



# 13<sup>a</sup> REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E  
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

1601 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)  
GT 05 - Estado e Política Educacional

A Reforma do Ensino Médio na Perspectiva do Ciclo de Política  
Marcelo Velloso Heeren - FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS - UNESP

O objetivo do presente trabalho foi analisar os principais aspectos caracterizadores do processo de proposição da medida provisória 746/16 e aprovação da lei 13.415/17, que trata da reforma do ensino médio. Utilizou-se o método de análise dos ciclos de política sob a perspectiva pós-estruturalista. O trabalho apresenta uma abordagem qualitativa e se caracteriza como uma pesquisa de análise bibliográfica e documental. É possível perceber que o processo de aprovação da lei 13.415/17 não condiz com os aspectos teóricos orientadores para o desenvolvimento de políticas públicas e também não respeita a legislação vigente, já que o processo de ampla participação social, previsto na legislação e também nas etapas do ciclo de políticas foram ignoradas pelo governo brasileiro. A aprovação da lei através da edição inicial da medida provisória 746/16 encurtou o processo de construção de uma política pública, levando-o para a etapa de construção textual e aprovação da lei 13.415/17. Portanto, fica evidente que a “reforma do ensino médio” foi definida para atender interesses que não são os da sociedade brasileira diante da histórica luta de valorização da educação nacional.

Palavras Chave: Ensino Médio, Ciclo de Política, Política Pública

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho reporta-se às atividades relacionadas ao projeto de Pesquisa de Doutorado em Educação e às atividades do grupo de pesquisa, sob enfoque de pesquisa qualitativa versando sobre a reforma do Ensino Médio aprovada em 2017 no contexto das políticas públicas educacionais a partir da Constituição Federal de 1988 e especificações advindas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96; bem ainda articula-se aos estudos concernentes ao papel do poder legislativo na formulação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas educacionais.

Neste espaço textual objetivou-se a análise e o destaque dos principais aspectos caracterizadores do processo de proposição e aprovação da lei 13.415/17, que trata da reforma do ensino médio. O trabalho apresenta uma análise da referida lei, buscando a partir do método dos ciclos de políticas identificar e discutir a trajetória constitucional desde o processo de proposição da medida provisória (MP) 746/16, (BRASIL, 2016a) originária da lei, bem como a consequente aprovação no Congresso Nacional.

Utilizou-se a análise de ciclos de política sob a perspectiva pós-estruturalista devido à necessidade de investigação desta matéria a partir de um método que possibilite a análise do discurso das políticas de forma crítica e dialética, enfatizando a fluidez do poder e sua posse pelos diferentes agentes (MAINARDES et al., 2011). O trabalho apresenta uma abordagem qualitativa e se caracteriza como uma pesquisa de análise bibliográfica e documental.

## 2. POLÍTICA DO ENSINO MÉDIO NO CONTEXTO DO CICLO DE POLÍTICA

Frequentemente se observa que o estabelecimento de uma política pública se fundamenta através de um percurso político administrativo que, apesar de não ser cronologicamente exato (SECCHI, 2013), se configura em uma sequência de ações e fases que permitem um acompanhamento da vida de determinada política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz

respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000).

Inerente à perspectiva pós-estruturalista, o ciclo de políticas públicas, assim denominado por conta da relação dinâmica e cíclica entre as fases da política pública, pode ser constituído por cinco contextos principais: contexto de influência, contexto da produção de texto, contexto da prática, contexto dos resultados ou efeitos e o contexto da estratégia política (BALL, 1994). Conforme Ball (1994), cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e envolve disputas e embates. Devido ao fato desta reforma do ensino médio ainda estar em fase de implementação, será analisado apenas o contexto da influência e o contexto da produção de texto.

## **2.1 Contexto da influência**

De acordo com Mainardes (2009), muitos modelos de análise da formação das políticas públicas destacam a importância da dimensão processual, considerando que as mesmas possuem uma dinâmica própria que estão além da trajetória institucional percorrida pela política pública. Nesse aspecto, a produção da política se inicia com a identificação de um problema e a construção de uma agenda. Conceitualmente, podemos definir o termo problema em políticas públicas como sendo a discrepância entre a situação percebida e a desejada (SECCHI, 2013). Um problema chama a atenção pública porque afeta um interesse ou direito público.

A complexidade na delimitação de um problema na formação de uma política pública se dá pelo fato que o problema quase nunca é único, envolvendo um conjunto de fatores que exigem uma abordagem holística, global e uma segmentação excessiva pode se tornar prejudicial (SUBIRATS, 2006). Possivelmente, esse seja um dos fatores que colocam a educação brasileira e especificamente o Ensino Médio como uma demanda recorrente, já que é um problema não resolvido ou mal resolvido e por este motivo sempre aparece no debate político e na agenda do governo. Este é um elemento que atua negativamente em relação à solicitação de alteração da LDB pela edição de uma medida provisória (MP). O caráter de urgência inerente às MPs não permite que o problema seja discutido, refletido e analisado sob diferentes aspectos e com a participação de diversos interlocutores que possam contribuir para solucionar o problema elencado.

A justificativa do governo para utilizar esse instrumento jurídico para elaborar novas orientações para o ensino médio seria que, pautado nas orientações do consultor legislativo José Edmar de Queiroz, o currículo do ensino médio é extenso, superficial, fragmentado e não adequado ao mundo do trabalho, culminando em resultados ruins do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e que a proposta em tela estaria alinhada com as recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância (BRASIL, 2016b), razões que supostamente dariam respaldo ao governo para editar a MP 746/16. Adicionalmente, o então Ministro da Educação Mendonça Filho afirma que tais mudanças apresentadas pela medida provisória iriam combater a grande desistência dos adolescentes ao término do ensino fundamental e também a taxa de insucesso (reprovação mais abandono) no Brasil que em 2015 chegou próximo a 50% (BRASIL, 2017).

Conforme afirma Deleon (1991) “a natureza dinâmica dos cenários políticos, os diferentes tipos de racionalidade que fazem parte do processo e a complexidade das variáveis envolvidas na definição das estratégias são aspectos que devem ser considerados no desenvolvimento das políticas”. Dessa forma, a utilização de informações puramente quantitativas para os propósitos de planejamento se mostra como uma estratégia pragmática e limitadora do processo de definição de uma política pública. Adicionalmente, fica evidente que a escolha das estratégias para enfrentar os problemas educacionais do ensino médio foram definidas a partir de interesses outros que não surgiram a partir da realidade brasileira, mas sim importados de outras realidades e com outros objetivos que não necessariamente representam os anseios da sociedade brasileira.

É importante enfatizar que o contexto da influência no ciclo de políticas públicas é caracterizado pelo debate político intenso e se observa grande mobilização das forças e grupos que podem exercer pressão sobre o governo. A participação da sociedade civil e também de representantes de instituições da área da educação bem como de especialistas e pesquisadores é inerente a este processo e contexto. Contudo, esse aspecto participativo das políticas públicas foi negado à sociedade no momento no qual o governo apresenta a reforma do ensino médio como objeto de medida provisória, e depois converte em lei de maneira hierárquica sem tempo para a devida discussão. Mesmo após diversas manifestações públicas contrárias a esse processo legislativo realizados pelos movimentos sociais, estudantis, sindicatos (DIONÍSIO e MATTOSO, 2016) e também manifestações textuais de associações científicas e acadêmicas (ESQUINSAN, 2017), além da Procuradoria Geral da União considerar o pedido de ação direta de inconstitucionalidade 5.599/DF (BRASIL, 2016e) contrária à medida provisória, o governo dá continuidade ao processo de aprovação da MP, promovendo o andamento através do projeto de lei de conversão n°34 e posteriormente a aprovação da Lei 13.415/2017.

### **2.1.1 A Educação como matéria constante na agenda formal dos governos**

Desde o século XX a educação esteve alocada na agenda formal, já que diversas reformas e leis foram criadas desde a

aprovação da 1ª. LDB na década de 1960. Entretanto, esse fato não significou avanços qualitativos ou que a educação fosse prioridade nos governos que se passaram. Historicamente no Brasil as reformas educacionais foram feitas a partir de uma relação hierárquica estabelecida pelo poder público, principalmente o Executivo, em detrimento da participação da sociedade nas discussões e formulação das políticas públicas. O historiador José Murilo de Carvalho aponta que a força do poder executivo em relação ao legislativo na percepção e compreensão das pessoas tem uma justificativa histórica. Uma das razões é que, tendo o avanço dos direitos sociais um caráter de concessão do estado, principalmente em momentos nos quais o poder legislativo era desconsiderado (ditadura), a figura do poder executivo se coloca em evidência, fortalecendo a ideia de um poder salvador da sociedade. Neste aspecto, nossa sociedade não tem o costume de exigir a atividade de representação do poder legislativo, o que permite ou facilita a ação do poder executivo na determinação de diferentes ações e criação de políticas (CARVALHO, 2016). Observamos nesse momento uma continuação desse processo histórico da Educação nacional, quando a reforma do ensino médio, de autoria da presidência da república, publicada no Diário Oficial da União no dia 23/09/2016 é aprovada em formato de lei após pouco mais de 4 meses da sua proposição, no dia 16/02/2017.

O estado manifesta sua vontade pela atuação do poder legislativo e conseqüente criação de leis, e faz que seja cumprida através do exercício do poder Executivo. A aprovação de uma reforma do ensino médio a partir da edição de uma MP está em conflito com o próprio caminho jurídico aplicável pelo estado e reflete essa tradição antidemocrática, principalmente do poder Executivo em desempenhar a função de formulação, aprovação e execução de leis e atos administrativos. Esse formato de atuação do estado vai de encontro ao artigo 205 da Constituição Federal de 1988 no qual estabelece que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Ressalta-se que uma definição e organização mais clara do sistema educacional brasileiro deve ser estabelecido através de leis, decretos, portarias, resoluções, entre outros, que tenham coerência com a CF/88 e não comprometam as suas indicações. Nesse aspecto, a própria constituição estabelece no artigo 214 a criação de um Plano Nacional de Educação (PNE), com força de lei para orientar as ações dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. O PNE atual traz um conjunto de diferentes estratégias de ação que possibilitem alcançar as 20 metas estabelecidas para a melhoria da educação nacional até o ano 2024. Fica evidente no corpo do texto referente às estratégias estabelecidas para atendimento da meta 3 a necessidade de participação da sociedade através de consulta pública e a institucionalização do programa nacional de renovação do ensino médio.

Sendo assim, mais uma vez se percebe uma ação arbitrária por parte do governo federal ao aprovar uma reforma do ensino médio por meio de uma medida provisória, já que esse formato adotado fere as leis educacionais em vigor do país estabelecidas anteriormente. Além disso, o governo desprezou o projeto de lei 6840/13, resultado de 17 meses de trabalho da Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio, criada em 2012, com a participação da sociedade para estabelecer um documento para a reformulação do ensino médio que resultou na elaboração do referido projeto de lei e que foi submetido para apreciação da câmara federal em 2013.

## **2.2 Contexto da produção de texto**

O processo de tomada de decisão se consolida ao final desse conjunto de disputas políticas travadas desde o momento no qual se definiu o problema público a ser enfrentado pelo governo até a elaboração e definição das propostas a serem implementadas. As escolhas feitas neste momento serão legitimadas e expressas em atos da administração pública como leis, decretos, normas resoluções entre outros, e terão o prazo previsto para sua plena implementação já definido no texto jurídico. A lei 13.415/2017 aprovada em decorrência de um ato administrativo presidencial, sob a análise dos ciclos de política, se configura em um momento de tomada de decisão. Entretanto, como já abordado anteriormente, apesar de haver um consenso que a educação de nível médio no país é um problema público, essa lei não reflete os anseios da sociedade civil, bem como das diferentes instituições representativas da educação, já que legalmente representa a conversão da MP 746/16 que foi apresentada e aprovada pelo governo desconsiderando qualquer outro pensamento da sociedade.

É interessante notarmos que os textos são produtos de um conjunto de influências e a sua formulação envolve intenções diversas, das quais muitas são explícitas nas palavras do texto e outras são implícitas sob uma construção literária complexa e/ou por necessitar de um outro texto legal para sua complementação. Nesse ponto, a lei 13.415/2017 ainda é incompleta pois deixa questões cruciais em relação aos conteúdos e currículo do ensino médio vinculados à aprovação da Base Nacional Comum Curricular e também ao financiamento das escolas de tempo integral dependendo de outros documentos complementares. Dentro desse contexto, os espaços de disputas ainda apresentam aberturas, mas apenas algumas influências e agendas serão reconhecidas como legítimas, e apenas algumas vozes serão ouvidas (MAINARDES et al., 2011).

No curto período de pouco mais de 4 meses foram apresentadas 568 emendas pelos parlamentares das quais 147 foram acatadas integralmente ou parcialmente (BRASIL, 2016d). Após a solicitação de diversos parlamentares foram realizadas 7 audiências públicas no senado federal com a presença de representantes convidados de instituições privadas, movimentos em favor da educação, conselhos de classes, sindicatos, entidades organizacionais de estudantes e professores e representantes do governo. Apesar da abertura do governo para discussão da medida provisória em audiências públicas e dessa forma aparentar um ambiente democrático e coletivo de construção, ao analisar o texto aprovado da lei 13.415/2017 percebe-se que pouco foi modificado em relação ao texto da MP 746/16, não obstante diversas categorias se posicionarem contrários às medidas (ESQUINSAN, 2017) e cobrarem maior tempo para a elaboração do texto final, o que foi negado pelo governo brasileiro. Cabe ressaltar ainda que esse documento também reflete uma disputa política entre as diferentes arenas constituídas para abordar esse tema e que, necessariamente, o texto final se configura para atender os interesses dos grupos que apresentaram maior influência política.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aprovação da lei 13.415/17, a partir da edição da medida provisória 746/16, se configura em uma ação de governo em prejuízo do processo democrático de discussão e análise de uma demanda socioeducacional na perspectiva do direito à educação básica. Desta forma, as ações administrativas e o caminho percorrido pelos atos administrativos, foram restritivos e coercitivos ao princípio de democratização requerido para uma reforma educacional de inquestionável relevância social.

A análise sob o enfoque teórico do ciclo de política, corrobora para o entendimento antidemocrático no qual o processo de aprovação da Lei 13.415/2017 ocorreu, deixando evidente no discurso governamental que interesses relacionados ao Banco Mundial e a Organizações das Nações Unidas foram preponderantes para definir as estratégias de modificação do ensino médio brasileiro em detrimento dos interesses da sociedade brasileira e seu histórico de luta em defesa da valorização da educação nacional.

### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALL, S. J. Education reform: a critical and post structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, DF, 1988.
- \_\_\_\_\_. Leis de Diretrizes e Bases - LDB. Lei nº 9.394, Brasília, DF, 1996.
- \_\_\_\_\_. Relatório da Comissão Especial Destinada a Promover Estudos e Proposições Para a Reformulação do Ensino Médio (CEENSI). Deputado Wilson Filho. Câmara dos deputados, Brasília – DF, 2013.
- \_\_\_\_\_. Projeto de lei nº 6.840-A. Da Comissão Especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do ensino médio. Câmara dos deputados, Brasília -DF, 2013.
- \_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação - PNE/Ministério da Educação. Brasília, DF: INEP, 2014.
- \_\_\_\_\_. MPV nº. 746, de 22 de setembro de 2016. Dispõe sobre a reforma do ensino médio brasileiro, Brasília, DF, 2016a.
- \_\_\_\_\_. Sumário Executivo de Medida Provisória. MP 746/2016. Consultor legislativo José Edmar de Queiroz, Brasília, DF, 2016b.
- \_\_\_\_\_. Lei de conversão nº 34. Congresso Nacional, Brasília, DF, 2016c.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Emendas, medida provisória 746/2016. Brasília DF, 2016d.
- \_\_\_\_\_. Ministério Público Federal, Procuradoria Geral da União. Ação direta de inconstitucionalidade 5.599/DF e apenso, Brasília – DF, 2016e.
- \_\_\_\_\_. Lei nº. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Dispõe sobre a reforma do ensino médio brasileiro, Brasília DF, 2017.
- \_\_\_\_\_. Censo Escolar da Educação Básica 2016: notas estatísticas. Brasília-DF, INEP, 2017.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: O longo caminho. Ed. Civilização Brasileira. 22ª edição, 2016.
- DIONÍSIO, B; MATTOSO, T. Manifestantes protestam contra PEC 55 e MP 746 no Centro de Curitiba. Globo.com. 11/11/2016, Paraná. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/11/manifestantes-protestam-contrapec-55-e-mp-746-no-centro-de-curitiba.html>>. Acesso em: 20/04/2018.
- DELEON, P. Political events and the policy sciences. In: WAGNER, P.; WEISS, C. H.; WITTROCK, B.; WOLLMANN, H. Social sciences and modern States: national experiences and theoretical crossroads. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. p. 86?109.
- ESQUINSAN, R S S. As Manifestações Públicas como Esforço Intelectual de Resistência. Educação Temática Digital Campinas, 2017.
- FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas nº 21, 2000.
- MAINARDES, J. Análise das Políticas Educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. Contrapontos, Itajaí,

2009.

- MAINARDES, J; FERREIRA, M S; TELLO, C. Capítulo 6: Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico?metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. Políticas Educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

- SECCHI, L. Políticas públicas: Imprensa: São Paulo: Cengage Learning, 2013.

- SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: Saraiva, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Org). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.