



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

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

2245 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)  
GT 05 - Estado e Política Educacional

A Reforma do Ensino Médio de 2017 e o ?reformismo educacional?

Ana Paula de Oliveira Corti - I

Agência e/ou Instituição Financiadora: não há

O trabalho analisa a Reforma do Ensino Médio (Lei 13.145/17) e um de seus antecedentes, o PL 6840/13, no sentido de apreender as continuidades e rupturas considerando os distintos contextos políticos em que as medidas emergiram. Busca-se compreender a Reforma num movimento mais amplo de “reformismo educacional” à luz de alguns conceitos da teoria política de Laclau e Mouffe. Considera-se que a Reforma do Ensino Médio tornou-se um discurso hegemônico, antes do governo Temer, visando preencher um significativo vazio: a crise do ensino médio. Porém, o golpe institucional criou uma nova fronteira antagonista que ensejou a reorganização das identidades políticas, criando cadeias de equivalências entre grupos de esquerda que, anteriormente, opunham-se. Neste novo quadro, foi constituído um bloco de oposição mais coeso e unificado no que tange à Reforma do Ensino Médio, no interior do qual há possibilidade de hegemonizar uma posição opositora à Reforma. Resta saber se isso será efetivado no sentido de produzir práticas efetivas de resistência e oposição nas escolas, que permitam fragilizar a Reforma- uma vez que as forças institucionais estão organizadas no sentido de sua implementação.

Palavras-chave: Ensino Médio; Reforma do Ensino Médio; Políticas Públicas

No final de 2016, ano do impeachment da presidenta Dilma Roussef, o governo Temer apresentou uma medida provisória de Reforma do Ensino Médio Nacional. Controversa tanto no conteúdo quanto na forma, a Reforma vem sendo analisada criticamente por pesquisadores, entidades educacionais, educadores e estudantes<sup>[i]</sup>, apesar de contar com apoio majoritário do Conselho Estadual dos Secretários Estaduais de Educação (Consed).

A proposição desta Reforma não é iniciativa episódica ou isolada: notamos uma presença constante de Reformas Educacionais nas agendas governamentais brasileiras. Diante dos desafios e da falência dos sistemas oficiais de ensino, seus modelos burocratizados, precarizados e desregulamentados, e sob a égide de uma política neoliberal que esvazia crescentemente o papel do Estado, a importância de Reformas como agenda e como discurso parecem estar desempenhando um papel central no jogo político.

O caráter estratégico da Reforma como pauta governamental pode ser observado tanto em governos de direita quanto de esquerda, já que ambos defendem Reformas Educacionais e buscam realizá-las, como ocorreu recentemente no Brasil no que tange ao Ensino Médio. Assim, nesse trabalho queremos desenvolver a ideia de que a promessa da Reforma do Ensino Médio como superação dos problemas da educação tem ocupado um papel central no jogo político democrático brasileiro nos últimos anos.

A intensificação de Reformas educacionais a partir dos anos 1950<sup>[ii]</sup>, em todo o mundo, multiplicou experiências, que tornaram-se cada vez mais internacionalizadas e, ao mesmo tempo, colaborou para difundir uma crítica crescente sobre os limites dos resultados alcançados. Juan Carlos Tedesco qualifica de “efeitos perversos de mudanças educativas permanentes” os resultados de reformas educacionais sucessivas, afirmando que na maior parte dos países as reformas têm, paradoxalmente, fortalecido a rigidez e o imobilismo dos sistemas de ensino (TEDESCO, 1995).

Arroyo questiona a relação entre reforma curricular e inovação educacional afirmando que: “[...] todo projeto de reestruturação curricular no Ensino Médio que pretenda definir expectativas e normas ‘do alto’ nem restaura currículos tampouco inova o ensino. (ARROYO, 2014, p. 57). Para o autor, o currículo já é constantemente reinventado na prática das escolas por professores e alunos, e caberia ao estado reconhecer e apoiar estas inovações uma vez que “Este processo inovador dos currículos exige apoio das políticas públicas” (ibid., p. 54).

## **Antecedentes da Reforma do Ensino Médio: o PL 6.840/13**

A Reforma do Ensino Médio foi apresentada pelo governo Temer como medida provisória no final de 2016. O texto da Reforma logo chamou atenção por trazer diversas proposições já conhecidas desde 2013, ano em que foi apresentado o Projeto de Lei 6.840/13 na Câmara dos Deputados. O PL, por sua vez, foi resultado dos trabalhos da Comissão Especial para Reformulação do Ensino Médio (CEENSI)[\[iii\]](#), que teve início em maio de 2012 e foi presidida pelo deputado Reginaldo Lopes, do Partido dos Trabalhadores (PT-MG).

O texto do PL 6.840/13 propôs alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB (Lei 9.394/1996) para instituir a jornada de tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização do currículo desta etapa por áreas de conhecimento, entre outras providências. Os principais pontos trazidos pelo PL eram: universalização, em vinte anos, do ensino médio em tempo integral; proibição do ensino médio noturno para jovens menores de 18 anos; ampliação da carga horária do ensino médio noturno para 4.200 horas; organização do currículo em quatro áreas de conhecimento (linguagens, matemática, ciências humanas, ciências naturais); adoção de opções formativas no último ano do ensino médio, a critério dos alunos (I-ênfase em linguagens, II-ênfase em matemática; III-ênfase em ciências da natureza; IV – ênfase em ciências humanas e V – formação profissional); implantação da base nacional comum para o ensino médio, que compreende entre componentes e conteúdos o estudo da língua portuguesa, da matemática, do conhecimento do mundo físico e natural, da Filosofia e da Sociologia, da realidade social e política, especialmente do Brasil e uma língua estrangeira moderna; obrigatoriedade da realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Diversas entidades do campo educacional posicionaram-se contrariamente ao PL, o que fomentou a organização de um grupo da sociedade civil denominado “Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio”[\[iv\]](#). As principais divergências do Movimento, explicitadas em seu primeiro Manifesto, referem-se ao caráter compulsório do ensino médio em tempo integral, num país em que a concomitância entre escola e trabalho é uma realidade entre os jovens; a proibição do ensino noturno aos menores de 18 anos e sua desvalorização no PL, embora sua oferta seja de enorme importância na garantia do direito ao ensino médio para jovens trabalhadores; a escolha de áreas de ênfase na formação do aluno retrocedendo a uma formação fragmentada que compromete a formação geral para todos; a transformação da formação profissional numa área de ênfase minimizando sua importância e desconsiderando o modelo de ensino médio integrado já praticado na rede federal e em algumas redes estaduais.

## **A Reforma do Ensino Médio (Lei 13.415/17): continuidades e rupturas**

No ano de 2015 acentuou-se a crise política que vinha se desenrolando desde a reeleição da presidenta Dilma Rousseff, em 2014. O acolhimento do pedido de impeachment de Dilma, pelo então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha (PMDB-RJ) culminou em 2016 no afastamento da mesma e na posse de Michel Temer.

Com uma rapidez surpreendente, Temer apresentou uma Reforma do Ensino Médio Nacional como medida provisória, no mesmo ano de sua posse. Paralelamente, apresentou outra medida provisória (EC 95-2017) visando congelar os gastos públicos nas áreas sociais, com impactos diretos para o investimento em educação. A articulação evidente entre as duas medidas provisórias explicitou que se tratava de um novo momento em que a Reforma do Ensino Médio passava a se configurar como parte de um processo mais amplo de ajuste fiscal do Estado.

A MP 746/16 (que tornou-se a Lei 13.415/17) trazia diversos pontos comuns ao PL 6.840/13, mas também algumas diferenças. Os pontos em comum que mais chamam a atenção é a centralidade das áreas de conhecimento no currículo e a opção por itinerários formativos. A concepção geral de flexibilização curricular está em ambos, mas o modo como isso ganha concretude em cada uma das propostas guarda diferenças, das quais destaco três: A Lei 13.415/17 enfatiza a Base Nacional Comum, torna os componentes curriculares secundários e, principalmente, opera numa lógica de redução curricular e de carga horária[\[v\]](#), enquanto o PL 6.840/13 tinha uma lógica de ampliação de carga horária com a universalização do tempo integral.

O caráter neoliberal da proposta fica, portanto, bastante evidenciado na Lei 13.415/17, em que a flexibilização é desenhada no sentido de diminuir os gastos públicos com educação. Este aspecto foi ainda mais aprofundado com a proposta, recém apresentada ao Conselho Nacional de Educação, que possibilita a oferta de 40% do ensino médio à distância, percentual que pode chegar a 100% no caso da modalidade Educação de Jovens e Adultos (Eja)[\[vi\]](#).

De qualquer modo, nos interessa perceber também os pontos de continuidade entre as duas proposições reformistas, que emergem em contextos políticos bem distintos. Em que pesem as diferenças na forma e no conteúdo da Reforma do Ensino Médio em um e outro caso, há também pontos de continuidade e de permanência. O ponto mais consensual é o próprio reconhecimento da necessidade e da urgência de uma Reforma do Ensino Médio no Brasil, que vinha se adensando desde 2012.

Se é verdade que havia, antes do governo Temer, um anseio reformista em setores da sociedade insatisfeitos com os atuais rumos do Ensino Médio, também é verdade que após o golpe institucional foram criadas as condições para que uma parte dos setores insatisfeitos pudessem aprovar com mais celeridade a reforma, e desenhá-la de forma mais compatível com a nova concepção de Estado mínimo professada pelos grupos que chegaram ao poder- operando uma ruptura em relação ao governo anterior.

Assim, argumentamos que a noção de “Reforma Educacional” é um elemento essencial no jogo político democrático e

opera como um significante vazio, conceito desenvolvido pelo filósofo político argentino Ernesto Laclau.

### Significante vazio e política

Ernesto Laclau formula sua teoria sobre a constituição das identidades políticas apoiando-se em Lacan e Derrida, ao considerar que existe um vazio constitutivo no sujeito, cuja indeterminação permite assumir conteúdos concretos por meio de atos de identificação que se renovam constantemente (MACIEL, 2010). Entretanto, os atos de identificação são sempre provisórios e constituem uma aposta de completude temporária, uma vez que não há um conteúdo ontológico específico a unificar a sociedade como um todo. O reconhecimento da natureza constitutiva da "lacuna" e sua institucionalização é que constitui, para Laclau, o ponto crucial da democracia moderna. Trata-se de condição para aquilo que Laclau denomina de construção da hegemonia. Assim, hegemonizar é preencher esta "falta de", este significante vazio. "A política é possível porque a impossibilidade constitutiva da sociedade pode apenas representar a si mesma através da produção de significantes vazios" (LACLAU, 2007, p. 44). Nesse sentido, o significante vazio pode ser ocupado por significados variados, que logram constituir-se como representantes da completude almejada.

As identidades, para Laclau, se constituem por meio de uma dupla lógica: das equivalências e das diferenças. Na relação com outros elementos é que se afirma a identidade[vii] que, nesse caso, é sinônimo de diferença. O significado não precede a relação entre os elementos, não é um dado *a priori*. Mas todo elemento possui também uma equivalência (de um elemento com outro) uma vez que todos se deparam com uma fronteira de exclusão. De um lado, cada diferença expressa a si mesma como particularidade, de outro lado, cada diferença cancela a si mesma enquanto particularidade para entrar numa relação de equivalência com outros elementos do sistema. A lógica da diferença conduz ao antagonismo, e a lógica da equivalência leva ao enfraquecimento da diferença e à necessária simplificação do terreno político. A negociação entre as duas lógicas (diferença e equivalência) é o que constitui "o político", ou seja, o campo discursivo[viii] que permite que elementos particulares convertam-se em elementos gerais-universais.

O significante vazio é o cancelamento de toda a diferença, em nome da possibilidade de buscar o universal. Nesse sentido é que podemos entender a "Reforma educacional" como um significante vazio, um campo de articulação de equivalências que enfraquece as particularidades e que, por isso mesmo, é estratégico no jogo político dos governos brasileiros, sejam eles de direita ou de esquerda.

### O "reformismo educacional" como significante vazio

O discurso sobre o "reformismo" em geral e sobre a Reforma do Ensino Médio, em particular, se constrói sobre a constatação de que esta etapa escolar está em crise. A Reforma, como resposta à crise, pode ser considerada um discurso hegemônico, pois tem conseguido articular discursos provenientes de grupos diversificados e até mesmo, antagônicos (no que diz respeito a posições políticas e outras identidades), mas que compartilham algo comum: a compreensão de que existe uma situação negativa e insatisfatória na oferta de ensino médio no país. Como afirma Leão: "parece haver um consenso construído socialmente em torno da ideia de que "reformular o ensino médio é urgente" (LEÃO, 2018, p. 2)

Na teoria laclaniana podemos considerar que este é um ponto nodal, um significante vazio que é temporariamente preenchido, mas que é, por sua vez precário e pode ser desestabilizado.

A confluência política que indicava a Reforma do Ensino Médio como um ponto nodal, é anterior ao governo Temer uma vez que existia um Projeto de Lei (PL) elaborado pelo Poder Legislativo e apoiado pelo partido político da então presidenta da República. É preciso que se diga que este PL enfrentou críticas, que se deram num campo institucionalizado por meio de audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e que de algum modo incorporou mudanças com o substitutivo apresentado em 2014. Muitos atores sociais do campo educacional, ainda que compartilhando identidades políticas com o partido que estava no poder, divergiam em relação a pontos-chave do PL. No âmbito de um governo de esquerda, havia uma perspectiva de disputa interna no sentido de reverter o PL, uma vez que o campo político possuía fissuras internas, como por exemplo, divergências no próprio Ministério da Educação. Ainda não havia se configurado um campo de antagonismo político, tal como ocorreu após o golpe institucional que levou Michel Temer à presidência.

O novo governo operou uma ruptura (uma fronteira de exclusão, para usar uma expressão laclaniana) que possibilitou que uma gama variada e heterogênea de partidos e grupos políticos de esquerda, antes posicionados em campos distintos e opostos, se unificassem identificando um novo inimigo comum: o governo golpista. Uma nova rede de equivalências pôde então se constituir em torno de uma identidade, que ganhou visibilidade performática na expressão "Fora Temer".

Na conjuntura política do governo Temer, houve uma nova articulação das identidades políticas que enfraqueceu a Reforma do Ensino Médio como discurso hegemônico, não só pelo fortalecimento de críticas que já vinham de períodos anteriores, mas sobretudo pela construção de um novo campo antagonista em razão do golpe institucional. Esta nova fronteira estabeleceu o campo discursivo central em torno do qual as identidades foram sendo reorganizadas, o que nos ajuda a entender porque o campo da esquerda política, embora em parte estivesse entusiasmado com a Reforma do Ensino Médio em anos anteriores, passou a posicionar-se veementemente contra ela, no âmbito do governo golpista. A constituição de um limite que figure como ameaça para todas as diferenças acaba por reforçar a identidade entre elas, tornando-as equivalentes entre si (MACIEL, 2010).

Diante da nova fronteira antagonista criada no governo Temer, a possibilidade de preencher o significante vazio (em resposta à crise do ensino médio) fragilizou-se. Neste novo quadro, houve a constituição de um bloco de oposição mais coeso e unificado no que tange à Reforma do Ensino Médio. Assim, há possibilidade de hegemonizar uma posição opositora à Reforma dada a constituição de novas equivalências no campo amplo, vasto e plural das esquerdas. Resta saber se isso será efetivado no sentido de produzir práticas efetivas de resistência e oposição nas escolas, que permitam fragilizar a Reforma- uma vez que as forças institucionais estão organizadas no sentido de sua implementação.

## Referências

ARROYO, M. Repensar o ensino médio: porquê? DAYRELL, J.; CARRANO, P.; MAIA, C. L. (orgs) **Juventude e ensino médio: sujeitos e currículos em diálogo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.

BRAGHINI, K. Z.; BONTEMPI JR, B. As reformas necessárias ao ensino secundário brasileiro nos anos 1950, segundo a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 28, n. 3, 2012.

BRASIL. [Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.](#)

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 6.840 de 2013**. Da comissão especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do Ensino Médio.

COMISSÃO ESPECIAL PARA REFORMULAÇÃO DO ENSINO MÉDIO. CEENSI. **Documento orientador para os Seminários estaduais**. Câmara dos Deputados, 2013.

FERREIRA, E B.; SILVA, M. R.. Apresentação. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, v. 38, n. 139, abr.-jun. 2017.

GROPPO, L. A.; TREVISAN, J. BORGES, L. F.; BENETTI, A. M. Ocupações no Sul de Minas: autogestão, formação política e diálogo intergeracional. **ETD. Educação Temática Digital**. Campinas, v. 19, n. 1, jan.-mar. 2017.

KUENZER, A. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, v. 38, n. 139, abr.-jun. 2017.

LACLAU, E. **Emancipation (s)**. London, New York: Verso, Radical Thinkers, 2007.

\_\_\_\_\_; MOUFFE, C. **Hegemonía y estrategia socialista**. Hacia uma radicalización de la democracia. Madrid: Letra E, 1987.

LEÃO, G. O que os jovens podem esperar da Reforma do Ensino Médio? **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 134, 2018.

MACIEL, B. de O. **O uso de significantes vazios no discurso dos direitos humanos**: contribuições da teoria de Ernesto Laclau para compreensão de princípios de identificação democráticos em comunidades políticas pluralistas. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2010.

MOVIMENTO NACIONAL EM DEFESA DO ENSINO MÉDIO. **O Movimento Nacional pelo Ensino Médio e o PL nº 6.840/2013**. Informe DE 16 de dezembro de 2014.

OLIVEIRA, V. **As políticas para o ensino médio no período de 2001 a 2014**: disputas, estratégias, concepções e

projetos. Tese. (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2017.

TEDESCO, J. C. Tendencias actuales de las reformas educativas. **Estudios**. Córdoba, n. 5, jul. 1995, p

[i] Segundo Ferreira e Silva (2017) pelo menos onze entidades posicionaram-se de maneira contrária à Reforma, tais como Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (CONIF). Em 2016 a divulgação da MP 746/16 (Reforma do Ensino Médio) desencadeou um amplo movimento de ocupações de escolas pelos estudantes, começando pelo Paraná e se espalhando por vários estados brasileiros (GROPPO et. al., 2017).

[ii] Sobre o anseio e o discurso reformista no Brasil dos anos 1950 remeto ao artigo de Braghini e Bontempi Jr (2012).

[iii] A tese de Oliveira (2017) descreve os trabalhos da CEENSI e sua transformação em PL 6.840/13, oferecendo um retrato interessante dos atores que participaram das formulações, identificando as tensões e contradições políticas que permearam o processo.

[iv] O Manifesto em que o Movimento apresenta suas discordâncias em relação ao PL 6.840/17 pode ser lido em <http://www.observatoriodoensinomedio.ufpr.br/movimento-nacional-em-defesa-do-ensino-medio-2/>

[v] [v] É verdade que a Lei 13.415/17 instituiu uma política de fomento à implantação do ensino médio em tempo integral, mas ela conta com recursos temporários e aposta no financiamento perene desta política por parte dos estados. Ocorre que com a situação econômica difícil dos estados, aliada à MP 95/17 que congelou os gastos públicos na área social, há pouca viabilidade de universalização deste modelo. Assim, o que era central no PL 6.840/13 tornou-se um elemento secundário na Lei 13.415/17. Esta contradição é apontada por Kuenzer: "A organização curricular determinada pela Lei obedece ao princípio da flexibilidade, com redução de custos, o que contradiz a expansão da duração" (KUENZER, 2017, p. 334).

[vi] Ver reportagem na Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/03/governo-temer-quer-liberar-ate-40-do-ensino-medio-a-distancia.shtml>

[vii] Apoiado na concepção do sistema linguístico de Saussure, o autor considera que os sistemas de significação são sistemas de diferenças: as identidades linguísticas são puramente relacionais, e a totalidade da linguagem está envolvida em cada ato singular de significação.

[viii] Na teoria de Laclau discurso é uma categoria que não se limita aos fenômenos linguísticos mas recobre todo o campo do social, incluindo seus aspectos mentais e materiais. Tudo o que existe se constitui num campo discursivo, dentro de relações de significação. (LACLAU, MOUFFE, 1987)