



**CONSULTORIA
LEGISLATIVA**

O ENSINO MÉDIO E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: AINDA MUITO LONGE DA REALIZAÇÃO DA META 3

Ricardo Chaves de Rezende Martins
Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO TÉCNICO

JULHO DE 2017

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a)

O ensino médio e o Plano Nacional de Educação: ainda muito longe da realização da meta 3

Ricardo Chaves de Rezende Martins²²

Introdução

A meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2014-2024 trata de um dos maiores desafios da educação escolar brasileira: a escolarização dos jovens de 15 a 17 anos de idade. Ainda que formulado em termos apenas quantitativos, esse desafio também apresenta forte dimensão qualitativa, da qual muitos aspectos são abordados nas estratégias da meta.

Esse é o foco do presente texto, escrito ao tempo de dois anos e meio de vigência do PNE. É um período curto para se pretender, com segurança, que os dados analisados expressem impactos de políticas ou ações desenvolvidas a partir das orientações do plano, ainda que este tenha incorporado muitas já consolidadas em políticas anteriores à sua vigência. De todo modo, é importante fazer balanços de monitoramento com periodicidade bienal, em acordo, inclusive, com o que dispõe o art. 5º da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o PNE.²³ É indispensável observar se

22 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura, desporto).

23 A esse respeito, o Inep, cumprindo a determinação legal do art. 5º, § 2º, da Lei nº 13.005/2014, publicou, no segundo semestre de 2016, o relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016. Os dados apresentados nesse documento, contudo, avançam apenas até 2014. Trata-se praticamente de uma atualização da publicação *PNE: linha de base*, também do Inep (2015), cujas séries históricas se encerravam em 2013.

houve movimento ou estagnação e avaliar se as políticas em andamento merecem reforço, ajuste ou mesmo reformulação. Quanto mais cedo isso ocorrer, maiores as chances de efetiva implementação do plano.

Inicialmente, são feitas considerações sobre a meta geral. A seguir, são apresentados comentários específicos para cada estratégia, cuja profundidade está condicionada pela disponibilidade (ou não) de informações tornadas públicas, de modo sistematizado, pelos órgãos e instituições envolvidos.

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Atendimento escolar aos jovens de 15 a 17 anos

Quando se fala de atendimento escolar, a atenção está voltada exclusivamente para o fato de o jovem estar estudando, independentemente da etapa ou modalidade em que se encontre matriculado. É isso que expressa a taxa de atendimento escolar: no caso, a proporção dos jovens de 15 a 17 anos que estão estudando em relação ao total da população nessa faixa etária. A tabela 1 apresenta dados referentes a 2005 e ao período 2012-2015. O objetivo é verificar o quanto o indicador se modificou (ou não) em um período de dez anos, sua tendência em anos mais próximos ao da vigência do PNE e se há alguma indicação de mudança nessa tendência para o primeiro ano do plano.

Tabela 1 – População, matrículas e taxa de atendimento escolar – de jovens de 15 a 17 anos – 2005 e 2012-2015

Ano	População de 15 a 17 anos	Matrículas de jovens de 15 a 17 anos						Taxa de atendimento escolar (%)	
		Ensino fundamental (anos iniciais)	Ensino fundamental (anos finais)	Ensino médio	Total s/ EJA	EJA	Total c/ EJA	Sem EJA	Com EJA
2005	10.388.470	380.898	3.716.434	4.687.574	8.784.906	599.961	9.384.867	85	90
2012	10.444.705	190.715	3.118.901	5.553.461	8.863.077	582.447	9.445.524	85	90
2013	10.642.343	114.043	1.888.128	5.974.858	7.977.029	690.742	8.667.771	75	81
2014	10.547.337	104.100	1.805.394	6.030.607	7.940.101	642.972	8.583.073	75	81
2015	10.637.612	96.577	1.766.579	6.001.827	7.864.983	611.189	8.476.172	74	80

Fontes: IBGE – Projeção da População até 2060, atualizada em 2013 (para o ano de 2005); IBGE – PNAD (para os demais anos); Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica (dados de matrículas). Nota: a partir de 2012, os dados de matrícula, exclusive relativos à Educação de Jovens e Adultos (EJA), incluem os alunos de ensino regular e de educação especial. Esse fato, porém, não afeta significativamente a comparação histórica com anos anteriores, pois o número de matrículas em educação especial, nessa faixa etária, computado em cada ano, é muito reduzido, menos de 1.300. Parece adequado, porém, considerá-las, ao se tratar de taxa de atendimento a toda a população de 15 a 17 anos. Cabe registrar a modéstia desse número de matrículas em educação especial.

A tabela 1 evidencia que, de 2005 a 2012, a taxa de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos (sem considerar as matrículas em EJA), manteve-se no mesmo patamar (85%). Em 2013, registrou-se uma queda acentuada para 75% dos adolescentes, mantendo-se estável, com ainda tendência à redução, em 2015 (74%). A população seguiu aumentando; e o número de matrículas, diminuindo sistematicamente.

Se acrescentadas as matrículas em EJA, a taxa de atendimento escolar, ainda que demonstre redução significativa, torna-se mais elevada:

estabilidade em 90% de 2005 a 2012 e redução para cerca de 81% ou 80% a partir de 2013.

Redes escolares com redução de matrículas no ensino médio

A tabela 2 apresenta a evolução das matrículas no ensino médio, por dependência administrativa, para os mesmos anos considerados na tabela 1.

Tabela 2 – Matrículas no ensino médio regular – 2005 e 2012-2015

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2005	9.031.302	68.651	7.682.995	182.067	1.097.589
2012	8.377.942	126.850	7.112.143	72.354	1.066.595
2013	8.314.048	138.314	7.047.473	62.829	1.065.432
2014	8.300.189	146.613	7.026.734	56.484	1.070.358
2015	8.076.150	155.925	6.819.430	50.893	1.049.902

Fonte: Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Os dados dessa tabela evidenciam que, à exceção da rede federal, houve redução de matrículas em todas as demais redes, com destaque para as estaduais. Observe-se que não ocorreu migração entre redes. O crescimento na rede federal nem de longe compensa a diminuição ocorrida nas demais. Por exemplo, de 2014 para 2015, houve acréscimo de pouco mais de 9,3 mil matrículas federais, ao passo que o decréscimo agregado das demais foi superior a 233 mil, das quais cerca de 207,3 mil se deram nas redes estaduais.

No que se refere a esses indicadores, o período do PNE começou de modo pouco auspicioso. A população de 15 a 17 anos cresceu e o atendimento diminuiu, com marca importante nas redes públicas estaduais, maiores responsáveis pela oferta dessa etapa da educação básica. Se, em 2005, havia

pouco mais de 1 milhão de jovens de 15 a 17 anos sem estudar, esse número saltou para quase 2 milhões em 2014 e para 2,2 milhões em 2015.

Amplitude do atendimento a essa população no ensino médio

A etapa própria para estudos de um jovem de 15 a 17 anos é o ensino médio. A tabela 3 apresenta os dados da população nessa faixa etária, o número de matrículas desses jovens no ensino médio (exclusive EJA) e a decorrente taxa líquida de escolarização.

Tabela 3 – População de 15 a 17 anos, matrículas no ensino médio e taxa líquida de escolarização – 2005 e 2012-2015

Ano	População de 15 a 17 anos	Jovens de 15 a 17 anos no ensino médio	Taxa líquida de escolarização (%)
2005	10.388.470	4.687.574	45
2012	10.444.705	5.553.461	53
2013	10.642.343	5.974.858	56
2014	10.547.337	6.030.607	57
2015	10.637.612	6.001.827	56

Fontes: IBGE – Projeção da população até 2060, atualizada em 2013 (para a população do ano de 2005); IBGE-PNAD (para a população dos demais anos); Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Esse indicador, em relação ao ano de 2005, apresenta progresso importante de 11 pontos percentuais: de 45% para 56%, em 2015. O patamar alcançado, contudo, ainda é bastante modesto: apresenta estabilidade desde 2013 e, conseqüentemente, sinaliza a inexistência de avanço no período inicial de vigência do PNE. Esse dado sugere que a redução de matrículas no ensino médio, comentada a partir da tabela 2, tem ocorrido mais fortemente entre jovens de outras faixas etárias. De fato, de 2014

para 2015, houve diminuição de 28,8 mil matrículas de jovens de 15 a 17 anos, sendo que o decréscimo total de matrículas no ensino médio foi da ordem de 233 mil.

O sistema educacional regular de nível médio, portanto, parece continuar a apresentar caráter excludente. Não retém os estudantes fora da faixa etária própria, e, graças a essa exclusão, entre outros fatores, a taxa líquida de escolarização da população de 15 a 17 anos mantém certa estabilidade.

Há, pois, inércia com tendência a retrocesso na evolução das matrículas e das taxas de atendimento, o que evidencia o imperativo de redirecionamento de políticas para essa etapa da educação básica e para a população de 15 a 17 anos de idade. Não há indicações de que a meta 3 esteja de fato em movimento na direção almejada pelo PNE. Cabe agora verificar o andamento das suas estratégias.

Estratégia 3.1

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.

Programas federais voltados para o ensino médio (iniciados antes de 2016)

O encaminhamento dessa estratégia requer, de início, considerar programas existentes, em especial aqueles implementados pelos estados e pelo

Distrito Federal, com apoio do governo federal, reunidos no âmbito do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM), pela Portaria nº 1.140/2013: o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) e o Programa de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio.

A formação continuada, no contexto desse pacto, caracterizou-se pela oferta de curso a professores e coordenadores pedagógicos da rede pública de ensino médio, enfocando as diretrizes curriculares nacionais para essa etapa da educação básica e fornecendo subsídios teóricos e metodológicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas. O curso teve duração de dez meses e foi executado no período de 2014 a 2015. Inscreveram-se 241 mil professores e 7,3 mil coordenadores pedagógicos, lotados em 14 mil escolas de 24 estados e do Distrito Federal. Há informações de que em torno de 170 mil cursistas concluíram a formação (68% do total de inscritos), que foi oferecida por 46 instituições de educação superior.

O Censo Escolar do MEC/Inep de 2015 revelou que, nesse ano, havia 428,8 mil professores de ensino médio nas redes públicas estaduais e do DF, dos quais 284,2 mil eram concursados/efetivos/estáveis (66% do total) e os demais, temporários, terceirizados ou com contrato celetista. Isso significa que o curso de formação continuada atingiu 58% do conjunto dos docentes do ensino médio dessas redes. Os concluintes representam 40% do total de professores. Essas proporções são expressivas.

A questão, porém, é a continuidade da própria formação continuada, sua consolidação e seu compromisso com um ensino médio que de fato atenda às necessidades e aspirações dos jovens. Não há notícia de que, em 2016, a ação tenha prosseguido. Ocorreu um seminário de avaliação em Curitiba, em maio desse ano, mas não há informação sobre novo ciclo formativo em andamento. Nesse sentido, o primeiro biênio do PNE se encerrou com um hiato nessa atividade.

Obviamente essa ação não é a única necessária e existente para a formação continuada do magistério. A ela podem ser adicionadas, por exemplo, as iniciativas realizadas por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), geridos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Ministério da Educação (MEC).

O Programa Ensino Médio Inovador (Proemi) prevê apoio aos estados e ao Distrito Federal, que tenham a ele aderido, para o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras em escolas públicas de ensino médio. A evolução histórica desse programa encontra-se na tabela 4.

Tabela 4 – Adesão dos estados ao Proemi e número de escolas beneficiadas – 2012-2015

Ano	Estados/DF aderentes	Escolas beneficiadas
2012	25	2.002
2013	25	5.515
2014	27	7.291
2015	27	5.575

Fonte: BRASIL, 2016a.

O número de escolas beneficiadas correspondeu, em 2015, a 29,2% das 19.113 escolas públicas estaduais de ensino médio existentes no país. É uma proporção razoável, mas não atinge a maior parte da rede escolar nacional. De todo modo, chama a atenção o fato de que, de 2014 para 2015, reduziu-se o número de escolas envolvidas, exatamente o primeiro ano de vigência do PNE.

Durante 2016, não houve repasses relativos a esse programa para as unidades executoras das escolas de ensino médio. Recentemente, porém, o Ministério da Educação sinalizou intenção de dar-lhe continuidade. Em outubro desse ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE) editou a Resolução nº 4/2016, de seu conselho deliberativo, com novas normas e valores para o ProEMI, aplicáveis em 2017, para escolas selecionadas ainda em 2016.

Essas ações são, sem dúvida, relevantes, mas seu potencial multiplicador ainda precisa ser devidamente avaliado.

A reforma do ensino médio e o programa de estímulo ao tempo integral

A mais recente e significativa iniciativa referente à estratégia 3.1 é a chamada “reforma do ensino médio”, resultante da Medida Provisória (MP) nº 746/2016, e transformada na Lei nº 13.415/2017, que instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e alterou a Lei nº 9.394/1996, de diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Se, a partir de setembro de 2016, o debate da reforma do ensino médio passou a se concentrar em torno dessa MP, ele já estava iniciado, no âmbito do Poder Legislativo, havia bem mais tempo. De fato, em março de 2012, foi criada, na Câmara dos Deputados, comissão especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do ensino médio. Esse colegiado, em inúmeras audiências públicas, ouviu representações de entidades estudantis; sindicais; de estudos e pesquisas educacionais; de estabelecimentos privados de ensino; de secretários estaduais de educação; não governamentais em prol da educação; além do Ministério da Educação, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Encerrou suas atividades em novembro de 2013, com aprovação de um projeto de lei a ser submetido à Câmara dos Deputados, o PL nº 6.840/2013.

Em dezembro desse mesmo ano, foi instalada nova comissão especial, para análise desse projeto de lei. O colegiado realizou outra rodada (mais breve) de audiências públicas, com a participação de representação de entidades estudantis, de secretários estaduais de educação e de organizações não governamentais em prol da educação. Concluiu suas atividades em dezembro de 2014, com a aprovação de substitutivo ao projeto de lei, para apreciação do Plenário da Casa. Ele está pronto para a Ordem do Dia desde então, embora agora sua oportunidade tenha sido ultrapassada pela publicação da nova lei.

Em julho de 2015, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados promoveu o seminário Reformulação do Ensino Médio. Em fins de 2015, retomaram-se negociações sobre o substitutivo do projeto de lei, destacando-se sua discussão em reunião do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), realizada em Manaus, com a presença de parlamentares ligados ao tema. Ainda em dezembro desse ano, o Consed enviou suas sugestões à Câmara dos Deputados. Em agosto de 2016, apresentou-as ao Ministério da Educação.

Há, portanto, uma extensa e rica história de debate legislativo sobre o tema. O Poder Executivo, contudo, optou pela edição da Medida Provisória nº 746/2016. Essa opção foi questionada por parlamentares e instituições da sociedade civil ligadas à educação. Por que não dar sequência à discussão do projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados? Entre os argumentos apresentados em defesa da forma de MP, em especial por representantes do Poder Executivo, encontravam-se a urgência para a reforma e o fato de que o texto da medida provisória, no que se refere à reorganização do ensino médio, era muito semelhante ao do substitutivo ao projeto de lei. Estaria, assim, sendo assegurado avanço mais acelerado do debate, levando em consideração a história progressiva de discussões.

Com efeito, as duas proposições tinham muito em comum. A MP se apropriou, em boa medida, de dispositivos constantes do substitutivo ao projeto de lei. Entre os principais pontos de concordância, encontravam-se a diversificação do ensino médio e a existência de itinerários formativos. A diferença mais relevante era a de que o substitutivo ao projeto de lei mantinha todas as disciplinas que, até a edição da MP, eram obrigatórias para todo o ensino médio. Já esta última estabelecia obrigatoriedade apenas para língua portuguesa e matemática, em todos os anos do ensino médio, e para língua inglesa, sem especificar o tempo de duração para seu ensino. Os demais componentes curriculares eram remetidos para a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Além disso, a MP dispunha sobre aproveitamento de saberes, contratação de profissionais com notório saber e outras questões não constantes do substitutivo ao projeto de lei.

É também fato que a matéria poderia ter sido discutida no curso da continuidade da tramitação do substitutivo do projeto de lei, acelerada por acordo ou utilização de recursos regimentais (como a urgência), promovendo-se o aperfeiçoamento do texto por meio de emendas de plenário. Não foi esse, contudo, o caminho seguido.

Sem entrar na discussão da oportunidade (ou não) da via legislativa escolhida pelo Poder Executivo para encaminhar ao Congresso Nacional a reforma do ensino médio, cabe destacar, de início, seu principal mérito: a flexibilização e a diversificação dessa etapa da educação básica, o que deverá favorecer a sua aproximação aos interesses e motivações dos jovens. Nessa direção, a reforma pode ser considerada consentânea com a estratégia 3.1 do PNE.

O texto afinal transformado em norma jurídica derivou do Projeto de Lei de Conversão nº 34/2016, adotado pela comissão mista e aprovado pelos respectivos Plenários das duas casas legislativas, com pequenas alterações. A seguir, são apresentados os principais pontos do diploma

legal original e as modificações que lhe foram introduzidas durante sua tramitação no Congresso Nacional.

A lei, a exemplo da MP que lhe deu ensejo, apresenta duas grandes temáticas: a primeira se refere à alteração na carga horária mínima total do ensino médio e à política de fomento ao ensino médio em tempo integral; a segunda se volta para a reorganização acadêmica do ensino médio.

A primeira temática diz respeito à ampliação da jornada escolar anual do ensino médio para 1.400 horas (a jornada mínima anteriormente exigida era de 800 horas). Segundo a MP, essa jornada deveria ser alcançada de modo progressivo, de acordo com as normas dos sistemas de ensino e as determinações do Plano Nacional de Educação. Esse plano, porém, não define termos nem prazos para uma eventual universalização dessa nova jornada no ensino médio. O dispositivo, portanto, carecia de eficácia impositiva, razão pela qual é de se indagar da sua urgência ou mesmo necessidade na ocasião da edição da MP. Observe-se que os dispositivos da MP diretamente relacionados com a reorganização acadêmica do ensino médio (comentados na chamada segunda parte do diploma legal) levavam em conta, de fato, a carga horária total atual (mínimo de 2.400 horas, com 800 horas anuais) e não a carga ampliada.

A lei promoveu algumas alterações nesse dispositivo. A mais importante foi a introdução de um prazo de cinco anos para que a carga horária mínima anual do ensino médio seja aumentada para 1.000 horas, na direção da ampliação para 1.400 horas. Embora tenha sido retirada a referência às normas dos sistemas de ensino e ao PNE, o alcance da carga horária de 1.400 horas permanece indefinido, mais como uma intenção do que como uma obrigação legal a ser cumprida efetivamente. A inserção de dispositivo relativo à educação de jovens e adultos e ao ensino noturno regular, embora chame a atenção para a necessidade de políticas mais eficazes para a modalidade ou forma de oferta, não introduz nenhuma

disposição nova na legislação educacional, pois repete aquilo que já é obrigação dos sistemas de ensino.

A proposta de expansão da carga horária do ensino médio parece sinalizar na direção de uma política de desenvolvimento desse nível de ensino, para o que concorreram os dispositivos da MP que instituíram a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, desenvolvida em ciclos com duração de quatro anos. A lei alterou esse prazo para dez anos. O texto aprovado pela comissão mista que apreciou a MP previa prazo de “até dez anos”. O texto legal aprovado suprimiu o termo “até”, fixando o prazo exatamente em dez anos.

Essa política prevê um repasse adicional automático de recursos da União, por matrícula de aluno de ensino médio em escolas públicas em tempo integral, para os estados que fizerem adesão ao programa bem como o Distrito Federal, de acordo com os critérios e procedimentos definidos pelo Ministério da Educação. Esses últimos foram inicialmente estabelecidos na Portaria MEC nº 1.145/2016, que define o apoio à implantação do tempo integral em até 572 escolas adicionais em todo o país, alcançando a 257,4 mil alunos, nos primeiros quatro anos de vigência da política.

Embora a medida seja positiva, seu impacto inicial deve ser modesto. De acordo com o Censo Escolar de 2015, o número de escolas adicionais corresponde a 3% das 19.113 escolas estaduais de ensino médio existentes no país. Desse total, cerca de 4,9% contam com mais de 70% dos seus alunos em tempo integral. Isso significa que, em quatro anos, sequer será dobrado o número de escolas em tempo integral. Com relação ao número de alunos, representa, no conjunto dos 6,8 milhões de alunos do ensino médio nas redes estaduais, 3,8% de estudantes em tempo integral, em adição aos 5,7% atualmente existentes.

Os procedimentos para a operacionalização da política são similares aos já praticados pelo MEC em programas que adotam o número de matrículas como critério para distribuição automática de recursos.

A segunda temática da MP e da lei diz respeito às modificações introduzidas na Lei nº 9.394/1996, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), com relação à organização acadêmica da educação básica e, especialmente, do ensino médio; aos processos seletivos para ingresso na educação superior; à admissão de profissionais de notório saber no magistério do ensino técnico e profissional; à formação de professores; à distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e a prazos para implementação de algumas dessas alterações. Algumas dessas mudanças são apresentadas e discutidas a seguir, com foco na reforma do ensino médio.

A lei afinal publicada suprimiu algumas modificações que haviam gerado polêmica na edição da MP. Repôs, por exemplo, o ensino de artes e da educação física como componentes curriculares obrigatórios do ensino médio. Manteve, porém, outras, como a escolha da língua inglesa como idioma estrangeiro a ser obrigatoriamente ensinado a partir do sexto ano do ensino fundamental e até o ensino médio. A oferta da língua espanhola deixou de ser obrigatória, embora deva ser preferencialmente escolhida, em caso de oferta de ensino de língua estrangeira adicional.

A inclusão de novos componentes curriculares na BNCC passa a depender de apreciação do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do MEC. Ao aprovar esse dispositivo, o Congresso Nacional tornou público que os parlamentares abrem mão da iniciativa legislativa para tratar dessas matérias. A medida é coerente com a intenção original do legislador ao aprovar a Lei nº 9.131/1995, que definiu as atribuições do CNE: conferir ao órgão técnico do Poder Executivo a responsabilidade de zelar pela consistência pedagógica dos currículos escolares.

Essas alterações legislativas são, com certeza, relevantes. As mais significativas, contudo, dizem respeito à organização do ensino médio. A primeira delas se refere à BNCC do Ensino Médio, de acordo com as disposições do novo art. 35-A da LDB. Essa base deverá definir os direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, segundo diretrizes do Conselho Nacional de Educação, considerando quatro áreas do conhecimento: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; e ciências humanas e sociais. A denominação dessas áreas se aproxima da nomenclatura de áreas do conhecimento adotadas pela Câmara de Educação Básica do CNE em suas resoluções de diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio.

Os dois únicos componentes curriculares obrigatórios em todos os anos do ensino médio são a língua portuguesa e a matemática. Há uma novidade: a inserção do direito das comunidades indígenas em utilizar suas línguas maternas. Nesse caso, a lei estendeu, para o ensino médio, um direito que a Constituição (art. 210, § 2º) assegura aos indígenas apenas no ensino fundamental.

Na organização curricular do ensino médio, a carga horária total máxima destinada à BNCC será de 1.800 horas, o que corresponde a 60% da carga de 3 mil horas (a ser alcançada em cinco anos). Essa disposição traz implícita a ideia de que pelo menos 40% do ensino médio deve ser dedicado à diversificação. Isso é positivo. No entanto, estabelecer um máximo e não fixar uma proporção específica de carga horária para a BNCC admite que um dado sistema de ensino defina seu cumprimento em carga horária menor ou bem menor. Há um risco para a formação geral dos estudantes.

Além da BNCC, a lei prevê a existência de cinco itinerários formativos distintos, de livre escolha dos estudantes: quatro correspondem às áreas do conhecimento; e o quinto, à formação técnica e profissional. A proposta de flexibilização e diversificação do ensino médio é positiva, inclusive

no que se refere à inclusão da formação técnica e profissional como uma alternativa às demais áreas de formação acadêmica. É medida que pode, de fato, promover maior aproximação entre o ensino médio e o interesse de estudos dos jovens.

No entanto, a flexibilização pode se tornar excessiva. Já se mencionou o fato de se estabelecer um máximo e não fixar uma proporção determinada de carga horária para a BNCC. Ademais, não há previsão de nenhuma BNCC específica para cada itinerário formativo, o que pode levar a diferenças extremas de um estado para outro, reduzindo o caráter nacional da formação de nível médio e, provavelmente, dificultando a transferência dos estudantes da rede de um ente federado para outro. Teria sido possível estabelecer uma BNCC para todos, específica para cada itinerário formativo das áreas de formação geral, sem desconsiderar o acréscimo livre de uma parte diversificada, à escolha de cada sistema de ensino ou mesmo de cada escola. No caso do itinerário de formação técnica e profissional (que ocuparia todas as horas além das preenchidas pela BNCC), ele poderia ser previsto, em suas múltiplas possibilidades, por meio do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, mais aprofundado.

Há, porém, algumas questões que permanecem no ar. A redação da lei não assegura que todos os itinerários formativos sejam oferecidos em cada rede escolar. Prevê-se, inclusive, que a organização do currículo seja feita de acordo com “a relevância para o contexto local e as possibilidades dos sistemas de ensino” (art. 36, *caput*, da LDB). Se a adequação entre oferta e demanda é um critério razoável, o que seriam as possibilidades dos sistemas de ensino? A oferta de apenas um itinerário formativo seria uma alternativa face a essas possibilidades? Nesse caso, como ficaria o direito de escolha dos estudantes?

A lei, inclusive, acrescentou uma novidade, permitindo aos sistemas de ensino compor “itinerário formativo integrado, que se traduz na composição de componentes curriculares da BNCC e dos itinerários for-

mativos” (art. 36, § 3º, da LDB). Em uma perspectiva extremada, esse dispositivo admite que determinada rede de ensino ofereça em todas as suas escolas um único itinerário formativo. Em que essa possibilidade se diferenciaria da atual oferta única de ensino médio, existente antes da reforma? O diploma legal parece conter uma contradição: de um lado, propugna a diversificação; de outro, dá margem à uniformização, dentro de cada sistema de ensino.

A diversificação, que é positiva, parece ser “amenizada” por alguns dispositivos da lei, que contemplam mais as “possibilidades” das redes escolares do que os direitos e as necessidades dos estudantes. Poderia o Estado moldar a forma de prestar seu dever em vez de fazê-lo em acordo com os direitos dos jovens?

A implantação da diversificação com certeza implica custos, replanejamento racional das redes de ensino e de reforço do programa suplementar de transporte escolar (nem todas as escolas terão condição de oferecer todos os itinerários, levando à sua eventual especialização). Sobre essas questões, não há disponibilidade de dados com perfil nacional.

A lei também separa as esferas com a atribuição de definição dos direitos e objetivos de aprendizagem (a ser estabelecidos na BNCC, organizada por áreas do conhecimento) e das competências e habilidades de cada área do conhecimento. Os primeiros serão definidos pelo governo federal, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação. Já a organização de cada área do conhecimento, com as respectivas competências e habilidades, será feita de acordo com critérios de cada sistema de ensino. Essa norma parece ter, à primeira vista, a intenção de reforçar, ao mesmo tempo, a cooperação e a autonomia dos sistemas de ensino. No entanto, tomada em conjunto, requererá uma interpretação adicional sobre o que efetivamente pretende estabelecer, especialmente no que se refere às atribuições normativas da União e dos sistemas de ensino. As expectativas de aprendizagem, denominadas como direitos e objetivos de

aprendizagem, permaneceram de um lado e as competências e habilidades das áreas do conhecimento, de outro. Não parece trivial realizar sua integração nacional.

Há outros interessantes dispositivos de flexibilidade e abertura do ensino médio. Entre eles, a possibilidade de o estudante, após concluir essa etapa final da educação básica, cursar mais um itinerário formativo, se houver disponibilidade de vaga nas redes escolares; a admissão, na formação com ênfase técnica e profissional, a critério dos sistemas de ensino, de vivências práticas no mundo do trabalho e da certificação intermediária de qualificação para o trabalho; a alternativa de organização do ensino médio em módulos e da adoção do sistema de créditos com terminalidade específica; o reconhecimento, pelos sistemas de ensino, para efeitos de cumprimento de exigências curriculares do ensino médio, de conhecimentos, saberes, habilidades e competências adquiridos fora da instituição em que o estudante cursa o ensino médio, mediante diferentes formas de comprovação.

A lei também normatiza, de forma mais simples, a oferta de formações experimentais no âmbito da formação técnica e profissional, estabelecendo sistemática e prazos para a inserção dessas formações no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Atribui, porém, a obrigatoriedade de pronunciamento pelo Conselho Estadual de Educação, em todos os casos. É preciso verificar como essa disposição se coaduna com as atribuições legais dos sistemas de ensino em relação a suas respectivas redes. Por exemplo, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifet) integram o sistema federal de ensino, sobre o qual os conselhos estaduais de educação não têm competência normativa. O mesmo pode ser dito da obrigatoriedade de a oferta da formação técnica e profissional, em qualquer instância escolar, ser previamente aprovada pelo conselho estadual de educação, homologada pelo secretário estadual de educação e certificada pelos sistemas de ensino.

No que se refere ao magistério, a lei abre a possibilidade de admissão de profissionais de notório saber para ministrar disciplinas nos cursos técnicos, em suas áreas de formação. É uma medida que encontra paralelo em sistemas educacionais de outros países, especialmente aqueles que valorizam a formação profissional ao lado da escolar geral. São também razoáveis as condicionalidades estabelecidas: titulação específica ou experiência de prática de ensino em unidades de ensino das redes escolares ou de corporações privadas ou ainda a complementação pedagógica, de acordo com normas do Conselho Nacional de Educação.

Quanto à formação de professores, é positiva e até óbvia a obrigatoriedade de que a formação dos professores tome por referência a BNCC. A lei também retira a exclusividade de que a formação de docentes seja feita em universidades e institutos superiores de educação. Na realidade, isso já ocorre, pois há formação de docentes em centros universitários e instituições isoladas de educação superior.

A lei publicada, embora guarde muitos dispositivos da MP que lhe deu origem, também contempla diversas modificações introduzidas pelo Poder Legislativo. A MP foi editada e encaminhada ao Congresso Nacional em período que coincidiu com a última semana antecedente ao primeiro turno das eleições municipais de 2016, quando quase todos os parlamentares estavam fortemente envolvidos nas campanhas junto a suas bases eleitorais. Essa semana correspondeu exatamente ao período legal para apresentação de emendas à medida provisória. Não obstante essa coincidência, foram oferecidas 566 emendas, cuja distribuição pelas casas legislativas e pela posição de seu autor, como situação ou oposição ao Poder Executivo, encontra-se na tabela 5.

Tabela 5 – Medida Provisória nº 746/2016 – emendas à reforma do ensino médio, número de parlamentares subscritores e emendas apresentadas

Posição do parlamentar	Número			
	Deputados	Emendas	Senadores	Emendas
Governo	46	202	12	35
Oposição	29	275	7	54
Total	75	477	19	89

Fonte: BRASIL, 2016.
Elaboração do autor.

O número de emendas oferecidas foi expressivo, sobretudo considerado o período aberto para sua apresentação, em pleno calendário eleitoral. Como seria de se esperar, houve predomínio de emendas de autoria de parlamentares da oposição, na Câmara dos Deputados (58%) e no Senado (61%). Ainda assim, pode ser considerado significativo o número de emendas apresentadas por parlamentares da situação. Isso confirma uma tendência, já observada em outras ocasiões, de que temas educacionais relevantes geram, de modo geral, o interesse das bancadas de quase todos os partidos políticos. A iniciativa legislativa de emendamento mobilizou 15% dos 513 deputados e 23% dos 81 senadores.

A leitura do parecer do relator à medida provisória dá conta de que, no projeto de lei de conversão (PLV), foram aproveitadas, integral ou parcialmente, 145 emendas (26% do total apresentado) e rejeitadas as demais. Das emendas aprovadas, 74 eram de autoria de parlamentares da situação e 71, da oposição, um equilíbrio significativo.

Ainda que tenha sido evidente o posicionamento contrário ostensivo dos partidos de oposição na votação da matéria encaminhada sob a forma de medida provisória, o número de emendas a ela apresentadas por parlamentares desses partidos e a parcela dessas emendas incorporada ao

texto final do PLV votado no Congresso Nacional indicam a existência de pontos de acordo com relação à proposta de reforma. As discordâncias parecem se situar mais em relação à forma política de encaminhamento da questão. No entanto, quanto ao mérito, há também diferenças importantes, especialmente no que se refere à amplitude da formação geral obrigatória e à formação técnica profissional como itinerário formativo em paridade aos demais itinerários voltados às áreas de formação geral.

Estratégias 3.2 e 3.3

3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados, e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação (CNE), até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os(as) alunos(as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização desse nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum.

3.3) pactuar entre União, estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º dessa lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio.

As estratégias 3.2 e 3.3, com a transformação em lei da reforma do ensino médio, podem ter seu curso retomado. As duas primeiras versões da BNCC, elaboradas ao longo de 2015 e 2016, também alcançavam o ensino médio, mas obedeciam ao então conjunto obrigatório de componentes curriculares e à carga horária mínima de 2.400 horas. Ao final do biênio 2014-2016, não há, pois, o que comentar sobre essas estratégias.

Estratégia 3.4

3.4) garantir a fruição de bens e espaços culturais, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar.

O fomento à cultura, no âmbito da educação escolar, é contemplado, em nível federal, pelo Programa Mais Cultura, em parceria do Ministério da Cultura com o Ministério da Educação. São apoiadas atividades de planejamento, aquisição de materiais e equipamentos, e remuneração de prestação de serviços por pessoas ou entidades culturais. Os recursos são repassados de modo agregado ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de acordo com resolução específica do FNDE, a Resolução nº 4/2014.

Segundo dados do Ministério da Cultura, em maio 2014 e em janeiro de 2016, foram liberadas, respectivamente, duas parcelas de R\$ 50 milhões, totalizando R\$ 100 milhões, distribuídos para 5.069 escolas públicas. Os dados não deixam claro se as escolas são de ensino fundamental ou médio. De todo modo, os valores, por unidade escolar, correspondem a R\$ 19,7 mil, o que certamente está longe de representar um montante significativo para impulsionar atividades culturais de forma contínua, especialmente considerando a distância temporal entre a liberação das parcelas de recursos financeiros.

A ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar, é objetivo do Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, que se articula com o Programa Mais Educação, do Ministério da Educação. Os números relativos a esse programa estão defasados e não permitem identificar, com clareza, a quantidade de escolas e estudantes de ensino médio beneficiados. A reformulação do programa, por sinal, ocorrida em outubro de 2016, direciona-o apenas para o ensino fundamental.

Sabe-se apenas que o programa, em 2010, alcançou 330 mil estudantes em 1.149 escolas públicas de educação básica, distribuídas em 87 municípios. Em 2014, esses números foram expressivamente mais elevados: 3,4 milhões de estudantes, de 20,8 mil escolas situadas em pouco menos de 3 mil municípios. Não se encontram números para o primeiro biênio do PNE. É preocupante a inexistência de dados sistematizados sobre essas iniciativas, tanto no que se refere a escolas e alunos beneficiados quanto aos recursos financeiros utilizados.

Com relação à infraestrutura para a prática de educação física e esportiva, o Censo Escolar, em 2013, indicou que 75% das escolas públicas de ensino médio dispunham de quadra de esportes, coberta ou não. Entre as escolas urbanas, esse percentual era de 79%; entre as rurais, 45%. Essas proporções não se alteraram nos dois anos subsequentes. Não houve modificação, portanto, no período inicial do PNE.

Estratégia 3.5

3.5) manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do(a) aluno(a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade.

A correção de fluxo no ensino fundamental tem sido objetivo de várias iniciativas nos sistemas de ensino, inclusive com o apoio de instituições não governamentais, como os programas Acelera Brasil e Se Liga, do Instituto Ayrton Senna. Não há, porém, levantamento sistemático das experiências e não existe programa nacional, apoiado pela União, voltado para esse objetivo.

Os dados coletados pelo Censo Escolar, coordenado pelo Inep, indicam que as taxas de distorção idade-série têm decrescido: no ensino fundamental, em 2006, a taxa era da ordem de 28,6%; em 2014, diminuiu para 20%; e, em 2015, para 19,2%. No ensino médio, a taxa reduziu-se de 44,9% para 28,2% e 27,4%, nesses mesmos anos. Considerado todo o período, o decréscimo é significativo, embora os níveis de 2015 ainda sejam muito elevados, correspondendo a um quinto dos estudantes do ensino fundamental e bem mais de um quarto no ensino médio. Se considerados os primeiros anos de vigência do PNE, a redução foi modesta, mas sinaliza a continuidade da tendência decrescente.

A regularização do fluxo do ensino fundamental parece se refletir no aumento da proporção de estudantes de 15 a 17 anos cursando o ensino médio (na idade própria, portanto), como comentado nas considerações sobre o enunciado geral da meta 3.

Estratégia 3.6

3.6) universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior.

A significativa ampliação no número de participantes no Enem não representa sua universalização para todos os concluintes do ensino médio. A inscrição é voluntária. O exame, portanto, não se caracteriza como instrumento de avaliação sistêmica desse nível de ensino. É preciso ana-

lisar, ainda, o impacto na concepção e resultados desse exame a partir do momento em que ele se tornou também meio de seleção para ingresso na educação superior. Quanto à sua utilização como meio para obtenção de certificado de conclusão do ensino médio, o Ministério da Educação acaba de informar a decisão de extingui-la, retornando o processo certificador para o âmbito do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja).

Estratégia 3.7

3.7) fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência.

Segundo os dados publicados nos últimos anos referentes ao censo da educação básica, o crescimento das matrículas na educação profissional integrada ao ensino médio público chegou a 139%, passando de 154.194 matrículas, em 2009, para 337.865, em 2014, e para 368.099, em 2015. É um crescimento considerável. No início da vigência do PNE, constatou-se um crescimento de 9%, de 2014 para 2015. Sinaliza a continuidade de tendência ascendente. No entanto, é preciso evidenciar que o patamar alcançado em 2015 representa apenas 5,2% do total das matrículas no ensino médio público.

Uma das principais ações de apoio da União aos sistemas estaduais de ensino é o Brasil Profissionalizado, iniciado em 2007, que repassa recursos financeiros para construção, reforma e modernização de escolas técnicas, estruturação de laboratórios, além do financiamento de recursos pedagógicos e de formação e qualificação dos profissionais da educação. Segundo dados do Ministério da Educação, de 2007 até janeiro de 2016, o programa atendeu a 24 estados, com 342 obras (86 novas escolas e

256 ampliações e/ou reformas) e a entrega de 635 laboratórios para aulas práticas. Desde 2011, o Brasil Profissionalizado integra o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Alguns dados relativos a esse programa encontram-se comentados na estratégia 3.10.

Estratégia 3.8

3.8) estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários(as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude.

O monitoramento é feito no âmbito do programa Bolsa Família e dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, em parceria do Ministério da Educação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Os dados, porém, contemplam a situação de frequência à escola (bimestralmente verificada), sem acompanhar o desempenho ou resultados escolares dos estudantes. Nesse sentido, precisa ser aperfeiçoado.

Há estudos acadêmicos que relacionam o rendimento escolar com a matrícula de estudantes beneficiários desses programas, embora não distingam entre escolas de ensino fundamental e médio (CAMARGO; PAZELLO, 2014). A maioria indica redução na taxa de abandono, podendo haver ou não redução no rendimento médio das escolas. Há também trabalhos, como os de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013), que evidenciam impactos positivos nos índices de repetência dos estudantes.

Seria de todo oportuno que o poder público estabelecesse acompanhamento rotineiro dessas questões, de modo a subsidiar mais adequadamente as políticas públicas educacionais e assistenciais voltadas para esse público.

O combate à discriminação e à violência é objetivo do projeto Escola que Protege, que desenvolve ações voltadas para a qualificação de profissionais de educação, membros dos conselhos de educação, conselhos escolares, profissionais da saúde, assistência social, conselheiros tutelares, agentes de segurança e justiça, entre outros profissionais ligados à Rede de Proteção e Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Esse programa, lançado em 2008, listou, de início, 140 municípios, incluindo todas as capitais e as cidades com maiores índices de vulnerabilidade de crianças e adolescentes à violência, considerados como prioritários para oferta de cursos de capacitação por instituições públicas de educação superior. Desses municípios, 23 situavam-se em estados do Norte do país; 37, no Nordeste; 16, no Centro-Oeste; 46, no Sudeste; e 18, no Sul. Não há dados públicos consolidados sobre o número de profissionais beneficiários e de cursos que, contudo, foram ofertados ainda em 2015. A demanda de formação é apresentada pelas escolas às respectivas secretarias de educação e por estas encaminhadas ao Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, responsável pela elaboração de Plano Estratégico de Formação Docente, a ser aprovado pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Formação/MEC, para efeitos de apoio financeiro.

Ações voltadas para o combate ao *bullying* e a promoção da cultura da paz nas redes escolares ainda reclamam maiores incentivos. Um passo importante foi a aprovação da Lei nº 13.185/2015, que “institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*Bullying*)”. Essa lei caracteriza o que pode ser considerado *bullying*, estabelece objetivos para seu combate e determina a obrigatoriedade de que os entes federados subnacionais produzam relatórios bimestrais sobre a sua ocorrência. Esse ordenamento legal tramitou no Congresso Nacional por seis anos, derivando de três

projetos de lei, dos quais dois foram apresentados em 2009 e um, em 2010. A existência da norma é, sem dúvida, relevante. Sua operacionalização ainda não parece estar formalmente estabelecida. Não há notícia, por exemplo, dos relatórios bimestrais.

Estratégia 3.9

3.9) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude.

Não existe programa nacional com o objetivo de promover a busca ativa de jovens de 15 a 17 anos fora da escola. Embora certamente os sistemas de ensino desenvolvam experiências, não se encontra levantamento sistematizado que permita analisar, em conjunto, suas metodologias e êxitos.

Em março de 2016, o Ministério da Educação chegou a anunciar a intenção de realizar essa busca ativa em nível nacional, em parceria com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Segundo a informação então divulgada, o ministério, ao menos para os estudantes evadidos, dispunha dos endereços e nomes dos pais e das escolas que os jovens frequentavam antes de abandonar os estudos. Não há notícia de que a iniciativa tenha de fato ocorrido.

Como já mencionado, a taxa de escolarização bruta da população nessa faixa etária, em 2015, era igual a 74% (no ensino regular) e de 80% (acrescentando as matrículas em EJA), significando que mais de 2,2 milhões de jovens estavam fora da escola. Dos que estavam estudando, apenas 56% se encontravam no ensino médio (taxa de escolarização líquida).

Estratégia 3.10

3.10) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, e de adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar.

Como já mencionado na estratégia 3.4, o principal programa federal voltado para a relação entre educação e cultura é o Mais Cultura, uma parceria do Ministério da Educação e do Ministério da Cultura. Os dados publicados, contudo, não desagregam as escolas por etapa da educação básica ou por localização, urbana ou rural.

As ações do Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), instituído pelo Portaria MEC nº 86/2013, devem estar voltadas para o acesso e a permanência na escola, a aprendizagem e a valorização do universo cultural das populações do campo. Não se encontram, porém, nos documentos oficiais, referências à integração entre esse programa e o Mais Cultura que atenda especificamente ao que propõe a estratégia 3.10 do PNE. É possível encontrar pontos de contato entre as ações desses programas, inclusive no que se refere às formas de apoio, a maior parte realizada de modo associado a grandes programas já mantidos pelo FNDE, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o PDDE. Não se percebe, porém, a efetiva interação programática como formulação de política pública específica.

O relatório de gestão relativo ao ano de 2015, do Ministério da Educação (BRASIL, 2016a), faz menção ao Pronacampo, detalhando apenas os recursos aplicados para construção ou reforma de escolas. A dimensão política de integração entre educação e cultura não é abordada.

A qualificação profissional e social é promovida por meio de programas como o Pronatec (ao qual, nesse particular, se integra o Pronacampo) e

o Projovem (Urbano e Campo). Este último, porém, está voltado para jovens de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental.

De acordo com o relatório de gestão do MEC relativo a 2015 (BRASIL, 2016), por meio das iniciativas que compõem o Pronatec, de 2011 a 2015, foram realizadas 2,7 milhões matrículas em cursos técnicos de nível médio. Em 2015, foram realizadas mais de 440 mil matrículas nesses cursos. Entre 2011 e 2014, o Pronatec alcançou a meta inicial de 8 milhões de matrículas, sendo 2,3 milhões (28%) em cursos técnicos e 5,8 milhões (72%) em cursos de formação inicial e continuada, de curta duração (FIC). Em relação ao total de matrículas no programa, após forte expansão entre 2011 (777 mil) e 2014 (3 milhões), houve significativa desaceleração em 2015, com o registro de 1,2 milhão de matrículas. Para 2016, foi anunciada a meta de 2 milhões de matrículas, sendo 350 mil em cursos técnicos e 1,6 milhão em cursos de qualificação profissional (GOMES, 2016).

Os números são expressivos, embora a eficácia do programa ainda careça de avaliações consistentes. Dados divulgados em 2016 indicam uma taxa de abandono da ordem de 20%, mais concentrada nos cursos FIC e entre os beneficiários de programas como o Brasil sem Miséria.

O Pronatec sem dúvida promoveu impulso na formação técnica e na qualificação profissional. Há, porém, muitos desafios ainda a ser enfrentados no âmbito da educação de jovens e adultos, como comprova a tabela 6.

Tabela 6 – Evolução das matrículas em Educação de Jovens e Adultos de ensino médio – 2011-2015

Ano	Matrículas em EJA – ensino médio	
	Total	Integrada à educação técnica
2011	1.364.393	41.971
2012	1.309.871	35.993
2013	1.283.609	41.269

Ano	Matrículas em EJA – ensino médio	
	Total	Integrada à educação técnica
2014	1.265.911	42.875
2015	1.269.984	38.212

Fonte: Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

O número de matrículas na educação de jovens e adultos, em nível médio, tem apresentado tendência decrescente, com uma pequena recuperação, quase estabilidade, entre 2014 e 2015. Mesmo assim, nesse último ano, o número de matrículas foi 7% inferior ao observado em 2011. O número de estudantes de EJA integrada à educação técnica, nesse período, oscilou bastante, registrando, em 2015, patamar inferior ao ocorrido em 2014 e mesmo em 2011.

Observe-se que, em 2015, o número total de matrículas em EJA correspondia a menos de 7% daqueles que, com idade igual ou superior a 25 anos, já haviam concluído o ensino fundamental ou contavam com o ensino médio incompleto. É sabido que esse número tão modesto é largamente influenciado pela população de faixas etárias mais avançadas, que dificilmente retorna aos estudos escolares. No entanto, na faixa dos 20 aos 24 anos de idade, essa proporção seria da ordem de 36% se todas as matrículas no ensino médio de EJA a eles correspondesse. Embora impreciso, esse número revela a expressiva quantidade de pessoas ainda muito jovens que não procuram ou não recebem atendimento escolar para completar a educação básica: no mínimo, 2,3 milhões de jovens entre 20 e 24 anos de idade.

Estratégia 3.11

3.11) redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos(as) alunos(as).

A proporção de estudantes matriculados no turno noturno do ensino médio tem decrescido. De acordo com os dados do censo da educação básica, constantes da tabela 7, o percentual diminuiu de 44,1%, em 2005, para 25,9% em 2014 e para 23,6%, em 2015. A tendência decrescente é constante e permaneceu nos primeiros anos de vigência do PNE.

Não há, porém, estudos que evidenciem se a proporção observada nesse último ano corresponde ao atendimento de demanda efetiva pela oferta do ensino noturno ou se ainda revela a dificuldade das redes de ensino em assegurar vagas no turno diurno.

Tabela 7 – Número de matrículas no ensino médio regular, total e turno noturno

Ano	Número de matrículas		
	Total (A)	Noturno (B)	% de B sobre A
2005	9.031.302	3.984.526	44,1
2012	8.377.942	2.574.540	30,7
2013	8.314.048	2.394.774	28,8
2014	8.300.189	2.151.484	25,9
2015	8.076.150	1.908.521	23,6

Fonte: Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Com relação ao outro tema da estratégia, o redimensionamento da distribuição territorial das escolas de ensino médio, não se encontrou informação que permita afirmar se essa proposta sequer chegou a entrar em andamento. Na órbita federal, não consta a existência de uma política específica.

Estratégia 3.12

3.12) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante.

O Conselho Nacional de Educação exarou a Resolução CEB/CNE nº 3/2012, que “define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância”. Há, pois, orientação normativa. Em 2014, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), do Ministério da Educação, divulgou documento intitulado *Ciganos: Documento Orientador para os Sistemas de Ensino*. Não há, porém, registro de políticas definidas para esse atendimento.

Estratégia 3.13

3.13) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão.

Essa estratégia se articula com a 3.8, sendo pertinentes, ao menos em parte, os comentários apresentados a esta última.

A lista de programas e ações do Ministério da Educação inclui ainda iniciativas pontuais no âmbito da formação continuada de educadores e prêmio para trabalhos de estudantes de ensino médio na temática de igualdade de gênero, entre outras ações.

Não há, porém, pesquisas nacionais sistemáticas sobre as causas da evasão. Mesmo aquelas realizadas eventualmente, como a promovida pela Fundação Getúlio Vargas (NERI, 2009), ou mesmo os suplementos de educação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do

IBGE, em 2004 e 2006, não lidam com questões relacionadas, por exemplo, a preconceitos, formas de discriminação ou gravidez precoce. Parece inconsistente haver, de um lado, a necessária definição de diretrizes de políticas que busquem evitar a incidência e, de outro, a inexistência de dados contínuos e atualizados sobre o tema.

Vejam-se a importância e a gravidade da questão, bem retratada em referência datada de mais de dez anos

ainda em divulgação realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (2004), foi citada uma pesquisa do Departamento de Pediatria do Hospital Universitário de Brasília (HUB), que durante quatro anos acompanhou 425 grávidas de 13 a 19 anos do Distrito Federal e do Entorno, mostrou que apenas 37,5% continuaram na escola durante a gravidez. Os motivos que levam 62,5% a deixarem de estudar são mal-estar, vergonha ou desestímulo. Os dados são de 2003. (ROCHA, 2009)

Mais recentemente, o Instituto Unibanco, cruzando dados da PNAD, revelou que

do total de 1,3 milhão de jovens de 15 a 17 anos fora da escola sem ensino médio concluído, 610 mil são de mulheres. Entre essas mulheres que abandonaram a escola precocemente, mais de um terço delas (o equivalente a 212 mil) já eram mães. Entre as 4,2 milhões de mulheres que ainda estavam estudando, apenas 95 mil já eram mães (ou 2% do total das que ainda estudavam). (QUEM..., 2016)

Estratégia 3.14

3.14) estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.

A reforma do ensino médio, ora em curso, poderá oferecer condições diferenciadas para a implementação dessa estratégia, com a criação de itinerários formativos específicos para as áreas nela mencionadas.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) mantém, desde 2009, o Programa de Iniciação Científica Júnior, destinado a estudantes de ensino médio de escolas públicas do ensino regular, escolas militares, escolas técnicas, ou ainda escolas privadas de aplicação. Esses alunos se integram aos grupos dos programas de iniciação científica mantidos, com apoio do órgão, em instituições de educação superior e de pesquisa. Em 2009, foram concedidas bolsas a 3.638 estudantes. Em 2016, houve 17.326 bolsistas. O ápice das concessões ocorreu em 2014, com 23.061 estudantes contemplados.

Na mesma direção, segue, no âmbito da Capes, o Programa de Apoio a Projetos Extracurriculares: Investindo em Novos Talentos da Rede Pública para Inclusão Social e Desenvolvimento da Cultura Científica, conhecido resumidamente como Programa Novos Talentos. Lançado em 2012, foi inspirado na Rede Nacional de Educação e Ciência, criação do Prof. Dr. Leopoldo de Meis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ao final dos anos 1980. O primeiro edital lançado, em 2012, previu o envolvimento de 6.629 alunos de graduação, 1.172 alunos de pós-graduação, 104.603 estudantes de ensino médio e 23.281 professores da educação básica.

A Rede Nacional de Educação e Ciência reúne 39 grupos de 23 instituições de ensino e pesquisa, distribuídas entre 15 estados brasileiros, visando a melhoria das condições de ensino de ciências a jovens carentes. Suas duas principais ações são: cursos experimentais de curta duração e estágios. As universidades participantes oferecem, no período de férias, cursos destinados a alunos do ensino médio e professores do ensino básico da rede pública. Desses cursos são selecionados alunos e professores para estagiarem nos laboratórios das universidades, com a orientação de estudantes de pós-graduação. Há também outras atividades, como

a produção de material didático diferenciado, peças de teatro, clube de ciências, olimpíadas do conhecimento, projetos itinerantes e outros.

Várias instituições de educação superior desenvolvem projetos, no âmbito da extensão, de articulação com o ensino médio, proporcionando às escolas de ensino médio contato com inovações científicas e tecnológicas e inserindo estudantes e professores aos ambientes e laboratórios universitários. Além das experiências nas áreas das ciências naturais, há também outras, relacionadas às engenharias e às ciências sociais. Não há, porém, levantamento sistemático sobre o tema. No âmbito do Ministério da Educação, o fomento poderia ser ampliado, por exemplo, por meio do Programa de Apoio à Extensão Universitária (Proext).

Cabe ainda mencionar a relevância da continuidade e do fortalecimento das olimpíadas do saber, como a Olimpíada Brasileira de Matemática e a Olimpíada Nacional de Ciências, cujo potencial para estimular a dinâmica de aprendizado nas redes escolares pode ser ainda ampliado.

Considerações finais

O ensino médio não se encontra em expansão. A população de 15 a 17 anos de idade segue crescendo e o número de estudantes nesse nível de ensino vem diminuindo. O atendimento na educação técnica segue a passos lentos. As políticas voltadas para as diversas dimensões qualitativas da meta, expressas nas estratégias, parecem carecer de integração, sem caracterizar a existência de uma efetiva política abrangente de desenvolvimento do ensino médio.

A reforma legislativa sobre o ensino médio abriu as possibilidades de sua flexibilização e diversificação. Mas há questões não resolvidas. Por um lado, o texto legal prevê diversificação tão ampla que a combinação entre a BNCC e os itinerários formativos poderá vir a ser totalmente distinta

de um ente federado para outro. Por outro lado, paradoxalmente, o texto também permite que as mudanças não ocorram de fato, admitindo que dada rede escolar opte por itinerário formativo único, isto é, praticamente mais do mesmo em relação ao que já acontecia.

O fomento ao ensino médio em tempo integral é oportuno, mas de pequeno alcance. Como se combina sua existência ao lado da necessidade de integrar às redes de ensino mais de 2 milhões de jovens que não estão estudando?

Em resumo, a decisão política de implementar programas e ações voltados para o ensino médio é com certeza acertada. No entanto, há necessidade de definição de uma política mais abrangente, que considere todas as questões envolvidas, para que haja chances efetivas de que as estratégias do PNE sejam seguidas e a meta 3, por fim, alcançada.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista do Projeto de Lei de Conversão nº 34, de 2016, da Medida Provisória nº 746, de 2016, que “altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; 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; o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho; e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2015; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119066>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB)*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 24 abr. 2017.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 24 abr. 2017.

_____. *Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; 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; o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho; e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2015; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm>. Acesso em: 24 abr. 2017.

_____. Medida Provisória nº 746, de 2016. Atividade Legislativa. *senado.leg.br*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126992>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório de gestão consolidado: exercício de 2015*. Brasília: MEC, 2016a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=-49951-rg-se-mec-2015-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 24 abr. 2017.

CAMARGO, P. C.; PAZELLO, E. T. Uma análise do efeito do programa bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 18, n. 4, p. 623-640, out./dez. 2014.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&-pid=S1413-80502014000400003>. Acesso em: 24 abr. 2017.

GOMES, Ana Valeska A. *O que podemos dizer sobre o Pronatec?*. Brasília: Câmara dos Deputados/Conle, 2016. (Estudo Técnico). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2016_9576_pronatec_ana-valeska>. Acesso em: 24 abr. 2017.

INEP. *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília: Inep, 2015. 404 p. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

NERI, M. (coord.). *O tempo de permanência na escola e as motivações dos sem-escola*. Rio de Janeiro: FGV/Ibre; CPS, 2009. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/finais/Etapa3-Pesq_MotivacoesEscolares_sumario_principal_anexo-Andre_FIM.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar*. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para discussão; n. 1.814). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/954/1/TD_1814.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.

QUEM são os jovens fora da escola? *Aprendizagem em foco*, São Paulo, n. 5, fev. 2016. Disponível em: <<http://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/5/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

ROCHA, Cinthya A. *Gravidez na adolescência e evasão escolar*. Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura em Pedagogia) – Instituto de Biociências, Unesp, Rio Claro, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120798/rocha_ca_tcc_rcla.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 abr. 2017.