirem, formalmente, o status de lei. É o Congresso Nacional, por meio da atuação de suas duas Casas que confirmará a vigência, deliberará pela rejeição, ou, por inércia, permitirá que a MPV perca a eficácia por decurso do prazo<sup>24</sup>.

Embora “relevância e urgência” sejam conceitos jurídicos indeterminados e sujeitos à avaliação de conveniência do Presidente da República, o Congresso Nacional não se manifesta apenas sobre o mérito, mas também sobre a conformidade da edição de uma MPV com a Constituição Federal, conforme estabelece o § 5º do art. 62 da CF:

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

Nesse sentido, é necessário discutir aqui, se os pressupostos de “relevância e urgência” estão presentes na edição da MPV 746, de 2016. Em primeiro lugar, precisamos compreender em que sentido esses termos são utilizados na Constituição Federal e em seguida se essa aceção se aplica ao assunto em questão.

Frise-se, de passagem, que o Supremo Tribunal Federal (STF) considera que os requisitos de relevância e urgência “se submetem a uma ampla margem de

---

<sup>23</sup> Essas limitações materiais à edição de MPV foram instituídas pela EC n° 32 de 2001. São resultado de um longo processo de conflitos entre o Executivo e o Legislativo em razão do uso indiscriminado do instituto da MPV pelo Presidente da República.

<sup>24</sup> O prazo é de sessenta dias, prorrogável, automaticamente, por igual período, não se contabilizando os períodos de recesso parlamentar (art. 62, § 3º, CF).

discricionariade por parte do Presidente da República. ”<sup>25</sup> Apesar disso, a Corte adota o entendimento de que esses pressupostos são sindicáveis, em caráter excepcional, de forma a impedir excesso de poder por parte do Presidente da República na edição de MPV.

Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário...<sup>26</sup>

O mesmo não ocorre com o Presidente da República e o Congresso Nacional que são competentes para decidir, com base em critérios de oportunidade e conveniência, se os pressupostos constitucionais estão presentes na edição de uma medida provisória<sup>27</sup>.

Passamos, então, a analisar o que se entende por relevância e urgência e se esses requisitos se aplicam ao caso da reforma do ensino médio. Começemos com a lição de Celso Antônio Bandeira de Melo:

Que é urgência? Que coisa deve ser havida como urgente? Mesmo que a palavra contenha em si algum teor de fluidez, qualquer pessoa entenderá que só é urgente o que tem de ser enfrentado imediatamente, o que não pode aguardar o decurso do tempo, caso contrário o benefício pretendido será inalcançável ou o dano que se quer evitar consumir-se-á ou, no mínimo, existirão sérios riscos de que sobrevenham efeitos desastrosos em caso de demora. (Bandeira de Melo, 1999)

Relevante, por sua vez, é algo que tem grande importância, assunto vital e absolutamente necessário. Nesse sentido, dificilmente poderíamos dizer o contrário de temas como a organização da educação nacional, o currículo e a garantia do direito à educação de nossos jovens. Tampouco seria absurdo dizer, no sentido literal da expressão, que assuntos desse jaez não sejam urgentes. É evidente que são e que merecem atenção diligente dos poderes públicos e da sociedade. Entretanto, o sentido que a expressão “urgente” toma no texto constitucional deve ser analisado de forma sistêmica e não apenas com base em sua carga denotativa.

De fato, há duas possibilidades de o Presidente da República solicitar uma deliberação urgente do Congresso Nacional acerca da edição de uma norma.

A primeira se dá mediante a solicitação de urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa (art. 64, da CF). Nesse caso, a proposição deve ser apreciada em

---

<sup>25</sup> ADI 4048/2008

<sup>26</sup> ADI 2213, rel. Min. Celso de Melo

<sup>27</sup> ADI 1717/1999

até 45 dias em cada uma das Casas, sob pena de haver o que se convencionou chamar de “trancamento de pauta”, conforme estabelece o § 2º do art. 64 da CF, *in verbis*:

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, **sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa**, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

A apreciação nas duas Casas chega, então, a noventa dias, que somados aos dez dias necessários para que a Câmara dos Deputados aprecie as emendas do Senado (§ 3º, do art. 64), se houver, perfaz o máximo de cem dias de tramitação da proposição no Congresso Nacional, não computados os períodos de recesso.

A segunda opção à disposição do Presidente da República é a edição de uma medida provisória e, em virtude de seu caráter excepcional, só deve ser utilizada quando a primeira alternativa não for suficiente e quando a haja a necessidade premente de que o dispositivo legal entre em vigor imediatamente. Como vimos, não é o caso da reforma do ensino médio. Supor que a imediata vigência da MPV fará melhorar o rendimento escolar dos estudantes é dar à norma legal uma força que ela não tem.

Ademais, considerando que a reforma só será implementada, na melhor hipótese, em 2018<sup>28</sup>, fica evidente que o tema poderia ser tratado por Projeto de Lei. Esse fato já demonstra que não há a urgência alegada para dispor sobre a matéria por MPV.

Poder-se-ia argumentar, por parte do Presidente da República, que a entrada em vigor imediata é necessária para que os Estados e o DF possam se preparar para implementar a reforma. Tal argumento, entretanto, apenas reforçaria a tese de que o assunto é urgente, mas no sentido de que demanda uma rápida deliberação do Congresso e não no sentido de que precise entrar em vigência imediatamente. Que preparação poderão fazer os Estados e o DF, cientes de que qualquer plano que fizerem pode ir por água abaixo se eventualmente a MPV for rejeitada, ou alterada profundamente no Congresso Nacional? Se os Estados e o DF se anteciparem em seus planejamentos e algo dessa natureza acontecer, o resultado terá sido apenas o dispêndio desnecessário de energia e recursos econômicos.

---

<sup>28</sup> De acordo com o art. 4º da MPV as alterações legais que ela promove no âmbito de diretrizes e bases serão implementadas apenas “no segundo ano letivo subsequente à data de publicação da Base Nacional Comum Curricular”, podendo esta implementação ser antecipada para o primeiro ano subsequente, caso a BNCC fique pronta cento e oitenta dias antes do encerramento do ano letivo em que a MPV.

Ademais, assunto de tal complexidade exige uma intensa preparação, com alteração da infraestrutura das escolas, treinamento de profissionais e até mesmo adequação de trâmites burocráticos relativos aos registros escolares, em razão da nova configuração do currículo. Tudo isso exige tempo, sendo improvável que os sistemas alcancem estes objetivos apenas porque o assunto já está legislado por MPV.

Em síntese, consideramos que a edição da MPV 746, de 2016, instala um processo de insegurança jurídica, com a possibilidade de ocasionar prejuízos à coletividade, inclusive econômicos. Ademais, por se tratar de tema extremamente sensível, a saber as opções acadêmicas disponíveis para as pessoas elaborarem seus projetos de vida, o assunto deveria ser disposto por projeto de lei.

Diretrizes e bases da educação nacional são temas extremantes sensíveis e estruturantes da cidadania. Eles traduzem a forma institucional que a sociedade utiliza para transmitir para crianças e jovens os saberes acumulados pelas ciências, pelas artes e pela moral. São, portanto, temas cuja definição na lei merece o mais aprofundado debate, diálogo e detida deliberação. Não é assunto de um governo. Tal como os temas da cidadania, da nacionalidade, do direito penal (apenas para citar alguns dos arrolados no § 1º do art. 62 da CF), diretrizes e bases da educação nacional é assunto que não pode se submeter à discricionariedade eventual de um mandatário.

Acrescente-se a tudo isso o fato de que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.840, de 2013, que “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”, de autoria de Comissão Especial criada para debater a reforma do ensino médio<sup>29</sup>. Esta proposição passou por uma segunda Comissão Especial na qual teve parecer aprovado na forma de substitutivo de autoria do deputado Wilson Filho, em dezembro de 2014, estando pronta para apreciação pelo Plenário daquela Casa.

Em suma, tendo em vista tanto o fator conjuntural de que Câmara dos Deputados já se debruçava sobre o assunto, quanto a própria natureza do tema, consideramos que a reforma do ensino médio, na parte relativa diretrizes e bases (que é o objeto deste trabalho), não atende ao requisito de urgência.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Comissão Especial destinada a promover Estudos e Proposições para o Ensino Médio (CEENSI) da Câmara dos Deputados.

<sup>30</sup> A propósito, esta questão está em análise no Supremo Tribunal Federal.

Pode-se alegar que haveria mora por parte do Congresso Nacional para discutir tema tão relevante, o que justificaria o uso do instrumento da medida provisória. É necessário, no entanto, observar que historicamente as leis que dispõem sobre diretrizes e bases têm uma tramitação relativamente demorada, não porque o Legislativo lhes dedique pouca importância, mas em razão do interesse que despertam. Apenas a título de exemplo, a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, nossa primeira LDB, objeto de um intenso debate ideológico entre defensores da escola pública e defensores do ensino confessional, passou 13 anos para ser elaborada, mas significou um avanço no cenário educacional ao permitir as equivalências entre os cursos secundários (Ghiraldelli Jr, 2009).

A LDB vigente, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a contar do primeiro projeto apresentado<sup>31</sup>, teve uma tramitação de cerca de oito anos. O PNE vigente, a propósito, tramitou por 3,5 anos no Congresso Nacional, mas quem acusaria o Legislativo de morosidade se esse tempo foi preenchido por intenso processo de participação social na elaboração do Plano?<sup>32</sup> Das três leis que podem merecer a designação de LDB, a única cuja tramitação não foi demorada foi a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, cujo projeto, elaborado por uma comissão de notáveis, tramitou e foi votado em 30 dias (Germano, 1994). Essa Lei introduziu a profissionalização compulsória no segundo grau, que se mostrou posteriormente um fracasso. Portanto, nem sempre a rapidez é a melhor alternativa.

Destarte, com vistas a vedar futuras alterações de temas relativos a diretrizes e bases da educação nacional por meio de medida provisória, uma das conclusões de nosso trabalho é a recomendação de inclusão desse tema entre as vedações à edição desse instrumento excepcional. Por isso, sugerimos uma Proposta de Emenda à Constituição com esse objetivo (Anexo 2).

### **4.3 Objetivos da Medida Provisória nº 746, de 2016**

Neste ponto discutimos os objetivos concretos da MPV, apontando os fins que ela pretende atingir com as alterações legais propostas. Do ponto de vista do seu conteúdo, a MPV 746, de 2016, busca dar resposta aos problemas apresentados por meio da reestruturação do ensino médio. De acordo com Mensagem que acompanha a MPV, seus objetivos são:

---

<sup>31</sup> Projeto de Lei nº 12.588, de 1988, de autoria do Deputado Otávio Elísio.

<sup>32</sup> Britto (2015) relata que na fase de tramitação na Câmara dos Deputados foram apresentadas quase 3 mil emendas, número que nunca havia sido atingido na discussão de um projeto de lei.

1. Assegurar o alcance dos objetivos do ensino médio definidos no art. 35 da LDB de consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos na etapa anterior e preparar os indivíduos para o trabalho e para a cidadania;
2. Ampliar o acesso ao ensino médio;
3. Melhorar a aprendizagem, representada pelas avaliações nacionais de desempenho;
4. Aproveitar a janela demográfica em que a população jovem aumenta para potencializar, por meio da educação, o desenvolvimento do País;
5. Alinhar os currículos com os interesses dos estudantes e com o mundo do trabalho, com recomendações de organismos internacionais e com as práticas curriculares vigentes no mundo;
6. Flexibilizar o currículo do ensino médio, ofertando diferentes itinerários formativos, inclusive formação profissional;
7. Ampliar o atendimento em educação integral.

Trata-se, portanto, de dar nova estrutura ao ensino médio, etapa da educação básica que passa por um momento de indefinição a partir das mudanças que ocorreram nas formas de acesso à educação superior e das alterações demográficas e culturais vivenciadas na sociedade. Em poucas palavras, pretende-se oferecer escola de boa qualidade a uma crescente população de jovens, de forma a garantir mão de obra capacitada para o mercado e cidadãos atuantes na vida democrática.

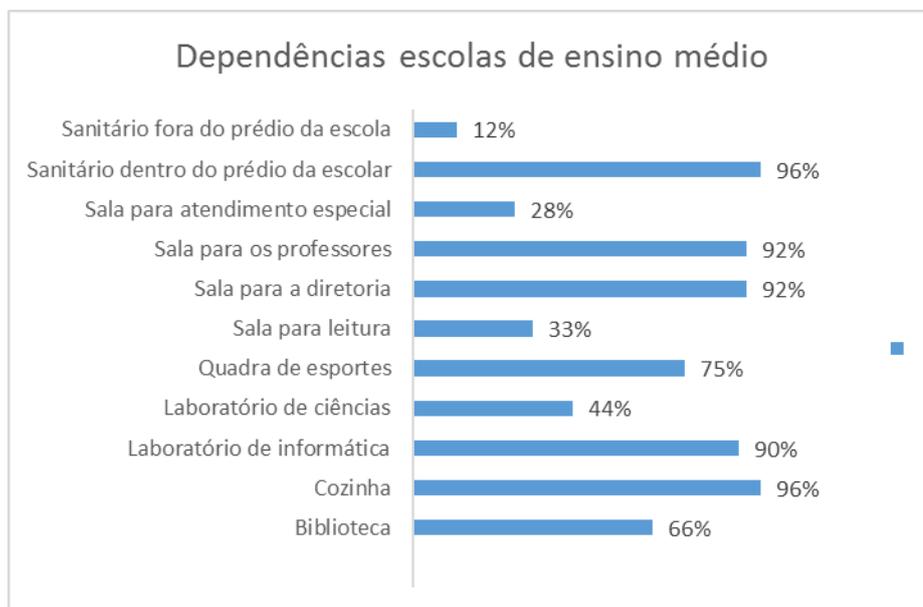
#### **4.4 Outras opções disponíveis**

Questão central na avaliação de impacto legislativo é o levantamento das alternativas possíveis para solução do problema, para além das soluções apresentadas pela proposição. Isso se faz necessário porque é preciso confrontar o caminho escolhido com outros que possam vir a se mostrar mais eficientes e eficazes.

A questão de se avaliar as opções disponíveis para a reforma do ensino é bastante complexa, uma vez que é necessário primeiramente decidir se o problema está bem estabelecido. Consideramos que não. Acreditar que uma mudança curricular será a solução para entraves históricos no ensino médio pode levar a frustrações futuras. Tome-se como

exemplo que uma das dificuldades mais prementes da educação brasileira é a carência de nossas escolas em matéria de infraestrutura física.

Figura 02



Fonte: QEdu.org.br. Inep (2015).

O gráfico acima mostra, por exemplo, que apenas 66% das escolas de ensino médio têm bibliotecas, enquanto 64 % não contam com laboratórios de ciências, espaços que julgamos necessários para desenvolver um bom trabalho no itinerário formativo que abrange a área de ciências naturais, conforme a proposta da MPV.

Além disso, de acordo ainda com o Censo Escolar, 93% das escolas têm internet, sendo que 21% do total não contam com banda larga, certamente o que seria necessário para utilizar no processo educativo.

Essa realidade fica mais clara em estudo realizado por Soares et. al. (2013), que propõe uma escala para avaliar a infraestrutura das escolas da educação básica no Brasil. Por meio dessa escala, as escolas são agrupadas nas seguintes categorias: elementar, básica, adequada e avançada, conforme a escola apresente infraestrutura que inclua desde os itens mais elementares, como tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha, até aqueles equipamentos mais modernos e necessários para permitir a igualdade de condições a todos os estudantes como e laboratório de ciências e dependências adequadas para atender

estudantes com necessidades especiais. No primeiro caso, a escola fica na categoria elementar e, no segundo, na categoria avançada.

De acordo com este estudo, mais de 44% das escolas de educação básica<sup>33</sup> têm infraestrutura elementar e apenas 0,6% contam com uma infraestrutura avançada. Isso demonstra que a mudança curricular terá de ser implementada em um ambiente com problemas básicos, o que a torna menos receptiva<sup>34</sup>.

A questão do financiamento da educação é outro ponto central a ser considerado. Há muita divergência no que diz respeito esse tema, com estudos que colocam os autores em campos diferentes, semelhantes às diferentes posições sobre a crise fiscal do Estado e as alternativas para resolvê-la. Há os que afirmam que o problema é de carência de recursos e outros de eficiência na gestão. Muito provavelmente ambos estão certos e errados. Não é o objetivo deste trabalho discutir isso. Vamos apenas descrever aqui os aspectos centrais do problema, pois a MPV não dispõe sobre esta questão.

O Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>35</sup> traz a previsão de que o Brasil alcance até 2024 o percentual de 10% do PIB aplicado em educação. Os últimos desdobramentos das políticas fiscais no País, no entanto, apontam para uma contenção dos investimentos do Governo Central, com o estabelecimento de teto dos gastos públicos e reajustamento apenas com base na inflação passada<sup>36</sup>. Em que pese o Novo Regime Fiscal excluir os gastos vinculados do art. 212 da CF, o novo cenário pode inverter a tendência dos últimos anos de aumento do gasto federal em educação (Mendlovitz, 2016). De acordo com Mendes (2015),

---

<sup>33</sup> Embora o estudo trate de toda a educação básica, julgamos que é possível tomá-lo como referência para qualquer nível de ensino, embora os dados do Censo apontem que as escolas de ensino médio têm infraestrutura um pouco melhor que as de ensino fundamental.

<sup>34</sup> Sobre essa questão há um fato bastante significativo que presenciei na escola de Ceilândia, DF, que visitei e na qual foram aplicados os questionários de que falaremos no item 4.5.1. Tratava-se de uma palestra sobre a reforma do ensino médio. O auditório da escola, desprovido de refrigeração, estava lotado de alunos desse nível de ensino. Eram 15h de uma tarde de outubro e o ambiente estava extremamente quente, o que fez os estudantes começarem a ficar agitados depois de poucos minutos, agitação que aumentou na hora em que puderam fazer perguntas. Depois que respondi algumas questões iniciais sobre a reforma, um aluno, talvez o mais irreverente do grupo, solicitou o microfone e disparou: “Quando vai ligar o ar condicionado?”. Eu, que estava já ensopado de suor, achei muito impertinente a pergunta e respondi secamente ao garoto, passando para o seguinte. Todos riram com a ousadia do brincalhão e com o “fora” que ele levou. Posteriormente, no entanto, fiquei pensando: talvez aquele menino tenha feito a pergunta mais importante da tarde. Em outras palavras, em uma sala insuportavelmente quente, ficar falando de reforma curricular pode ser apenas uma forma de não tratar dos assuntos que realmente interessam e que têm emperrado a qualidade do ensino no Brasil.

<sup>35</sup> Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, “Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”.

<sup>36</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, que “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências”.

a despesa federal em educação superou os limites constitucionais, sendo que no período entre 2012 e 2014 a União gastou R\$ 43,1 bilhões acima da vinculação mínima.

O gasto público em educação representava pouco mais de 16% do gasto total no Brasil em 2013, acima da média da OCDE de 11%. Portanto, do ponto de vista dos gastos tem havido um incremento no Brasil, embora os recursos investidos por aluno/ano ainda sejam bastante inferiores em relação à média dos países da OCDE. Tome-se, por exemplo, que o gasto acumulado por aluno durante toda a duração da educação secundária superior (correspondente ao ensino médio) era em 2015 no Brasil de U\$ 10.815 enquanto na média da OCDE este valor correspondia a U\$ 37.780.

No que diz respeito ao ensino médio, no entanto, é preciso considerar que a competência principal é dos Estados, que são responsáveis hoje por 84,4% das matrículas neste nível de ensino.

Diante desse cenário, e considerando que as condições gerais de oferta de ensino médio serão mantidas (os Estados permanecerão com esta competência, o ensino médio continuará com duração de três anos e terá caráter público), as possíveis opções para este nível de ensino são:

1. Manutenção do sistema no formato atual. Esta opção tem o mérito de, pelo menos em teoria, assegurar uma escola única para todos. Ela reduz os custos de transferências entre escolas públicas e privadas e dá certa unidade ao ensino médio em todo País (o que seria potencializado com a BNCC);
2. Manutenção do sistema atual, com ampliação da carga horária do ensino médio em todo o País. A carga horária mínima passaria das atuais quatro horas para cinco ou seis, equalizando o número de horas nos estados. Atualmente, alguns estados já oferecem mais que o mínimo;
3. Dar flexibilidade ao ensino médio, com aumento da carga horária atual, com apoio aos Estados para implementar a reforma curricular. A carga horária seria aumentada para 5h ou 6h em todo o País, aumentando o tempo necessário para ministrar a BNCC, de forma que os estudantes tenham uma formação geral consistente antes de, no terceiro ano, escolherem seu itinerário formativo. Esta opção incluiria a criação de instituições qualificadas para oferecer a formação específica nos centros urbanos, especialmente a formação profissional, sem prejuízo da formação geral do estudante.

Neste caso, os recursos que estão sendo propostos para a educação integral poderiam ser encaminhados para este objetivo. Seria uma forma de evitar a dispersão de recursos e de canalizá-los para um objetivo que garante mais equidade aos sistemas de ensino em todos o País. Esta proposta não inviabiliza a implementação do tempo integral, naqueles Estados que tiverem condições de fazê-lo, especialmente para os alunos de nível socioeconômico mais baixo.

Essa opção apresentaria a vantagem de assegurar, no País como um todo, um mínimo de igualdade no ensino médio, sem uma redução excessiva da carga horária de disciplinas básicas, e, ao mesmo tempo, permitiríamos a necessária flexibilidade ao ensino médio. Esse formato exigiria a criação de instituições equipadas e organizadas para oferecer a formação específica em um ano, ao final do qual os estudantes receberiam a diplomação de ensino médio, sem prejuízo de que a própria escola regular possa oferecer a formação específica.

#### **4.5 Análise de impacto socioeconômico**

##### **4.5.1 Escolha da trajetória escolar: Cenários para os indivíduos**

A análise de impacto que pretendemos empreender foi dividida em duas partes. Nesta, discutimos o que os indivíduos podem esperar com a reforma proposta pela MPV. Nossa análise tem como eixos condutores, lembre-se, os referenciais do acesso à educação, da qualidade e da igualdade do ensino.

Como vimos, de acordo com a reforma em discussão, os estudantes terão que optar, na segunda parte do ensino médio, por um itinerário formativo com ênfase em áreas específicas do conhecimento ou da educação profissional.

Uma escolha como esta tem um impacto na vida das pessoas não apenas abstratamente, mas naquilo que elas consideram mais íntimo e pessoal e praticamente indistinguível do seu “eu”: a escolha sobre os rumos que querem dar à vida, em outras palavras, a escolha sobre a trajetória acadêmica e profissional. A nova configuração do ensino médio prevista na MPV estabelece as condições nas quais estas decisões serão tomadas, limitando ou abrindo oportunidades. Em outras palavras, é necessário verificar quais são os incentivos que a MPV coloca à disposição dos indivíduos e como se espera que eles respondam tendo em vista uma série de fatores sociais que condicionam suas respostas.

Diante disso, quais são os possíveis cenários para as escolhas dos indivíduos? Estes cenários permitem vislumbrar se haverá aumento de matrículas e redução das desigualdades educacionais apontadas na descrição que fizemos do ensino médio? Há perspectivas de melhoria da qualidade?

Do ponto de vista da ampliação do atendimento no ensino médio, não é possível vislumbrar de que forma a implementação da nova política teria algum impacto. De fato, não há nada que indique a ampliação das vagas existentes, por exemplo por meio da construção de novas escolas. Este também não é o problema principal deste nível de ensino, uma vez que, como vimos, as matrículas estão estabilizadas nos últimos anos. Assim, o acesso à escola tenderá a se manter nos níveis atuais, a não ser que outras políticas mais estruturantes sejam implementadas para ampliar o número de vagas. É possível que, com um formato menos exigentes em relação ao número de disciplinas, haja melhoras no fluxo escolar, com consequente redução da defasagem idade/série.

Para os indivíduos, no entanto, é possível imaginar diferenças, uma vez que questões sobre a escolha da escola tenderão a ficar mais prementes.

De fato, em um cenário (mais provável) em que as escolas não ofereçam todas as opções formativas, a decisão sobre a escolha da escola será condicionada pelos itinerários disponíveis em cada instituição. Assim, uma família preferirá matricular o filho ou filha na escola X porque lá é oferecido o itinerário Y e não em outra em que o itinerário predileto não está sendo oferecido. Isso pode aumentar a disputa por vagas entre as diferentes escolas de determinada região. Nesses casos, estudos (Byun, 2012) têm mostrado que estudantes de famílias de diferentes status socioeconômico tendem a se separar por escolas, ampliando a desigualdade no sistema.

Também Kolinski et. al. (2016) em um estudo no ensino fundamental na rede escolar do Rio de Janeiro mostrou que as escolas se utilizam de mecanismos de seleção não declarados para “escolher” os melhores alunos e impor barreiras àqueles com menores possibilidades acadêmicas. A este mecanismo os autores chamam de “quase mercado oculto”:

No contexto estudado, caracterizado pelo funcionamento de um quase mercado oculto, a motivação das escolas de maior prestígio para selecionar alguns alunos e impor barreiras para a entrada de outros não provém de recompensa em termos de recursos financeiros, mas da intenção de manter certo “clima escolar” ordenado, facilitar seu trabalho interno, preservar sua imagem e garantir certo orgulho de pertencimento a uma coletividade com características distintivas.

As formas de se resolver esse problema seriam uma ampla centralização da definição da alocação dos estudantes ou utilização de critérios de mérito para alocar cada estudante na escola desejada. No Brasil, a segunda alternativa nem sempre é bem vista em razão de nossa legislação privilegiar o direito ao acesso igualitário. A reforma do ensino médio objeto da MPV, no entanto, é uma das primeiras políticas públicas nacionais a colocar estes problemas da escolha da escola<sup>37</sup> como uma questão central. Embora ele já exista hoje, uma vez que as escolas consideradas melhores terminam concentrando alunos de com melhor nível socioeconômico (Da Costa, 2011), a criação de um sistema declaradamente seletivo seria uma novidade no Brasil pós redemocratização<sup>38</sup>.

Do ponto de vista da qualidade, os impactos do novo modelo na vida dos indivíduos têm estreita relação com a questão da escolha da escola e do itinerário formativo. Mas a reestruturação do currículo tem, por si só, o condão de proporcionar uma melhora na qualidade do ensino?

Espera-se que, ao contrário do ensino considerado “enciclopédico” vigente atualmente, haja uma melhor operacionalidade no currículo. Ele será composto de uma primeira etapa compreendida pela BNCC com poucas diferenças em relação ao sistema atual, salvo pelo fato de estar reduzida a 1.200 horas. Essa limitação, a propósito, pode incorrer no risco de, caso a implementação não seja bem planejada, as escolas queiram “espremer” neste tempo todo o currículo que aluno teria em três anos. Dada a pressão do vestibular sobre o ensino médio, não é absurdo supor que isso venha a ocorrer.

Na segunda parte do currículo (parte eletiva), cada estudante, em tese, terá condições de aprofundamento na área do conhecimento que mais lhe atrair, com prováveis impactos na motivação para os estudos. O risco que essa escolha apresenta, no entanto, é que seja condicionada por fatores socioeconômicos e culturais e por informação insuficiente, impelindo os indivíduos a optarem por itinerários não condizentes com seus

---

<sup>37</sup> Na Europa e principalmente nos Estados Unidos o debate sobre *School Choice* é antigo e perpassa as divisões políticas entre Conservadores e Progressistas e Republicanos e Democratas.

<sup>38</sup> Nosso sistema escolar já foi declaradamente seletivo, escolhendo aqueles que iriam para os cursos técnicos e aqueles que poderiam prosseguir os estudos no nível superior. Esse era, por exemplo, o espírito das Leis Orgânicas do Ensino, que na verdade eram Decretos-leis, editados sob a inspiração do Ministro da Educação do Estado Novo, Gustavo Capanema. Nesse modelo, havia cinco opções de ensino pós-primário: o secundário, de caráter propedêutico; o normal, de formação de professores; o Industrial; o Comercial; e o Agrícola. Estes dois últimos não permitiam a continuidade de estudos de nível superior. O Secundário, destinado às “individualidades condutoras”, nas palavras de Capanema, tinha o currículo composto pelas seguintes disciplinas na sua parte final, o Colégio (que corresponde ao atual ensino médio): Português, Latim, Grego, Francês, Inglês, Espanhol, Matemática, História Geral, História do Brasil, Geografia Geral, Geografia do Brasil, Física, Química, Biologia e Filosofia (Ghiraldelli, 2009). Essa estrutura foi alterada pela reforma de 1971.

reais interesses ou possibilidades. Para reduzir esse risco, além dos fatores estruturais de organização do “mercado escolar”, é preciso haver um processo de orientação e informação dos estudantes, de forma que eles possam avaliar mais objetivamente suas possibilidades e aptidões.

Em relação às avaliações nacionais de rendimento, não há como prever um incremento dos índices. É provável, como afirmam os autores da reforma, que um currículo flexível atraia mais os jovens, reduzindo a evasão e, dessa forma, melhorando o índice do ensino médio na escala Ideb. Do ponto de vista do desempenho, no entanto, não é possível supor uma melhora. Pode-se, inclusive, supor que, caso se continue a avaliar os estudantes durante ou ao final do terceiro ano<sup>39</sup> o desempenho venha até mesmo a cair, uma vez que haverá uma tendência de os sistemas de ensino deixarem para este último ano os conteúdos eletivos, além da limitação dos conteúdos da BNCC a 1200 horas<sup>40</sup>. Em outras palavras, quando os estudantes forem fazer o Enem ou o SAEB<sup>41</sup> os conhecimentos não estarão tão “fresquinhos” em suas cabeças.

Outra hipótese a ser estudada é a do direcionamento dos estudantes de menor nível socioeconômico para os cursos de formação profissional e o direcionamento daqueles de maior nível socioeconômico para as formações propedêuticas. Trata-se de crítica normalmente feita por aqueles que são a favor de uma escola única para todos. De fato, isso pode acontecer, tendo em vista a atração que o mercado de trabalho pode exercer sobre os jovens mais pobres. Isso chamou atenção em um experimento que realizamos em uma escola de ensino médio em que 30 dentre os 106 jovens que responderam ao questionário se mostraram propensos a seguir o itinerário de formação profissional, apesar de a maioria ter respondido que quer seguir os estudos na universidade<sup>42</sup>. Por outro lado, como diz Dubet (2004):

---

<sup>39</sup> A Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) é avaliação amostral aplicada aos alunos do 3º ano, cujos resultados são usados para calcular o Ideb. O Enem é aplicado ao final do 3º ano do ensino médio.

<sup>40</sup> Atualmente, a formação profissional só pode ser oferecida, desde que atendidas as 2400 mínimas da formação geral.

<sup>41</sup> Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto de duas avaliações. O ensino médio, faz a Aneb (ver nota 38).

<sup>42</sup> Aplicamos um total de 106 questionários para alunos do 1º e 2º ano do ensino médio do Centro de Ensino Médio 02 de Ceilândia, DF, (matutino e vespertino). Chamamos esta experiência de “experimento” porque ela não tinha a pretensão de recolher uma amostra representativa dos jovens, mas apenas verificar como um pequeno grupo responderia a questões fundamentais que a reforma do ensino médio colocou em pauta. Os estudantes tinham, em média, 16 anos. Eram 63 meninas, 42 meninos e um que se declarou de um terceiro gênero. Entre os que responderam, 62 afirmaram ter uma renda familiar per capita menor que um salário mínimo. Trata-se, portanto, de renda baixa. Quando perguntados se pretendem continuar estudando após o ensino médio, a maioria (80 indivíduos) responderam que pretendem seguir para uma formação de nível superior, embora considerem as suas chances de entrar na universidade, em uma escala de 0 a 10, de 6,4. Os restantes se dividiram entre os que não

“A questão da adequação da formação e do mercado de trabalho é muitas vezes tratada como uma exigência patronal que faz parte dos projetos “ultraliberais”. É verdade que existe um perigo, mas há também uma grande injustiça em deixar os alunos do ensino médio e os estudantes universitários envolverem-se em formações desprovidas de utilidade social. Aliás, os que criticam essa ameaça “ultraliberal” não são geralmente os últimos a escolher, para eles mesmos e para seus filhos, as formações mais úteis.”

Também é necessário avaliar com cuidado os impactos para a igualdade tanto entre estudantes de nível socioeconômico diferente quanto à igualdade de gênero. Historicamente, há uma tendência de as mulheres buscarem os cursos superiores das áreas de humanidades, enquanto os cursos das ciências exatas são os preferidos pelos homens.

Além disso, é provável a criação de uma tendência a que os alunos procurem seguir estudos posteriores em consonância com a opção feita no ensino médio, o que pode despertar vocações, mas também reduzir a probabilidade de que o estudante da educação técnica profissional siga para a educação superior.

Ademais, é provável que os estudantes de nível socioeconômico mais baixo preferiram a profissionalização em relação àqueles de nível socioeconômico mais alto, se ela for oferecida de forma ampla pelo Poder Público. Neste cenário, o Sistema S deve se fortalecer, pois tem infraestrutura pronta para oferecer este itinerário. Por fim, a antecipação da escolha da trajetória escolar pode dar vantagens às famílias com maior capital cultural, nas quais as escolhas tendem a ser acompanhadas pelos pais. Os alunos oriundos dessas famílias, além de realizarem uma escolha mais condizente com suas possibilidades acadêmicas e interesses, terão melhores condições de escolher a escola onde estudar, dessa

---

responderam (14), o que vão fazer concurso (4) e os que não pretendem continuar os estudos (4). Entre os que pretendem seguir para a educação superior, a maior parte pretende fazer cursos na área de exatas ou de saúde (51 ao todo). Na área de humanas (com destaque para Direito, muito citado) foram 29 os interessados. É interessante que apesar de o itinerário formativo preferido ser o de Ciências Humanas, os cursos escolhidos em nível superior parecem não seguir a orientação da área preferida no ensino médio. Sobre o itinerário formativo pretendido no ensino médio, é interessante notar que mais de um terço dos respondentes mostraram interesse pela área de Ciências Humanas, com os números sendo levemente favoráveis às meninas. Os meninos, no entanto, demonstraram maior preferência que as meninas pelo itinerário de formação profissional, com quase um terço dos respondentes optando por este caminho, enquanto entre as meninas as que preferem seguir o ensino médio profissionalizante são menos de um quarto das respondentes. Chamou atenção, ademais, o baixo número de estudantes que pretendem seguir o itinerário de matemática (apenas 9). A sexta parte das meninas prefere a área de Linguagens, enquanto apenas um décimo dos meninos opta por essa área. Por fim, 94 respondentes afirmaram preferir estudar em uma escola de turno único a uma escola de tempo integral. De certa forma, as respostas deste grupo de estudantes confirmam os estudos sobre as expectativas escolares diferenciadas de meninos e meninas, além de mostrar que a atração pela formação profissional pode ser forte para estes jovens, embora eles sonhem com a educação superior.

forma trazendo para o sistema brasileiro uma discussão sobre quais devem ser os critérios de escolha.

#### **4.5.2 Escolha da trajetória escolar: Cenários para o País**

Nesta parte da análise de impacto pretendemos discutir os efeitos possíveis para a sociedade brasileira da reforma do ensino médio. Também aqui, nossos referenciais são a questão do acesso ou atendimento escolar, a questão da qualidade e a da igualdade no ensino.

De fato, o novo modelo de escola média proposto pela MPV desdobra para a sociedade novas possibilidades nos campos econômico, político e social. A educação é apontada como um importante fator para o desenvolvimento econômico e para o aumento da produtividade (OECD, 2017), além de ser relevante para a participação no processo democrático.

A Mensagem que encaminha a MPV afirma que “Um novo modelo de ensino médio oferecerá, além das opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional de acordo com as disponibilidades de cada sistema de ensino, o que alinha as premissas da presente proposta às recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef”.

Espera-se que ao possibilitar a existência de trajetórias profissionais, o País possa começar a solucionar um de seus problemas econômicos estruturais que é a falta de mão de obra qualificada, além da baixa produtividade do trabalho. De acordo com De Negri e Cavalcante (2014), a produtividade no Brasil corresponde a apenas 25% da média verificada nos países ricos.

Um dado esclarecedor sobre o ensino médio no Brasil é que apenas cerca de 6% dos alunos do ensino médio cursaram a educação profissional, enquanto na média dos países da OCDE esse número é de 49% dos jovens (Ministério da Educação, 2016). Essa diferença ganha significação se pensarmos que no âmbito da legislação do ensino que vigorou durante quase todo o período da Ditadura Militar, o ensino médio foi transformado compulsoriamente em educação profissional.

Com a redemocratização, os princípios de uma escola única passaram a iluminar a nova legislação educacional, que estabeleceu como obrigação do ensino médio oferecer a “formação geral do educando”, podendo, depois que essa exigência estivesse

assegurada, “prepará-lo para o exercício de profissões técnicas”<sup>43</sup> Posteriormente, em 2008<sup>44</sup>, a educação profissional técnica de nível médio recebeu tratamento em Seção específica da LDB (IV-A), estabelecendo que a formação técnica deve ocorrer articuladamente com o ensino médio de caráter geral, ou subseqüentemente a este. Esse formato correspondia à visão de educação média que vigorou durante os governos Lula e Dilma, representada principalmente na expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que hoje conta com 644 unidades, segundo o MEC.

De todo modo, apenas a expansão da rede federal, que ofereceu em 2015, um total de 133.562 matrículas no ensino médio integrado, além da oferta estadual de 224.739 matrículas, não é suficiente para igualar o Brasil aos demais países da OCDE no quesito do ensino profissional.<sup>45</sup>

No que tange à matrícula nestes cursos, a OCDE aponta um recorte de gênero bastante forte entre os concluintes, com os homens representando a maioria dos concluintes nas áreas de ciências e engenharia e as mulheres representando 83% do concluintes nas áreas de saúde e bem-estar.

Os dados também apontam que no Brasil a desvantagem de renda entre os adultos com idades entre 25 e 64 anos é de 34% conforme eles tenham ou não cursado o ensino médio.

Passando a discutir a questão do atendimento, quais os cenários que a MPV abre para no ensino médio?

É de se supor que a nova configuração do ensino médio, amplamente acordada com os Estados, torne mais fácil a gestão de pessoal nas redes públicas de ensino, tendo em vista a grande flexibilidade que dá aos Estados para organizar seus sistemas. Um exemplo disso é a redução da parte geral do currículo à metade do tempo exigido hoje, permitindo a cada sistema encontrar solução para seus problemas de carência de docente.

A MPV permite ainda uma série de arranjos para oferecer o itinerário da “formação técnica e profissional”, como a “experiência prática de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação” por meio de parcerias (art. 1º da MPV) e também o reconhecimento de “conhecimentos, saberes, habilidades e competências” comprovadas mediante diversas formas que incluem “experiência de trabalho supervisionado ou outra

---

<sup>43</sup> Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 35, § 1º, revogado pela MPV 746, de 2016)

<sup>44</sup> Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008.

<sup>45</sup> A rede privada participa mais nas modalidades concomitante e subseqüente, tendo poucas matrículas na modalidade integrada.

experiência adquirida fora do ambiente escolar”, “atividades de educação técnica oferecidas em outras instituições de ensino”, “estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras” (art. 1º da MPV). Todos esses arranjos apontam para a transferência para outras instituições externas ao setor público da tarefa de oferecer este itinerário formativo, especialmente o Sistema S. Tudo isso faz supor que, do ponto de vista da demanda, os Estados terão mais facilidade para atender o ensino médio. Estas estratégias de atendimento, no entanto, podem levar a perda de recursos por parte da escola pública, se não forem bem planejadas.

Sob o ângulo da qualidade, é muito provável que haja um reforço dos sistemas de avaliação, com a reestruturação dos currículos nas disciplinas básicas de Língua Portuguesa e Matemática (as únicas que são apontadas pela MPV como obrigatória nos três anos). Essas disciplinas são as exigidas nas avaliações nacionais do SAEB e nas avaliações internacionais do PISA<sup>46</sup>.

Do ponto de vista da igualdade, os críticos da reforma têm apontado o reforço da tendência de diferenciação entre o ensino público e o ensino privado, uma vez que a reforma que não altera os incentivos que o ensino privado tem para preparar os estudantes para a educação superior<sup>47</sup>.

No ensino fundamental, a segunda etapa poderá vir a antecipar a futura escolha que o estudante fará no ensino médio, em um mecanismo de direcionamento dos alunos para as áreas em que se mostrarem mais aptos.

Há ainda reflexões de cunho mais filosófico sobre o que significa para a nossa democracia a definição de perfis acadêmicos tão cedo na vida dos cidadãos. A especialização dos cidadãos pode dificultar a elaboração de consensos sobre os rumos a tomar nos assuntos públicos, mas isso é apenas uma hipótese a ser estudada no futuro. Não temos como aferi-la. Uma possível redução do espaço de disciplinas das áreas de humanidades pode significar empobrecimento curricular no âmbito da formação geral. Ravitch (s.d.), uma das maiores críticas das políticas educacionais nos Estados Unidos (currículo nacional, responsabilização, etc.), afirma sobre a simplificação dos currículos:

Quando definimos o que é importante na educação apenas por meio daquilo que podemos medir, nós estamos com sérios problemas. Quando isso acontece, tendemos a esquecer que as escolas são responsáveis por formar o

---

<sup>46</sup> O Pisa avalia Ciências também.

<sup>47</sup> Em audiência pública na Câmara dos Deputados no dia 04 de outubro de 2016, a Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP), declarou-se favorável à reforma, porém apontou que as escolas particulares não têm interesse em investir na área de formação técnica e profissional.

caráter, desenvolver mentes saudáveis em corpos saudáveis (*mens sana in corpore sano*), e formar cidadãos para nossa democracia, e não apenas por ensinar habilidades básicas.<sup>48</sup>

O oferecimento de um itinerário de formação técnica e profissional, por sua vez, pode, a um só tempo, proporcionar um número maior de indivíduos preparados para atuar no mercado de trabalho, o que pode ter impactos nos salários de profissionais com qualificações iguais. Ademais, é uma forma de o setor privado obter no Estado a formação dos profissionais que hoje é obrigado a treinar, ou mesmo de ser financiado pelo Estado para formar esses técnicos. A propósito, a definição das formações técnicas também deve ser objeto de planejamento sob pena de serem oferecidas formações sem demanda, o que redundará em diplomas desvalorizados.

Também é necessária atenção para evitar o aprofundamento de diferenças de gênero na escolha das formações profissionais, com os homens seguindo para profissões mais valorizadas socialmente e as mulheres para aquelas das áreas de serviços, como apontando pela OCDE.

Sob o ponto de vista do financiamento das políticas, será necessário que o Governo Federal apoie os Estados na implementação da reforma, uma vez que ela demanda investimentos na reestruturação do ambiente físico das escolas, no treinamento de docentes e gestores, na preparação e distribuição de materiais didáticos adequados, na alteração dos modelos de avaliação e, muito provavelmente, em mais recursos para transporte, uma vez que provavelmente as cinco opções formativas não serão oferecidas em todas as escolas.

No atual quadro de financiamento, o Fundeb promove uma transferência de recursos dos Estados para os municípios cujos valores correspondiam no Estado de São Paulo, só para dar um exemplo, a algo em torno de R\$ 3,6 bilhões<sup>49</sup>. Uma política de reforma do ensino médio que não otimize essa questão poderá ter impactos no atual sistema de financiamento. Ademais, o PNE determina a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), o que pode vir a demandar mais recursos para o setor<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Livre tradução nossa.

<sup>49</sup> Dados do Professor José de Rezende Pinto apresentados na audiência pública “FUNDEB: Reformulações necessárias, perspectivas de prorrogação e desafios a vencer” realizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado em 08 de abril de 2015.

<sup>50</sup> Como já dissemos esta questão é bastante controversa, uma vez que as variáveis envolvidas são muitas. Recentemente o IPEA (2016) publicou Nota Técnica que aponta que o volume de recursos necessários para implementar o PNE corresponderia em 2024 a 6,2% do PIB de 2015, bem diferente dos 10% do PIB previstos no PNE: “De acordo com nossos cálculos, o Investimento Público Direto em Educação, atualmente em 5,2% do PIB, já seria suficiente para ofertar um ensino no padrão do CAQ\_PNE. Na verdade, segundo nossas estimativas, pouco mais que isto – 5,3% do PIB –, incremento que, convenhamos, não derroca a assertiva. Outra descoberta – agora

A MPV prevê também o financiamento da formação técnica e profissional com recursos do Fundeb, além de permitir que o aluno concluinte do ensino médio possa cursar uma segunda opção formativa também financiada pelo fundo. Ora, essas medidas podem implicar transferência de recursos dos municípios para os Estados, uma vez que a formação profissional é mais cara que a formação geral do ensino fundamental. Observe-se que cada matrícula de educação integral, também objeto da MPV, recebe do Fundeb anualmente 30% a mais que uma matrícula da primeira etapa do ensino fundamental regular urbano, que é de responsabilidade prioritária dos municípios<sup>51</sup>. Tome-se, como exemplo, que no ano de 2016, o valor mínimo por aluno/ano, correspondente às séries iniciais do ensino fundamental, é de R\$ 2.739,80. No caso do ensino médio integrado à educação profissional esse valor passa a R\$ 3.561,74, portanto R\$ 821,94 superior.<sup>52</sup>A mesma lógica vale para as escolas de ensino médio em tempo integral, cujo valor por aluno/ano também é superior.

#### **4.6 Comparação entre as alternativas aventadas**

Em um quadro de ajuste fiscal e de carência de recursos, as políticas públicas têm mais um motivo para serem eficientes. Neste sentido, é preciso procurar a melhor aplicação para os recursos escassos, com o objetivo de atender aos direitos dos cidadãos.

Como dissemos mais acima, as três linhas mestras das políticas de educação nos termos da CF e da Legislação do ensino são: i) a ampliação do acesso; ii) a qualidade; e iii) a redução das desigualdades no ensino.

Nesse sentido, tendo em vista os diversos cenários elaborados sobre a reforma, a alternativa que apresentaria os maiores benefícios em termos de ampliação da igualdade no sistema é aquela que permite a ampliação da carga horária em todo o País. Ela

---

acolhendo as 19 metas que compõem o PNE 2014-2024 – é que os 10% do PIB, preconizados pela meta 20 do PNE, não são necessários para a obtenção de uma educação de qualidade. Nossos cálculos indicam que, com 6,2% do PIB, ou seja, com 1 ponto percentual a mais do já gasto em Investimento Público Direto, seria perfeitamente possível atingir as metas do PNE.” Essa não foi, no entanto, a avaliação de outro estudo do mesmo Instituto (IPEA, 2011) que apontou o seguinte: “A atual capacidade de financiamento da educação (4,98 % do PIB) consegue apenas cobrir o valor das necessidades apuradas para manter e possivelmente gerar avanços pequenos no atual nível educacional brasileiro. Este valor é distante daquele 24 indispensável ao financiamento das necessidades para o cenário que representa as melhorias substantivas para educação, tendo como base as metas de ampliação de acesso e de melhorias expressivas na qualidade da educação, seguindo as propostas do novo PNE.”

<sup>51</sup> Esses valores foram definidos para 2017 pela Resolução Nº 1, de 28 de julho de 2016, tendo vista o disposto no art. 12, § 2º, da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007.

<sup>52</sup> Usamos como referência os valores previstos na Portaria Interministerial MEC/MF nº 6, de 21 de julho de 2016.

precisaria, no entanto, vir acompanhada de uma série de políticas para potencializar suas vantagens e reduzir os riscos que podem advir de sua implementação. A diversificação curricular, por seu turno, teria que ocorrer sem uma redução muito grande da parte geral e com oferecimento aos sistemas estaduais de apoio para ampliação da carga horária em todo o País (Opção 3, conforme apontamos no item 4.4)<sup>53</sup>

De acordo com essa proposta, a carga horária passaria, em todo o País, das atuais 4 horas diárias para 5 horas em um primeiro momento e para 6 horas, progressivamente. Dessa forma, haverá um ganho na equidade do sistema, uma vez que todo o País estará oferecendo a mesma carga horária, evitando-se assim a ampliação das desigualdades regionais em matéria de educação.

Essa política deve vir acompanhada de uma série de ações complementares para viabilizá-la, amplificando suas vantagens e reduzindo as desvantagens que a diversificação curricular pode acarretar. Entre essas iniciativas que poderiam ser aventadas estão:

1. Oferecer orientação para uma escolha informada, ajudando os jovens a planejar sua trajetória acadêmica. Nesse sentido, o orientador educacional tem um papel bastante relevante.
2. Garantir o direito de escolha por parte dos alunos. Para tanto, é preciso haver planejamento e criação de alternativas diversificadas para oferecer os itinerários formativos. Além disso, as escolhas devem ser abertas, de forma que o aluno possa voltar atrás, dentro de algumas condições.
3. Elaborar programas de incentivo para que alunos de escolas públicas, as meninas especialmente, possam escolher disciplinas das áreas de exatas, minimizando efeitos do viés de nível socioeconômico e de gênero nas escolhas.
4. Implementar o novo modelo progressivamente, de forma que sua eficácia seja avaliada no processo. Executar uma reforma dessa magnitude em uma escala de mais de 8 milhões de matrículas pode encontrar resistências muito fortes e sofrer inúmeros reveses. Nesse sentido, uma implementação progressiva pode se mostrar uma melhor alternativa.

---

<sup>53</sup> Esta alternativa está em sintonia com o disposto no § 1º (parte final) do art. 211 da CF, que atribui à União a “...função redistributiva e supletiva, de forma a garantir **equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino** mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

5. Manutenção na BNCC do peso das disciplinas de humanidades, tendo em vista a importância delas para cumprimento de um dos objetivos do ensino, qual seja o “preparo para o exercício da cidadania”, conforme art. 205 da CF.

## 5. CONCLUSÕES

O presente trabalho enfrentou dois desafios. Em primeiro lugar, procurou-se apresentar as principais características da Avaliação de Impacto Legislativo e sua importância para a elaboração de melhores leis, tanto do ponto de vista formal, quanto sob o aspecto material. Acrescentou-se, ainda, a proposta de que o programa da AIL incorpore as visões de outras disciplinas como a sociologia da educação.

Em segundo lugar, ao utilizar a AIL para analisar um tema específico (a reforma do ensino médio consubstanciada na MPV 746, de 2016), pretendeu-se dar uma contribuição para as políticas de educação em discussão no Congresso Nacional, enfatizando que um exame metódico dos problemas tem potencial para compreendê-los com mais profundidade e encontrar soluções mais eficientes, eficazes e efetivas.

No caso em análise, constata-se a existência e a necessidade de solução de um problema. Além do texto disposto na MPV, apresentam-se outras alternativas de resposta que podem ter impactos mais efetivos na dissolução dos gargalos de acesso, qualidade e equidade no ensino médio.

Do ponto de vista formal, questiona-se a adequação da discussão de tema desta natureza por Medida Provisória, também neste caso sugerindo um encaminhamento.

Tem-se, então, um exemplo de utilização da AIL tratando de um objeto complexo como currículo escolar, nem sempre afeito a quantificações, uma vez que está imbuído dos valores filosóficos, epistemológicos, políticos e até mesmo religiosos que ao mesmo tempo unificam e separam os membros de nossa sociedade.

## 6. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

BAERT, Patrick. **Algumas limitações das explicações da Escolha Racional na Ciência Política e na Sociologia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 12 N. 35 São Paulo, 1997.

BALERA, Felipe Penteadó. **Medida provisória: o controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo congresso nacional e pelo STF**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 14 – jul./dez. 2009.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. Malheiros : São Paulo, 1999.

BONAMINO, Alicia et al. **Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro , v. 15, n. 45, p. 487-499, Dec. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782010000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 11 Nov. 2016.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. **Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional**. In. Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas. Ana Valeska Amaral Gomes e Tatiana Feitosa de Britto (orgs.). Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara : Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

BYUN, Soo-yong. **School Choice and Educational Inequality in South Korea**. Disponível em <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4019447/>> Acesso em 05 de nov. de 2016.

CARNOY, Martin. **A vantagem acadêmica de Cuba: por que seus alunos vão melhor na escola**. São Paulo : Ediouro, 2009.

CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de. **Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte**. Disponível em <[http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/legistica\\_e\\_mod\\_avalia\\_legisl.pdf](http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/legistica_e_mod_avalia_legisl.pdf)> Acessado em 15 de dez de 2015.

CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de. **Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte.**

Assembleia de Minas Disponível em <<http://www.al.pb.gov.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/Legistica-e-Modelos-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-Legislativa.pdf>> Acessado em 09 de nov. de 2016.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional.** Salvador : Juspodivm, 2012.

DA COSTA, Marcio; KOSLINSKI, Mariane Campelo. **Quase-mercado oculto: disputa por escolas “comuns” no Rio de Janeiro.** n.142 jan./abr. 2011 Cadernos de Pesquisa. Disponível em <<http://www.lapope.fe.ufrj.br/artigo24.pdf>> Acesso em 05 de nov. de 2016.

DE NEGRI, Fernanda; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Os dilemas e os desafios da produtividade no Brasil. In Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes – Brasília : ABDI : IPEA, 2014.**

DUBET, François. **O que é uma escola justa?** Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004

EUROPEAN COMMISSION. **Better Regulation: Guidelines on Impact Assessment.** Disponível em: <[http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug\\_chap3\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm)> Acessado em 09 de nov. de 2016.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985).** 2. ed. São Paulo : Cortez, 1994.

GHIRALDELLI JR., Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira: da colônia ao governo Lula.** 2. ed. Barueri, SP : Manole, 2009.

GICO JR., Ivo. **Introdução ao Direito e Economia. In Direito e economia no Brasil.** Luciano Benetti Timm. São Paulo : Atlas, 2012.

IPEA. Araújo, Herton, et. al. **Quanto custa o plano nacional de educação? Uma estimativa orientada pelo custo aluno qualidade (CAQ).** Nota Técnica nº 30. Brasília, outubro de 2016.

IPEA. **Financiamento da educação: necessidades e possibilidades**. Comunicados do IPEA nº 24, de 14 de dezembro de 2011

KOSLINSKI, Mariane C. **Movimentação de estudantes em um sistema educacional – padrões de “tracking”, rotulagem e reprodução da estratificação social**. Disponível em <<http://www.lapope.fe.ufrj.br/artigo19.pdf>> Acessado em 07 de nov. de 2016.

MENDES, Marcos. **A despesa federal em educação: 2004-2014**. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas. Consultoria Legislativa. Boletim Legislativo nº 26 de 2015

MENDLOVITZ, Marcos. **Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 11 (revisado). Agosto, 2016.

MENEGUIN, Fernando B. **Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março de 2010**. (Texto para Discussão 70). Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>> Acesso em 27 de julho de 2016.

MENEGUIN, Fernando B. e BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Avaliação de Impacto Regulatório: Como melhorar a qualidade das normas**. Brasília : Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/ 2016 (Texto para Discussão nº 193). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)> Acesso em 22 de março de 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INEP. **Panorama da Educação: destaques do *Education at a Glance* 2016**. Brasília, agosto de 2016.

OECD (2015). **OECD Regulatory Policy Outlook 2015**. Paris : OECD Publishing. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/oecd-regulatory-policy-outlook-2015> -97892 64238770-en.htm> Acesso em 30 de jan. de 2016.

OECD/CAF/ECLAC (2016), **Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento**. Paris : OECD Publishing. Disponível em <http://www.latameconomy.org/es/Perspectivaseconomicas/> Acessado em 11 de nov. de 2016.

PASCOAL, Miriam et. al. **O orientador educacional no Brasil**. Educ. rev., Belo Horizonte, n. 47, p. 101-120, jun. 2008. <Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46982008000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982008000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 06 nov. 2016.

RAVITCH, Diane. **The Death and Life of the Great American School System: how testing and choice are undermining education**. New York : Basic Books, Kindle Edition, s.d.

SIMÕES, Armando Amorim. **As metas de universalização da Educação Básica no Plano Nacional de Educação: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil**. Brasília, DF : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

SOARES NETO, Joaquim José et. al. **Uma escala para medir a infraestrutura escolar**. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan./jul., 2007.

TRAVITZKI, Rodrigo. **ENEM: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar**. São Paulo : s.n., 2013. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação) Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Brasília. **Auditoria coordenada educação: ensino médio / Instituto Rui Barbosa**; Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014.

WERMELINGER, Mônica. **Políticas de educação profissional: referências e perspectivas**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.15, n.55, p. 207-222, abr./jun. 2007.

## 7. ANEXOS

### 7.1 Anexo 1: Medida Provisória 746, de 2016.

#### 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

**Art. 1º** A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24. ....

.....

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.” (NR)

“Art. 26. ....

§ 1º Os currículos a que se refere o caput devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente da República Federativa do Brasil, observado, na educação infantil, o disposto no art. 31, no ensino fundamental, o disposto no art. 32, e no ensino médio, o disposto no art. 36.

§ 2º O ensino da arte, especialmente em suas expressões regionais, constituirá componente curricular obrigatório da educação infantil e do ensino fundamental, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos.

§ 3º A educação física, integrada à proposta pedagógica da escola, é componente curricular obrigatório da educação infantil e do ensino fundamental, sendo sua prática facultativa ao aluno:

.....

§ 5º No currículo do ensino fundamental, será ofertada a língua inglesa a partir do sexto ano.

.....

§ 7º A Base Nacional Comum Curricular disporá sobre os temas transversais que poderão ser incluídos nos currículos de que trata o caput.

.....

§ 10. 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.”  
(NR)

“Art. 36. 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; e

V - formação técnica e profissional.

§ 1º Os sistemas de ensino poderão compor os seus currículos com base em mais de uma área prevista nos incisos I a V do caput.

§ 3º A organização das áreas de que trata o caput e das respectivas competências, habilidades e expectativas de aprendizagem, definidas na Base Nacional Comum Curricular, será feita de acordo com critérios estabelecidos em cada sistema de ensino.

§ 5º Os currículos do ensino médio deverão considerar a formação integral do aluno, 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, conforme diretrizes definidas pelo Ministério da Educação.

§ 6º A carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e duzentas horas da carga horária total do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino.

§ 7º A parte diversificada dos currículos de que trata o caput do art. 26, definida em cada sistema de ensino, deverá estar integrada à Base Nacional Comum Curricular e ser articulada a partir do contexto histórico, econômico, social, ambiental e cultural.

§ 8º Os currículos de ensino médio incluirão, obrigatoriamente, o estudo da língua inglesa e poderão ofertar outras línguas estrangeiras, em caráter optativo, preferencialmente o espanhol, de acordo com a disponibilidade de oferta, locais e horários definidos pelos sistemas de ensino.

§ 9º O ensino de língua portuguesa e matemática será obrigatório nos três anos do ensino médio.

§ 10. Os sistemas de ensino, mediante disponibilidade de vagas na rede, possibilitarão ao aluno concluinte do ensino médio cursar, no ano letivo subsequente ao da conclusão, outro itinerário formativo de que trata o caput.

§ 11. A critério dos sistemas de ensino, a oferta de formação a que se refere o inciso V do caput considerará:

I - a inclusão de experiência prática de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional; e

II - a possibilidade de concessão de certificados intermediários de qualificação para o trabalho, quando a formação for estruturada e organizada em etapas com terminalidade.

§ 12. A oferta de formações experimentais em áreas que não constem do Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos dependerá, para sua continuidade, do reconhecimento pelo respectivo Conselho Estadual de Educação, no prazo de três anos, e da inserção no Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos, no prazo de cinco anos, contados da data de oferta inicial da formação.

§ 13. Ao concluir o ensino médio, as instituições de ensino emitirão diploma com validade nacional que habilitará o diplomado ao prosseguimento dos estudos em nível superior e demais cursos ou formações para os quais a conclusão do ensino médio seja obrigatória.

§ 14. A União, em colaboração com os Estados e o Distrito Federal, estabelecerá os padrões de desempenho esperados para o ensino médio, que serão referência nos processos nacionais de avaliação, considerada a Base Nacional Comum Curricular.

§ 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.

§ 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.

§ 17. Para efeito de cumprimento de exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer, mediante regulamentação própria, conhecimentos, saberes, habilidades e competências, mediante diferentes formas de comprovação, como:

I - demonstração prática;

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

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

IV - cursos oferecidos por centros ou programas ocupacionais;

V - estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras; e

VI - educação a distância ou educação presencial mediada por tecnologias.” (NR)

“Art. 44. ....  
.....

§ 3º O processo seletivo referido no inciso II do caput considerará exclusivamente as

competências, as habilidades e as expectativas de aprendizagem das áreas de conhecimento definidas na Base Nacional Comum Curricular, observado o disposto nos incisos I a IV do caput do art. 36.” (NR)

“Art. 61. ....  
.....

III - trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim; e

IV - profissionais 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.

.....” (NR)

“Art. 62. ....  
.....

§ 8º Os currículos dos cursos de formação de docentes terão por referência a Base Nacional Comum Curricular. ” (NR)

**Art. 2º** A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10. ....

.....  
 XIV - formação técnica e profissional prevista no inciso V do caput do art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

XV - segunda opção formativa de ensino médio, nos termos do § 10 do caput do art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996;

XVI - educação especial;

XVII - educação indígena e quilombola;

XVIII - educação de jovens e adultos com avaliação no processo; e

XIX - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

.....” (NR)

**Art. 3º** O disposto no § 8º do art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, deverá ser implementado no prazo de dois anos, contado da data de publicação desta Medida Provisória.

**Art. 4º** O disposto no art. 26 e no art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996, deverá ser implementado no segundo ano letivo subsequente à data de publicação da Base Nacional Comum Curricular.

Parágrafo único. O prazo de implementação previsto no caput será reduzido para o primeiro ano letivo subsequente na hipótese de haver antecedência mínima de cento e oitenta dias entre a publicação da Base Nacional Comum Curricular e o início do ano letivo.

**Art. 5º** Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Parágrafo único. A Política de Fomento de que trata o caput prevê o repasse de recursos do Ministério da Educação para os Estados e para o Distrito Federal pelo prazo máximo de quatro anos por escola, contado da data do início de sua implementação.

**Art. 6º** São obrigatórias as transferências de recursos da União aos Estados e ao Distrito

Federal, desde que cumpridos os critérios de elegibilidade estabelecidos nesta Medida Provisória e no regulamento, com a finalidade de prestar apoio financeiro para o atendimento em escolas de ensino médio em tempo integral cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica, e que:

I - sejam escolas implantadas a partir da vigência desta Medida Provisória e atendam às condições previstas em ato do Ministro de Educação; e

II - tenham projeto político-pedagógico que obedeça ao disposto no art. 36 da Lei nº 9.394, de 1996.

§ 1º A transferência de recursos de que trata o caput será realizada com base no número de matrículas cadastradas pelos Estados e pelo Distrito Federal no Censo Escolar da Educação Básica, desde que tenham sido atendidos, de forma cumulativa, os requisitos dos incisos I e II do caput.

§ 2º A transferência de recursos será realizada anualmente, a partir de valor único por aluno, respeitada a disponibilidade orçamentária para atendimento, a ser definida por ato do Ministro de Estado da Educação.

§ 3º Os recursos transferidos nos termos do caput poderão ser aplicados nas despesas de manutenção e desenvolvimento das escolas participantes da Política de Fomento, podendo ser utilizados para suplementação das expensas de merenda escolar e para aquelas previstas nos incisos I, II, III, VI e VIII do caput do art. 70 da Lei nº 9.394, de 1996.

§ 4º Na hipótese de o Distrito Federal ou de o Estado ter, no momento do repasse do apoio financeiro suplementar de que trata o caput, saldo em conta de recursos repassados anteriormente, esse montante, a ser verificado no último dia do mês anterior ao do repasse, será subtraído do valor a ser repassado como apoio financeiro suplementar do exercício corrente.

§ 5º Serão desconsiderados do desconto previsto no § 4º os recursos referentes ao apoio financeiro suplementar, de que trata o caput, transferidos nos últimos doze meses.

**Art. 7º** Os recursos de que trata o parágrafo único do art. 5º serão transferidos pelo Ministério da Educação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, independentemente de celebração de termo específico.

**Art. 8º** Ato do Ministro de Estado da Educação disporá sobre o acompanhamento da implementação do apoio financeiro suplementar de que trata o parágrafo único do art. 5º.

**Art. 9º** A transferência de recursos financeiros prevista no parágrafo único do art. 5º será efetivada automaticamente pelo FNDE, dispensada a celebração de convênio, acordo, contrato ou instrumento congêneres, mediante depósitos em conta corrente específica.

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo do FNDE disporá, em ato próprio, sobre condições, critérios operacionais de distribuição, repasse, execução e prestação de contas simplificada do apoio financeiro.

**Art. 10.** Os Estados e o Distrito Federal deverão fornecer, sempre que solicitados, a documentação relativa à execução dos recursos recebidos com base no parágrafo único do art. 5º ao Tribunal de Contas da União, ao FNDE, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo federal e aos conselhos de acompanhamento e controle social.

**Art. 11.** O acompanhamento e o controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados com base no parágrafo único do art. 5º serão exercidos no âmbito dos Estados e do Distrito Federal pelos respectivos conselhos previstos no art. 24 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Parágrafo único. Os conselhos a que se refere o caput analisarão as prestações de contas dos recursos repassados no âmbito desta Medida Provisória, formularão parecer conclusivo acerca da aplicação desses recursos e o encaminharão ao FNDE.

**Art. 12.** Os recursos financeiros correspondentes ao apoio financeiro de que trata o parágrafo único do art. 5º correrão à conta de dotação consignada nos orçamentos do FNDE e do Ministério da Educação, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

**Art. 13.** Fica revogada a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005.

**Art. 14.** Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de setembro de 2016; 195º da Independência e 128º da República.

EM no 00084/2016/MEC

Brasília, 15 de setembro de 2016.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Cumprimentando-o cordialmente, submetemos à apreciação de Vossa Excelência proposta de alteração da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, para 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.

2. A LDB, criada em 1996, incluiu o ensino médio como parte da educação básica. Ao longo destes 20 anos, uma série de medidas foram adotadas para esta etapa de ensino, no entanto, a sua função social, prevista no art. 35, não atingiu os resultados previstos. O referido artigo prevê que o ensino médio deverá consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, bem como formar indivíduos autônomos, capazes de intervir e transformar a realidade. Todavia, nota-se um descompasso entre os objetivos propostos por esta etapa e o jovem que ela efetivamente forma.

3. As Diretrizes Curriculares do Ensino Médio, criadas em 1998 e alteradas em 2012, permitem a possibilidade de diversificar 20% do currículo, mas os Sistemas Estaduais de Ensino não conseguiram propor alternativa de diversificação, uma vez que a legislação vigente obriga o aluno a cursar treze disciplinas.

4. Atualmente o ensino médio possui um currículo extenso, superficial e fragmentado, que não dialoga com a juventude, com o setor produtivo, tampouco com as demandas do século XXI. Uma pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap, com o

apoio da Fundação Victor Civita – FVC, evidenciou que os jovens de baixa renda não veem sentido no que a escola ensina.

5. Apesar de tantas mudanças ocorridas ao longo dos anos, o ensino médio apresenta resultados que demandam medidas para reverter esta realidade, pois um elevado número de jovens encontra-se fora da escola e aqueles que fazem parte dos sistemas de ensino não possuem bom desempenho educacional.

6. Em relação à matrícula, somente 58% dos jovens estão na escola com a idade certa (15 a 17 anos). Do total de matriculados, 85% frequentam a escola pública e, destes, por APROVADO PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – CONJUR-MEC volta de 23,6% estudam no período noturno. A falta de escolaridade reflete diretamente nos resultados sociais e econômicos do país.

7. Os dados educacionais publicados recentemente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP evidenciaram resultados aquém do mínimo previsto, isto é, 41% dos jovens de 15 a 19 anos matriculados no ensino médio apresentaram péssimos resultados educacionais.

8. O Brasil utiliza o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB para avaliar a aprendizagem dos alunos. Esse índice leva em consideração o fluxo escolar (taxa de aprovação, evasão e abandono), a nota da Prova Brasil para ensino fundamental e a nota do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB para o ensino médio. Na criação do IDEB, o Brasil definiu alcançar o índice 5,2 em 2021 com metas progressivas a cada dois anos. Essa meta está relacionada ao resultado obtido pelos 20 países mais bem colocados no mundo, que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

9. Nos resultados do SAEB, o ensino médio apresentou resultados ínfimos. Em 1995, os alunos apresentavam uma proficiência média de 282 pontos em matemática e, hoje, revela-se o índice de 267 pontos, ou seja, houve uma queda de 5,3% no desempenho em matemática neste período. Os resultados tornam-se mais preocupantes, observado o desempenho em língua portuguesa: em 1995, era 290 pontos e, em 2015, regrediu para 267 – uma redução de 8%.

10. Neste período, o Brasil passou pela democratização da educação, com a universalização da oferta de matrícula na educação básica e, embora não tenha conseguido atender a todos os alunos do ensino médio, 58% dos jovens de 15 a 17 anos estão na escola. Contudo, a qualidade do ensino ofertado, além de não acompanhar o direito ao acesso, decresceu, uma vez verificados os resultados de aprendizagem apresentados.

11. Essa realidade piora, sobretudo, ao se observar o percentual de alunos por nível de proficiência. No geral, mais de 75% dos alunos estão abaixo do esperado, e por volta de 25% encontram-se no nível zero, ou seja, mais de dois milhões de jovens não conseguem aplicar os conhecimentos adquiridos nas disciplinas de português e matemática.

12. O IDEB do ensino médio no Brasil está estagnado, pois apresenta o mesmo valor (3,7) desde 2011. No período de 2005 a 2011, apresentou um pequeno aumento de 8% e, de 2011 a

2015, nenhum crescimento. O IDEB 2015 está distante 14% da meta prevista (4,3) e 28,8% do mínimo esperado para 2021 (5,2). A situação piora quando se analisa o desempenho por unidade federativa, em que somente dois estados, Amazonas e Pernambuco, conseguiram atingir a meta prevista para 2015.

13. Isso é 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, situação esta que, aliada a diversas outras medidas, esta proposta visa corrigir, sendo notória, portanto, a relevância da alteração legislativa.

14. Aprofundando-nos no aspecto da urgência, há que se considerar que, dada a oscilação do quantitativo populacional brasileiro, observa-se que o desafio nacional é ainda mais amplo. No período de 2003 a 2022, é estimado que a população jovem brasileira atinja seu ápice, alcançando por volta de 50 milhões dos habitantes. A partir disso, inicia-se uma queda projetada em 12,5 milhões de jovens, de modo que este é o momento mais importante e urgente para investir na educação da juventude, sob pena de não haver garantia de uma população economicamente ativa suficientemente qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico.

15. No entanto, o mais relevante é que, nesse mesmo período, a taxa de crescimento da população idosa caminha em torno de 3% ao ano, ou seja, serão esses jovens (a base contributiva do nosso sistema social de transferências de recursos dos ativos para os inativos) que entrarão no mercado de trabalho nas duas próximas décadas, razão pela qual se mostra urgente investir para que o Brasil se torne um País sustentável social e economicamente.

16. 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%. A parcela de jovens fora do mercado de trabalho e da escola deveria reduzir com a conclusão da vida escolar e a transição para o trabalho, no entanto, o reverso tem ocorrido.

17. A situação piora na medida em que somente 16,5% dos jovens ingressam no ensino superior e 8% cursam educação profissional, ou seja, aproximadamente 75% da juventude torna-se invisível para os sistemas educacionais brasileiros e não consegue sequer boa colocação no mercado de trabalho.

18. Um novo modelo de ensino médio oferecerá, além das opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional de acordo com as disponibilidades de cada sistema de ensino, o que alinha as premissas da presente proposta às recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef.

19. Resta claro, portanto, que o ensino médio brasileiro está em retrocesso, o que justifica uma reforma e uma reorganização ainda este ano, de tal forma que, em 2017, os sistemas estaduais de ensino consigam oferecer um currículo atrativo e convergente com as demandas para um desenvolvimento sustentável.

20. É de se destacar, outrossim, que o Brasil é o único País do mundo que tem apenas um modelo de ensino médio, com treze disciplinas obrigatórias. Em outros países, os jovens, a partir dos quinze anos de idade, podem optar por diferentes itinerários formativos no prosseguimento de seus estudos.

21. Neste sentido, a presente medida provisória propõe como principal determinação 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.

22. A presente proposta também estabelece a ampliação progressiva da jornada escolar, conforme o Plano Nacional de Educação, e limita a carga horária máxima de mil e duzentas horas para Base Nacional Curricular Comum, com autonomia dos sistemas estaduais de ensino para organização de seus currículos, de acordo com as realidades diversas.

23. Na perspectiva de ofertar um ensino médio atrativo para o jovem, além da liberdade de escolher seus itinerários, de acordo com seus projetos de vida, a medida torna obrigatória a oferta da língua inglesa, o ensino da língua portuguesa e da matemática nos três anos desta etapa, e prevê a certificação dos conteúdos cursados de maneira a possibilitar o aproveitamento contínuo de estudos e o prosseguimentos dos estudos em nível superior e demais cursos ou formações para os quais a conclusão do ensino médio seja obrigatória.

24. A presente medida, também, cria a Política de Educação em Tempo Integral de Fomento à Implantação de Escolas em Tempo Integral para o ensino médio de escolas estaduais, que apoiará a implementação de proposta baseada não apenas em mais tempos de aula, como também em uma visão integrada do estudante, apoiada nos quatro pilares de Jacques Delors: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser, buscando uma formação ampla do jovem, tanto nos aspectos cognitivos quanto nos aspectos socioemocionais, o APROVADO PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – CONJUR-MEC que é fundamental para tornar a escola atrativa e significativa, reduzindo as taxas de abandono e aumentando os resultados de proficiência.

25. Estas, Excelentíssimo Senhor Presidente, são as razões que nos levam a submeter à apreciação de Vossa Excelência a presente proposta.

Respeitosamente,

JOSÉ MENDONÇA BEZERRA FILHO

Ministro de Estado da Educação

## 7.2 Anexo 2: Proposta de Emenda à Constituição

Minuta

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2016

Altera o art. 62 da Constituição Federal para vedar a edição de medidas provisórias sobre diretrizes e bases da educação nacional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O art. 62 da Constituição Federal passa vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 62.** .....  
 § 1º .....  
 I – .....  
 .....  
 e) diretrizes e bases da educação nacional;  
 .....” (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 inovou em muitos aspectos no constitucionalismo brasileiro. Talvez a principal inovação seja o papel de destaque dado aos direitos sociais, entre os quais o direito à educação, que foi assegurado a todos, nos termos do art. 205, *caput*. Nos artigos seguintes, até o de número 214, os princípios, a estrutura, a repartição de competências materiais, a

questão do financiamento e do planejamento são tratados sempre na perspectiva de assegurar o direito público subjetivo ao ensino obrigatório e gratuito.

Para que os cidadãos usufruam desse direito, a Carta Cidadã estabelece uma divisão de competência entre os entes da federação, que do ponto de vista material, obriga União, Estados, Distrito Federal e Municípios a se responsabilizarem, prioritariamente, por diferentes etapas da educação (educação infantil, ensino fundamental, médio e superior). Assim, no que concerne à competência administrativa, os três níveis da federação devem, em comum, proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, V).

Sob o aspecto legislativo, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação e ensino, conforme disposto no art. 24, IX. Vê-se, portanto, que é necessária uma ampla cooperação entre os entes federados tanto para oferecer os serviços educacionais, quanto para legislar sobre a matéria. Ademais, o art. 211, da CF estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.”

Há entretanto um aspecto relevante do regramento constitucional em matéria de educação que se diferencia dessa toada da colaboração entre os entes. Trata-se da competência para legislar em matéria relativa a “diretrizes e bases da educação nacional”, que, a termo do art. 22, XXIV, da CF, é competência privativa da União.

A propósito, esta matéria (diretrizes e bases) tem longa trajetória no constitucionalismo brasileiro como competência legislativa privativa da União. De fato, foi a Constituição de 1934 que primeiro estabeleceu a competência da União para “traçar as diretrizes da educação nacional” (art. 5º, XIV). Logo em seguida, a Constituição de 1937, atribuiu à União a competência privativa de “fixar as bases” e traçar as “diretrizes” da educação nacional. A CF de 1946, por sua vez, uniu as duas expressões em uma só: “diretrizes e bases da educação nacional”, sob a competência legislativa privativa da União (art. 5º, XV, d). Nas Constituições seguintes, de 1967 e 1988, a tradição foi mantida e a União permaneceu como a fonte da qual devem emanar essas normas gerais.

Foi com fundamento nesta competência que foi editada a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), além de suas sucessivas alterações. Em todos os casos, o processo legislativo transcorreu por meio de projeto de lei de autoria do Presidente da República, de deputados ou de senadores.

Tendo em vista esse histórico e a natureza sensível do tema é questão bastante controversa o seu tratamento por meio de medida provisória (MPV). As “diretrizes e bases” são, inegavelmente, os alicerces do modelo de educação que a nação quer ver plantados. São os eixos da organização dos sistemas de ensino (federal, estaduais, do DF e de cada município), dos currículos, das estratégias de financiamento. Em suma, elas são a própria estrutura e o funcionamento da educação formal. Não são, portanto, assuntos conjunturais ou circunstanciais, mas questões de natureza estrutural e fundante da educação nacional.

Nesse sentido, é evidente que não se coaduna com temas deste jaez o tratamento por meio de MPV, um instrumento de caráter excepcional, conforme já acentuado na própria Carta, e restritivo do debate. Como é sabido, as medidas provisórias, inobstante a apreciação a que são submetidas no Congresso Nacional nos termos estabelecidos na Constituição (art. 62), têm “força de lei” tão logo são adotadas pelo Presidente da República, que pode editá-las em caso de “relevância e urgência” (art. 62, *caput*).

O instituto foi, na primeira década após a promulgação da CF de 1988, utilizado de forma recorrente pelos Presidentes da República, ao ponto de se considerar o uso desse recurso abusivo. Isso levou o Congresso Nacional, prejudicado em seu mister de discutir e legislar, a alterar o regramento da MPV por meio da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, introduzindo diversas limitações temáticas, ou seja, assuntos sobre os quais não se pode emitir medidas provisórias.

Ao observarmos o rol desses assuntos (art. 62, § 1º), vemos que eles se assemelham em essência às “diretrizes e bases da educação nacional”. São os temas fundantes da “nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral”, “direito penal”, entre outros, para os quais somente o projeto de lei é aceito. A lei de diretrizes é uma lei que se quer e se espera duradoura, por isso mesmo, não pode ser casuística, adaptável ao talante dos gestores. Ela deve estar afinada com um projeto de nação, de longo prazo.

Em razão do exposto, submetemos à consideração do Congresso Nacional esta Proposta de Emenda à Constituição que visa a incluir a matéria relativa a “diretrizes e bases da educação nacional” entre as limitações materiais à edição de medidas provisórias.

Para tanto, contamos com o apoio dos nobres Senadores e das nobres Senadoras para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador