



Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

## A Formação da Agenda na Reforma do Ensino Médio Brasileiro

Samara Delgado de Resende

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Orientadora:  
Professora Doutora Teresa Seabra, Professora Auxiliar  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2019



Departamento de Sociologia e Políticas Públicas

## A Formação da Agenda na Reforma do Ensino Médio Brasileiro

Samara Delgado de Resende

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Orientadora:  
Professora Doutora Teresa Seabra, Professora Auxiliar  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2019

A Formação da Agenda na Reforma do Ensino Médio Brasileiro  
Samara Delgado de Resende

Setembro,  
2019

A Formação da Agenda na Reforma do Ensino Médio Brasileiro  
Samara Delgado de Resende

Setembro, 2019



## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de agendamento da reforma do ensino médio brasileiro, ciclo que compreende as idades entre 15 e 17 anos. Esta reforma surgiu com a Medida Provisória nº746/16 e foi concretizada pela Lei nº13.415/17. Dentre as principais mudanças trazidas por esta política estão a reorganização curricular segundo itinerários formativos e o fomento ao ensino em tempo integral.

Utilizando a Teoria dos Fluxos Múltiplos elaborada por John Kingdon, são analisados cada um dos fluxos relacionados à política em questão: a caracterização do problema, a formação das propostas e o cenário político. No fluxo dos problemas são estudados os principais indicadores referentes ao ensino médio. Os resultados da educação são insatisfatórios, o que pressiona por mudanças. No fluxo das alternativas são abordados os documentos e pareceres que contribuíram para a formação da proposta e suas alterações ao longo do debate legislativo. Embora haja semelhanças com outros projetos em tramitação, a proposta do governo foi alvo de resistência por parte de especialistas e acadêmicos. Sobre o contexto político, busca-se compreender de que maneira o conturbado cenário vigente, marcado pela crise econômica e política, influenciou na aprovação da reforma.

Por fim, é analisado o encontro entre os fluxos (*coupling*) e a subida da proposta à agenda dos políticos. Nesse processo, conclui-se que os argumentos voltados à recuperação econômica e à adaptação da educação ao mercado de trabalho preponderaram sobre as reais necessidades do ensino médio brasileiro.

**Palavras-chave: educação; reforma do ensino médio; Teoria dos Fluxos Múltiplos; Brasil.**

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the process of scheduling the reform of Brazilian high school, a cycle that includes the ages between 15 and 17 years. This reform came with Provisional Measure No. 746/16 and was implemented by Law No. 13.415 / 17. Among the main changes brought by this policy are the curriculum reorganization according to formative itineraries and the promotion of full-time teaching.

Using the theory of Multiple Streams developed by John Kingdon, each of the streams related to the policy in question is analyzed: the characterization of the problem, the formation of the proposals and the political scenario. In the flow of problems the main indicators related to high school are studied. Education outcomes are unsatisfactory, pushing for change. In the flow of alternatives, the documents and opinions that contributed to the formation of the proposal and its amendments during the legislative debate are discussed. Although there are similarities with other projects underway, the government's proposal was resisted by experts and academics. Regarding the political context, we seek to understand how the troubled current scenario, marked by the economic and political crisis, influenced the approval of the reform.

Finally, the coupling between the streams and the proposal's rise to the politicians' agenda is analyzed. In this process, it is concluded that the arguments aimed at economic recovery and the adaptation of education to the labor market prevailed over the real needs of Brazilian high school.

**Keywords: education; high school reform; Multiple Streams Theory; Brazil.**

## ÍNDICE

Resumo .....	i
Abstract .....	ii
Índice de gráficos.....	vi
Glossário de siglas .....	vii
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Estudo de Políticas Públicas.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Modelo do Ciclo Político.....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Formação da Agenda .....</b>	<b>5</b>
<b>1.4 Teoria dos Fluxos Múltiplos (Multiple Streams) .....</b>	<b>6</b>
<i>1.4.1 Reconhecimento do problema (Problems) .....</i>	<i>6</i>
<i>1.4.2 Formação e refinamento das propostas (Policy Primeval Soup) .....</i>	<i>7</i>
<i>1.4.3 Processos políticos (Political Stream) .....</i>	<i>7</i>
<i>1.4.4 Abertura da janela de políticas.....</i>	<i>8</i>
<b>CAPÍTULO 2 – REFORMA DO ENSINO MÉDIO BRASILEIRO.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Enquadramento jurídico .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Ensino Médio no Brasil .....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 Reforma do Ensino Médio – Lei nº13.415/17 .....</b>	<b>12</b>
<b>2.4 Principais mudanças da reforma.....</b>	<b>12</b>
<i>2.4.1 Carga horária.....</i>	<i>12</i>
<i>2.4.2 Base Nacional Comum Curricular .....</i>	<i>12</i>
<i>2.4.3 Itinerários formativos .....</i>	<i>13</i>
<i>2.4.4 Notório saber dos professores .....</i>	<i>14</i>
<i>2.4.5 Educação em tempo integral.....</i>	<i>14</i>

<b>2.5 Críticas à reforma.....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 3 – FORMAÇÃO DA AGENDA PARA APROVAÇÃO DA REFORMA DO ENSINO MÉDIO.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 A pressão do problema.....</b>	<b>17</b>
<i>3.1.1 Caracterização do problema.....</i>	<i>17</i>
<i>3.1.2 Metas do Plano Nacional da Educação.....</i>	<i>18</i>
<i>3.1.3 Carga Horária.....</i>	<i>20</i>
<i>3.1.4 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.....</i>	<i>21</i>
<i>3.1.5 Brasil no Pisa 2015.....</i>	<i>21</i>
<i>3.1.6 Crise na educação? .....</i>	<i>22</i>
<b>3.2 Formação da proposta .....</b>	<b>24</b>
<i>3.2.1 Fluxo das políticas .....</i>	<i>24</i>
<i>3.2.2 Formação da Medida Provisória nº 746/16 .....</i>	<i>24</i>
<i>3.2.3 Origens da proposta de reforma .....</i>	<i>26</i>
<i>3.2.4 Aspectos polêmicos da proposta inicial do governo .....</i>	<i>28</i>
<i>3.2.5 Processo legislativo da reforma .....</i>	<i>30</i>
<i>3.2.6 Refinamento da proposta .....</i>	<i>31</i>
<b>3.3 Força do contexto político.....</b>	<b>32</b>
<i>3.3.1 Fluxo Político.....</i>	<i>32</i>
<i>3.3.2 Breve retrospectiva sobre as políticas educacionais.....</i>	<i>33</i>
<i>3.3.3 Contexto de insatisfação popular.....</i>	<i>35</i>
<i>3.3.4 Governo Michel Temer.....</i>	<i>36</i>
<i>3.3.5 Formação de uma nova agenda.....</i>	<i>38</i>
<i>3.3.6 Reforma na educação.....</i>	<i>40</i>
<i>3.3.7 Troca de equipe no Ministério da Educação .....</i>	<i>41</i>

<b>4. CONCLUSÃO.....</b>	<b>42</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>45</b>
<b>FONTES.....</b>	<b>51</b>

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 3.1 – Taxa de frequência escolar .....	18
Gráfico 3.2 – Taxa de escolarização líquida no Ensino Médio .....	19
Gráfico 3.3 – Número de matrículas no ensino médio em tempo integral e parcial .....	20
Gráfico 3.4 – Média diária de horas-aula no ensino médio .....	20
Gráfico 3.5 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica .....	21

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

ANPED – Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CEENSI – Comissão Especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do ensino médio

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONSED - Conselho de Secretários Estaduais de Educação

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DCNEM - Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação Anísio Teixeira

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MP – Medida Provisória

PCNEM – Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio

PISA - Programme for International Student Assessment

PMDB – Partido Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Educação

PT – Partido dos Trabalhadores

## INTRODUÇÃO

A presente investigação tem por temática a educação básica brasileira, em especial o ensino médio, ciclo que compreende a faixa etária entre 15 e 17 anos. Este ciclo de ensino foi alvo de discussões e modificações em 2016 e 2017, com a edição da Medida Provisória nº 746/2016 e a Lei nº 13.415/2017. A reforma do ensino médio proporcionada por essas medidas teve como característica mais marcante promover mudanças curriculares, tanto na criação da Base Nacional Comum Curricular quanto na reorganização dos conteúdos conforme diferentes itinerários formativos.

Essas alterações foram alvo de duras críticas por parte da população, principalmente especialistas em educação, acadêmicos e estudantes. Ainda assim, a reforma foi aprovada e encontra-se em fase de implementação. Este trabalho objetiva, portanto, compreender de que maneira essa proposta de reforma surgiu e como compôs a agenda dos políticos para sua aprovação.

Neste caso, abordar-se-á o processo de formação da agenda de decisão dos políticos, utilizando-se a teoria dos fluxos múltiplos elaborada por John Kingdon, em 1984. Por meio da análise dos três fluxos independentes, buscar-se-á compreender de que maneira a pressão do problema, a formação da proposta e o contexto político influenciaram na proposição e aprovação de tal reforma.

Para investigação dessas questões foram de fundamental importância a análise documental de relatórios e pareceres elaborados nas comissões legislativas para discussão da proposta, assim como a exposição de motivos apresentada pelo Ministério da Educação e os votos parlamentares. Também foram consultados os principais dados estatísticos referentes ao ensino médio, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e os relatórios sobre a educação básica realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O trabalho encontra-se estruturado em 4 capítulos. O primeiro abrange uma breve revisão teórica sobre o estudo de políticas públicas, dando ênfase aos principais aspectos da teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon (2014). No segundo capítulo passa-se para a exposição de características da educação brasileira, aprofundando o estudo sobre a reforma do ensino médio em questão. Já no terceiro capítulo é realizada a investigação sobre os acontecimentos referentes a cada um dos fluxos propostos por Kingdon: de que forma o problema da educação

brasileira contribuiu para a realização de mudanças; como a proposta apresentada pelo Presidente da República foi formulada; e de que maneira o conturbado contexto político brasileiro contribuiu para a aprovação da reforma. Por fim, conclui-se o trabalho analisando o encontro dos três fluxos que promoveram a subida do tema à agenda dos governantes.

# CAPÍTULO 1. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## 1.1 Estudo de Políticas Públicas

Existem diversas formas de abordagem e conceituação das políticas públicas. Muitos autores divergem sobre questões como a competência para elaboração das políticas, a exigência de uma postura ativa ou omissa do órgão político, a complexidade das diretrizes estruturantes ou operacionais que compõem a medida, entre outros pontos (Secchi, 2013).

O estudo de políticas públicas enquanto campo disciplinar autônomo surgiu nos Estados Unidos da América, no contexto pós-segunda guerra mundial. Em um momento marcado pelo aumento da intervenção do Estado, que passou a alargar sua atuação para os mais variados campos, foi crescendo uma pressão por maior efetividade nas ações públicas (Araújo, Rodrigues, 2017). Como ressaltam Knoepfel *et al* (2008:7), a evolução das democracias ocidentais implicou em enormes desafios para os atores do setor público, como satisfazer às cada vez maiores e mais heterogêneas exigências dos cidadãos, controlar os gastos públicos e as crises econômicas e responder a uma crescente necessidade de profissionalização da gestão pública.

De acordo com Lindblom:

La llamada escuela del "public policy" nos ha ido aportando un volumen significativo de estudios y análisis en los que subyace la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha. El mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción, conectando con otras disciplinas, como la economía, el derecho o la sociología, en la voluntad de explicar procesos de intervención pública en sociedades pluralistas (Lindblom, 1991:5).

A análise das políticas públicas surge com o objetivo fornecer elementos de compreensão e resposta a questões fundamentais sobre legitimidade, efetividade e sustentabilidade das ações públicas (Knoepfel et al, 2008:8). Maria de Lurdes Rodrigues (2017) define, ainda, que a disciplina tem por objetivo “compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública, analisar as suas continuidades e rupturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento” (Rodrigues, 2017:5).

Portanto, o estudo de políticas públicas parte de um contexto pluralista no qual interagem múltiplos atores, como políticos eleitos, funcionários públicos, grupos de interesses, partidos políticos, mídia, entre outros. O estudo desses atores e suas características é de grande

importância para entender qual sua relação com o desenvolvimento da agenda das autoridades públicas, de que maneira influenciam a tomada de decisão e qual sua participação na implementação e avaliação das políticas públicas (Lindblom, 1991).

## **1.2 Modelo do Ciclo Político**

Diversas são as teorias que buscam analisar as políticas públicas. Conforme Tomas Dye (2011), os modelos são uma forma de representação da vida política com o objetivo de simplificar o entendimento, pois buscam ordenar a realidade, identificar o que é relevante e promover uma comunicação mais significativa. Alguns modelos centram suas atenções no contexto político que leva à criação da política, outros nos atores envolvidos, outros em sua implementação ou avaliação.

Para facilitar e enriquecer este estudo, cabe mencionar o modelo do ciclo político ou das etapas. Nesse modelo as políticas públicas são analisadas como um processo capaz de ser dividido em etapas sucessivas que relacionam-se de maneira lógica e sequencial. Dessa forma, torna-se mais fácil perceber o caminho da política ao longo do tempo e evidenciar continuidades, rupturas e inovações a cada recomeçar do ciclo político.

“[...] a ação pública, orientada para a resolução dos problemas, é analisada como um processo sequencial e inacabado que se repete e reconstrói, em resultado de mudanças induzidas por efeito de feedback das próprias políticas públicas, ou por alterações do contexto ou da relação entre os autores e instituições envolvidos” (Rodrigues, 2017:6).

Embora existam muitas possibilidades de representação do ciclo político<sup>1</sup>, que variam no número de etapas e sua complexidade, é possível perceber algumas etapas comuns à maioria dos modelos. A primeira congrega a definição do problema e seu agendamento, que referem-se ao contexto no qual o problema público está inserido e o momento em que este passa a receber maior atenção da população, dos políticos e da mídia. A segunda etapa passa pelo processo de formulação das alternativas para solucionar ou atenuar o problema e pela legitimação das decisões políticas. Na sequência, a terceira etapa busca analisar a implementação da medida, a fim de estudar os desdobramentos financeiros, institucionais e organizacionais para concretização da política pública. Por fim, a quarta etapa trata do acompanhamento e avaliação

---

<sup>1</sup> O modelo elaborado por Lasswell (1956), um dos primeiros autores a propor essa forma de abordagem das políticas públicas, dividiu-as em 7 etapas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação.

da política implementada, com o objetivo de analisar seus resultados, gerar *feedbacks* e promover melhorias, reiniciando o ciclo da política pública (Rodrigues, 2017).

Embora o ciclo político seja um dos principais modelos para estudo das políticas públicas, este serve mais como uma ferramenta para facilitar o estudo das etapas do que como uma teoria capaz de explicar os fatos e acontecimentos relacionados à política pública. Ao traçar o caminho da política, este modelo permite acompanhar sua sequência e aplicar em conjunto outras teorias para estudo aprofundado de cada uma das etapas.

Outra relevante crítica à decomposição da política pública em etapas cíclicas merece destaque:

While there are indeed different processes, they do not necessarily follow one another through time in any regular pattern. Instead, several streams develop independently; they are logically coequal, and none necessarily precedes the others chronologically. Then, the separate streams become coupled at critical junctures, rather than following from one another (Kingdon, 2014:78).

John Kingdon, portanto, tece críticas ao modelo das etapas por defender que as políticas públicas nem sempre seguem uma sequência preordenada, composta por fases sucessivas e organizadas. Além disso, o autor vê a formação da agenda não apenas como a etapa inicial da trajetória da política pública, mas como o resultado de um complexo encontro entre processos, que serão detalhados adiante.

### **1.3 Formação da Agenda**

Este trabalho focar-se-á na análise da primeira etapa do ciclo político da Reforma do Ensino Médio brasileiro, aprovada em 2017. Como mencionado, esta etapa está relacionada à definição do problema público e à sua entrada na agenda política.

Embora existam diversas formas de análise do agendamento, estas buscam, em suma, evidenciar o contexto político no qual a medida está inserida, quais são as organizações envolvidas e as pressões por elas exercidas, quais os interesses presentes e quais as ideias predominantes.

Para aprofundar a análise do processo de agendamento da política pública em questão, será utilizada a Teoria dos Fluxos Múltiplos (Multiple Streams) desenvolvida por John Kingdon na década de 80. Este autor teve como principal objetivo entender por que alguns assuntos têm maior destaque na agenda das políticas e por que algumas alternativas recebem mais atenção

do que outras. Assim, Kingdon aprofundou seus estudos em dois processos de pré-decisão, ou seja, anteriores à aprovação e à implementação da política pública: a formação da agenda e a especificação das alternativas.

O primeiro processo centra-se na análise do conjunto de matérias que podem chamar a atenção dos políticos e entrar para a agenda governamental. Esta agenda, conforme define Kingdon (2014:3), “*is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time*”. O segundo processo, focado na especificação das alternativas, analisa a seleção de certas propostas dentre uma diversidade de soluções possíveis, reduzindo-as a um pequeno conjunto de alternativas que chega a ser efetivamente considerado.

#### **1.4 Teoria dos Fluxos Múltiplos (multiple streams)**

O ponto central da teoria apresentada por Kingdon está na perspectiva de que a formação/alteração da agenda é o resultado do encontro (*coupling*) entre três fluxos distintos e independentes: (1) o reconhecimento do problema; (2) a formação e refinamento das propostas de políticas; e (3) os processos políticos.

##### **1.4.1 Reconhecimento do problema (Problems)**

O primeiro fluxo refere-se ao reconhecimento de um problema público. Segundo o autor, a caracterização de um problema advém da percepção de que algo deve ser feito para minimizar ou resolver determinada situação. Nesse fluxo, exercem grande influência os indicadores estatísticos pois são capazes de revelar a magnitude de uma situação ou conhecer suas mudanças ao longo do tempo. De maneira semelhante atuam os *feedbacks* de programas públicos que, ao revelarem falhas de implementação e pontos negativos, colaboram para a geração de melhorias.

Outro importante fator que contribui para evidenciar um problema público é a ocorrência de eventos inesperados, como crises e desastres. Aliados a uma percepção pré-existente de um problema, esses eventos retomam a atenção sobre determinado assunto e pressionam para que atitudes sejam tomadas.

Além dos eventos e indicadores, a percepção do problema está diretamente relacionada com os valores e ideais presentes na sociedade, pois é a partir da interpretação dada a determinada situação que esta passa a requerer atitude política. Isso inclui não apenas os assuntos com os quais o Estado deve ocupar-se, mas também, sob qual categoria serão tratados.

#### ***1.4.2 Formação e refinamento das propostas (Policy Primeval Soup)***

Utilizando-se de uma analogia com o processo biológico de seleção natural, Kingdon define este fluxo como um emaranhado de ideias que flutuam ao redor dos políticos. Nessa “Policy Primeval Soup”, como a denominou, algumas ideias sobrevivem e prosperam, enquanto outras sofrem mutações ou recombinações.

Este fluxo abrange um conjunto de ideias e soluções que são elaboradas dentro das comunidades de políticas (*policy communities*). Esses grupos são compostos por especialistas de diferentes áreas, como acadêmicos, investigadores, consultores, servidores públicos, entre outros atores, que interagem entre si a fim de criar soluções, promover debates e construir propostas. Nestas comunidades circula uma vasta gama de possibilidades, onde as mais diversas ideias são geradas e constantemente estudadas. Por esse motivo, Kingdon defende que o fluxo das políticas é mais contínuo e menos dependente da atuação do governo.

Após a criação de uma proposta, passam a atuar nesse fluxo os empreendedores políticos. Esse grupo de atores tem como principal papel promover determinadas propostas junto aos políticos em busca de algum retorno futuro. Muitas vezes, os empreendedores políticos escolhem primeiro suas propostas favoritas para, em seguida, relacioná-las a algum problema público.

Embora o fluxo das alternativas seja independente, os empreendedores políticos exercem papel fundamental no amadurecimento das propostas entre os políticos. Segundo Kingdon, é essencial que a proposta passe por um processo de suavização (*soften up*) entre os decisores para que, quando for o momento oportuno para sua discussão política, estes já estejam familiarizados com a proposta e mais dispostos a aceitá-la.

#### ***1.4.3 Processos políticos (Political Stream)***

O terceiro fluxo apresentado por John Kingdon analisa de que maneira o contexto político influencia a agenda governamental. Este fluxo é composto por forças que condicionam a atuação dos políticos e moldam suas agendas, como o clima nacional, a pressão exercida por grupos de interesses, os resultados eleitorais, a distribuição partidária no Congresso e as mudanças na gestão.

O clima nacional está relacionado à noção de que um grande número de pessoas pensa de maneira semelhante, com valores e ideais alinhados. O conhecimento da opinião pública pelos políticos pode revelar-se uma importante estratégia para aferir o momento ideal para

apresentar uma proposta, pois esta pressão social pode funcionar como um terreno fértil ou hostil para discussão de determinada política.

Outros relevantes fatores de influência no fluxo político são o resultado das eleições e a consequente troca de gestores e legisladores. Com a eleição de novos governantes, a agenda governamental passa a priorizar as propostas defendidas em campanha pelos candidatos eleitos, o que fortalece seu poder de transformação da agenda. O mesmo pode ocorrer nas casas legislativas em que, após as eleições, haja uma transformação nos partidos e bancadas dominantes, formando-se novas maiorias.

Além de atores visíveis, que recebem maior atenção pública e da mídia, grupos pouco conhecidos pelo público também exercem influência no contexto político. É o caso de grupos de interesse, elites políticas e grupos econômicos que pressionam a ação de governantes, bloqueando ou promovendo atividades.

#### ***1.4.4 Abertura da janela de políticas***

Os três fluxos acima apresentados são autônomos e atuam de maneira independente em grande parte do tempo. É possível perceber algumas especificidades em cada fluxo, o que diferencia seus desenvolvimentos e a forma como interagem entre si. Embora os fluxos atuem de maneira diferente, não são absolutamente independentes, visto que um pode influenciar os demais.

As propostas flutuam no fluxo das políticas de maneira constante, mas de repente podem ser elevadas à agenda governamental pois passam a ser vistas como soluções para determinados problemas ou porque políticos passam a defendê-las. Em momentos como esse, os fluxos se encontram e abre-se uma janela de oportunidade para o debate da política pública. Como define Kingdon,

The policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems. Indeed [...], advocates lie in wait in and around government with their solutions at hand, waiting for problems to float by to which they can attach their solutions, waiting for a development in the political stream they can use to their advantage (2014:165).

A abertura dessa janela, portanto, representa uma oportunidade para que o tema entre na agenda de decisão dos governantes. O encontro entre os fluxos e a abertura dessa janela são, em geral, momentos um tanto imprevisíveis. Embora dentro de cada fluxo haja padrões e

comportamentos minimamente estruturados, a abertura da janela ainda é difícil de ser calculada. Há casos, no entanto, que a abertura da janela é de fácil previsão. Tratam-se de temas em que existe determinação legal para aprovação e renovação de políticas, nos quais a janela abre-se periodicamente.

Após aberta, a janela assim permanece por um curto período. Como menciona Kingdon, “*predictable or unpredictable, open windows are small and scarce. Opportunities come, but they also pass. Windows do not stay open long. If a chance is missed, another must be awaited*” (2014:204). Por isso, é muito importante que a proposta esteja amadurecida o suficiente para entrar na agenda de decisão, já tendo passado por um processo prévio de preparação, discussão e aceitação entre os principais atores envolvidos.

O modelo desenvolvido por Kingdon, no qual o encontro dos três fluxos é capaz de promover mudanças na agenda governamental, não é absoluto. O próprio autor reconhece que desenvolver regras rígidas e rápidas seria reduzir a análise de um campo tão complexo. Há momentos em que algum fator pode ser tão importante que chega a minimizar a relevância de outras condições ou até inverter o sentido da política que predominava até então. Kingdon reforça o caráter probabilístico de seu modelo, ressaltando que as condições e padrões estabelecidos apenas tornam alguns eventos mais prováveis e outros menos prováveis de acontecer. Dessa forma, cumpre seu papel em analisar o motivo de certos assuntos terem maior espaço na agenda governamental, enquanto outros sequer chegam a ser mencionados pelos governantes.

## **CAPÍTULO 2 – REFORMA DO ENSINO MÉDIO BRASILEIRO**

### **2.1 Enquadramento jurídico**

O Direito à Educação integra um conjunto de direitos fundamentais consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu art. 6º. A partir de 1988, a educação passou a integrar o rol dos direitos sociais, compondo a segunda dimensão dos direitos fundamentais. Essa dimensão é marcada por uma atuação positiva do Estado na garantia de necessidades mínimas, na promoção da igualdade e na busca pela justiça social (Araujo e Nunes Junior, 2005).

Em seu art. 205, a Constituição estabelece que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O dever do Estado de oferecer educação gratuita compreende o ensino básico obrigatório dos 4 aos 17 anos de idade, divididos entre os seguintes ciclos: educação infantil (até 5 anos de idade), ensino fundamental (faixa etária entre 6 e 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos de idade). Para aqueles que não tiveram acesso à educação em idade própria a cada ciclo, é oferecida a Educação para Jovens e Adultos (EJA) (Art. 208 da CRFB/88).

A regulação da educação, em atendimento à forma federativa do Estado brasileiro, é estabelecida da seguinte maneira: cabe à União, privativamente, estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional e elaborar as normas gerais, enquanto aos Estados e Municípios cabe legislar de maneira suplementar, em competência concorrente com a União (Arts. 22 e 24, CRFB/88).

Para além da competência legislativa, a prestação do serviço público também é dividida entre os entes federativos de forma colaborativa. Dessa forma, os Municípios darão prioridade ao oferecimento da educação infantil e do ensino fundamental, enquanto os Estados e o Distrito Federal atuarão, prioritariamente, no ensino médio, além do reforço ao ensino fundamental (Art. 211, CRFB/88). A União, embora atue de maneira complementar aos demais entes, apresenta maior protagonismo na prestação do ensino superior.

## **2.2 Ensino Médio no Brasil**

O presente trabalho centrar-se-á no estudo do ensino médio, que compreende os 3 anos finais do ensino obrigatório. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>2</sup>, estima-se que existem cerca de 8 milhões de alunos matriculados no ensino médio.

Para além dessa grandeza, é possível verificar uma diversidade bastante contrastante de perfis e oportunidades dos estudantes que compõem esse número. Os alunos dividem-se entre escolas privadas e públicas, possuem renda domiciliar desiguais e apresentam desempenhos discrepantes nos exames nacionais. Além disso, diferem também em seu percurso após a conclusão do ensino médio, no qual alguns seguem o itinerário escolar, seja para o ensino técnico ou superior, e outros vão para o mercado de trabalho.

## **2.3 Reforma do Ensino Médio – Lei 13.415/17**

Visando a promoção de melhorias no ensino médio, foi editada a Medida Provisória nº 746, em setembro de 2016, que propôs diversas alterações nesse ciclo de ensino. As medidas provisórias são instrumentos do sistema jurídico brasileiro de competência exclusiva do Presidente da República, cuja finalidade é editar medidas de caráter relevante e urgente, sem prévia aprovação legislativa. Essas medidas possuem força de lei, mas apresentam vigência limitada a 60 dias, prazo prorrogável por igual período, para que seu conteúdo seja apreciado pelo Poder Legislativo e, possivelmente, seja convertida em Lei.

Embora a utilização desse instrumento jurídico tenha sido contestada, questionando-se sua adequação para tratar de mudanças tão complexas e duradouras, a Medida Provisória nº 746/2016 foi aprovada. Após vários debates e algumas alterações decorrentes das mais de 500 proposições de emendas nas Casas Legislativas, a medida provisória foi convertida na Lei nº 13.415, sancionada em 16 de fevereiro de 2017.

Além da discussão legislativa sobre a reforma, a medida provisória também provocou imensos debates na sociedade, o que gerou protestos, ocupações de escolas e até adiamento do

---

<sup>2</sup> Para mais informações sobre o ensino médio brasileiro, ver Relatório do segundo ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%C3%93RIO+DO+SEGUNDO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+2018/9a039877-34a5-4e6a-bcfd-ce93936d7e60?version=1.17>>. Acesso em 15 dez 2018.

Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 2016<sup>3</sup>, principal avaliação de âmbito nacional do referido ciclo e porta de entrada para o ensino superior.

## **2.4 Principais mudanças da reforma**

Para facilitar o estudo, os principais pontos trazidos pela reforma do ensino médio serão divididos em 5 temáticas, sendo (1) carga horária, (2) Base Nacional Comum Curricular, (3) itinerários formativos, (4) notório saber dos professores e (5) educação em tempo integral.

### **2.4.1 Carga horária**

O primeiro ponto a ser abordado é o aumento da carga horária anual para cada ciclo do ensino médio. A previsão de carga horária mínima é de 800 horas anuais, divididas em ao menos 200 dias letivos de efetivo trabalho escolar. Com a reforma, manteve-se essa previsão, mas foi estipulada a ampliação progressiva da carga horária anual para 1.400 horas. Como meta intermediária, estabeleceu-se a exigência de que as escolas ofereçam ao menos 1.000 horas anuais em até 5 anos<sup>4</sup>.

Esta medida apresentou caráter mais pacífico e até pouco inovador, já que muitas escolas já adotam a carga horária mínima de 1.000 horas anuais.

### **2.4.2 Base Nacional Comum Curricular**

O segundo ponto de análise envolve as políticas de formulação e implementação do currículo. Foi instituída a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), “documento eminentemente pedagógico, que detalha as competências e as habilidades esperadas nas áreas de conhecimento” (Ministério da Educação, s.a.).

A elaboração da BNCC, que inclui a previsão dos conteúdos mínimos exigidos e as orientações gerais, é de competência do Ministério da Educação. Já a elaboração dos currículos e dos projetos pedagógicos fica a cargo dos sistemas de ensino estaduais, para facilitar o atendimento das especificidades de cada região. O documento final sobre a BNCC do ensino médio foi

---

<sup>3</sup> Sobre os protestos decorrentes da edição da MP 746/2016, ver a reportagem publicada no portal de notícias G1, em 08 fev. 2017, disponível em < <https://g1.globo.com/educacao/noticia/entenda-a-reforma-do-ensino-medio.ghtml>>.

<sup>4</sup> Lei nº 9.394/96, Art 24, § 1º A carga horária mínima anual de que trata o inciso I do caput deverá ser ampliada de forma progressiva, no ensino médio, para mil e quatrocentas horas, devendo os sistemas de ensino oferecer, no prazo máximo de cinco anos, pelo menos mil horas anuais de carga horária, a partir de 2 de março de 2017.

aprovado em dezembro de 2018, estabelecendo-se prazo de 2 anos para sua implementação pelos Estados e o Distrito Federal.

Outra importante mudança relacionada ao currículo foi a estipulação da obrigatoriedade de ensino do Inglês como língua estrangeira. Anteriormente, não havia especificação de qual idioma deveria ser ensinado e seu oferecimento ficava a cargo das possibilidades de cada instituição escolar. A determinação em favor do inglês gerou discussões por excluir, ainda que indiretamente, o Espanhol, língua de extrema importância para integração sul americana e também opção de língua estrangeira avaliada no Exame Nacional do Ensino Médio.

### ***2.4.3 Itinerários formativos***

O terceiro ponto de alteração, questão mais marcante da reforma do ensino médio, foi a flexibilização curricular por meio da criação de itinerários formativos. Um dos principais problemas apontados no ensino médio era “a organização curricular, que apresentava um excesso de componentes curriculares, e uma abordagem pedagógica distante das culturas juvenis e do mundo do trabalho” (Ministério da Educação, 2018:461). Enquanto todos os estudantes passavam pelo conteúdo de todas as disciplinas em todos os anos do ensino médio, a Lei 13.415/17 estabeleceu apenas Língua Portuguesa e Matemática como disciplinas obrigatórias nos três anos (art. 35-A, §3º, da Lei nº 9.394/96).

Com a reforma, estipulou-se a existência de 5 arranjos curriculares: (1) linguagens e suas tecnologias; (2) matemática e suas tecnologias; (3) ciências da natureza e suas tecnologias; (4) ciências humanas e sociais aplicadas; e (5) formação técnica e profissional (art 36, Lei nº 9.394/96).

Ao ensino da BNCC devem ser dedicadas 1.800 horas durante todo o ensino médio, ou seja, 600 horas para cada ano do ciclo. A carga horária restante será dedicada ao estudo dos itinerários formativos. Dessa maneira, se a carga horária anual for de 1000 horas, tem-se 600 horas para estudo da BNCC e 400 horas para estudo complementar. No entanto, se a carga horária for de 1400 horas, conforme meta estabelecida, permanecem 600 horas dedicadas à BNCC, com as 800 horas restantes voltadas para o percurso escolhido.

Além do currículo flexível, a legislação estabeleceu a possibilidade de oferecimento de um itinerário formativo integrado, constituído pela junção da BNCC com todos os outros itinerários (art. 36, §3º, da Lei nº 9.394/96).

Outra inovação trazida pela reforma foi a criação de um itinerário formativo próprio para formação técnica e profissional, o que evidencia a preocupação em formar o jovem para o mercado de trabalho. O ensino técnico até então existente poderia ser realizado em concomitância com o ensino médio ou após sua conclusão. De ambas as formas, o aluno apresentava registros de matrícula independentes, o que não influenciava nas disciplinas do ensino médio regular. Com a reforma, inclui-se o ensino técnico como opção curricular do próprio ciclo. Conforme explicação do Ministério da Educação:

A formação técnica e profissional será mais uma alternativa para o aluno. Antes, o jovem que quisesse cursar uma formação técnica de nível médio precisava ter 2.400 horas no ensino regular e mais 1.200 no técnico, totalizando 3.600 horas. Agora, o jovem poderá optar por uma formação técnico-profissional dentro da carga horária do Ensino Médio, sendo 1.800 horas-aulas dedicadas às áreas do conhecimento e 1.200 para os itinerários formativos, totalizando 3.000 horas (Ministério da Educação, s.a.).

#### ***2.4.4 Notório saber dos professores***

Ainda no tocante à formação técnica e profissional, a reforma traz mudanças em relação às exigências de qualificação dos professores. Foram incluídos no rol de caracterização dos profissionais da educação os profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino.

Nesse caso, esses profissionais podem ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou atuação profissional no itinerário de formação técnica. Além disso, incluiu-se também aos profissionais da educação os profissionais graduados que realizem uma complementação pedagógica (art. 61, Lei 9.394/96).

Tais medidas vão de encontro ao Plano Nacional da Educação 2014-2024, que estabelece como meta 15 assegurar que os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, por meio de curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

#### ***2.4.5 Educação em tempo integral***

Por fim, o último ponto de análise da reforma refere-se ao ensino em tempo integral. Para além do aumento progressivo da carga horária, visando ao alcance de 1400 horas anuais, a Lei nº 13.415/17 também instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral.

Alinhada com a meta 6 do Plano Nacional de Educação vigente, que estipula a oferta de educação integral em ao menos metade das escolas públicas, a medida consiste no repasse de recursos financeiros aos Estados e Distrito Federal para a implementação e ampliação da oferta do ensino médio em tempo integral.

## **2.5 Críticas à reforma**

Muitas críticas à reforma do ensino médio estão relacionadas à grande preocupação em adaptar o ensino para corresponder aos anseios do mercado. Conforme entrevista do então Secretário da Educação Básica, Rossieli Soares da Silva, é possível perceber o protagonismo conferido ao jovem, tanto na contribuição para o desenvolvimento econômico do país, quanto em sua possibilidade de escolha curricular.

E o movimento da nossa economia precisa do jovem trabalhador, que faz a máquina girar, precisa do jovem empreendedor que vai criar e gerar riqueza para o país, para que o país seja sustentável. Se a gente não mexer nisso com urgência, [...] teríamos que assumir que a reforma do Ensino Médio não é importante, que manter todas as disciplinas obrigatórias em um Ensino Médio engessado que não tem possibilidades para o jovem não é importante (Mapa da Educação, 2016: s.p.).

A reforma passou a apresentar-se como uma salvação para diversos problemas além da educação, como a recuperação econômica, a capacitação de mão de obra e até o equilíbrio da previdência social. Elita Martins (2018) questiona a possibilidade da reforma aprofundar a inserção precoce do jovem no mercado e contribuir para a precarização de sua força de trabalho:

A reforma do ensino médio parece refletir uma preocupação com a preparação rápida para o mercado de trabalho, a partir do momento em que estabelece a viabilidade de se incorporar a experiência prática de trabalho, no setor produtivo, para oferta de formação profissional [...]. Tais medidas podem representar uma entrada cada vez mais precoce do jovem, sobretudo os mais pobres, no mercado de trabalho, constituindo-se em força de trabalho precarizada (Martins, 2018:329-330).

Outro ponto de preocupação dos especialistas é a capacidade das instituições de ensino implementarem as reformas, sobretudo relacionadas ao aumento da carga horária e ao oferecimento dos itinerários formativos. Segundo a Lei 9.394/96, a oferta dos diferentes

itinerários formativos ocorrerá de acordo com a possibilidade de cada sistema de ensino, o que confere autonomia às escolas na organização de seus itinerários.

O Ministério da Educação exige, no entanto, que cada escola desenvolva ao menos um itinerário, e cada município ofereça no mínimo duas opções (Ministério da Educação, s.a.). Porém, levando-se em consideração que grande parte dos municípios brasileiros possui apenas uma escola<sup>5</sup>, a liberdade do jovem parece estar mais atrelada ao que é oferecido por seu sistema educativo do que pela existência das diversas possibilidades de escolha (Czernisz e Garcia, 2017).

Além dessas dificuldades relativas à implementação da reforma, o contexto de fortes disparidades que marcam a sociedade brasileira e reflete-se na educação, pode apresentar-se como um terreno perigoso para o aprofundamento das desigualdades já existentes. Como analisa Souza (2018), a separação entre itinerários formativos poderá ampliar a divisão social existente entre os que preparam-se para o trabalho técnico/manual e os que formam-se para o trabalho intelectual.

Apesar de tão diversos argumentos em relação à Lei nº 13.415/17, em defesa ou críticas à reforma, pouco começou a ser colocado em prática. A Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio, estabelecendo os aprendizados mínimos a serem complementados pelos itinerários formativos, foi aprovada apenas em dezembro de 2018, de forma que os sistemas educativos estaduais têm até 2 anos para implementá-lo (art. 11, da Lei nº 13.415/17).

---

<sup>5</sup> “Toledo (2017) argumenta que atualmente somente 15,7% dos municípios têm condições de ofertar os cinco itinerários formativos, o que demonstra a falácia propagada pelo governo de que os jovens poderão escolher o itinerário que quiser cursar, quando na verdade serão obrigados a estudar o que o município em que residem tiver condições de ofertar” (Toledo, 2017, apud Lima e Maciel, 2018:17).

## **CAPÍTULO 3 – FORMAÇÃO DA AGENDA PARA REFORMA DO ENSINO MÉDIO**

### **3.1 A pressão do problema**

#### ***3.1.1 Caracterização do problema***

Na Teoria dos Fluxos Múltiplos elaborada por Kingdon (2014), o fluxo dos problemas tem como objetivo analisar de que forma os problemas captam a atenção dos atores políticos e governamentais. Esse estudo envolve o surgimento do problema e suas mudanças ao longo do tempo, os eventos inesperados que reascenderam discussões e as crises que aprofundaram determinada situação.

No caso da Educação brasileira, alguns problemas estiveram presentes ao longo das últimas décadas, como falta de acesso ao ensino, alta taxa de analfabetismo, baixos índices de aprendizagem, alta reprovação, entre outros. Como a sociedade brasileira é fortemente marcada pela pobreza, desigualdade, violência, entre outras mazelas sociais, a educação é sempre apontada como uma das principais soluções a longo prazo, o que reforça sua importância e eleva as expectativas sobre ela depositadas<sup>6</sup>.

Como afirma o Ministro da Educação em 2016, em evento de divulgação da reforma do Ensino Médio, “quase 2 milhões de jovens estão excluídos do mercado, marginalizados ou sendo presa fácil para as drogas, e há uma consciência plena de toda a sociedade de que não há caminho para o desenvolvimento que não passe pela educação” (Ministério da Educação, 2017).

Tendo em vista que os avanços são lentos e a maioria dos problemas mencionados ainda existe, permanece entre a população um sentimento de que a educação, principalmente pública, está em crise. Apesar de constituir um direito constitucionalmente assegurado de todos os cidadãos - e um dever do Estado oferecê-la – sua concretização ainda passa por alguns obstáculos.

Em relação ao Ensino Médio, é importante evidenciar o cenário apresentado pelo Ministério da Educação, ao apontar os principais problemas existentes.

O Ensino Médio no Brasil é tido como principal desafio da educação brasileira. Os resultados do Ensino Médio no índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb) 2015 revelam que o país está estagnado, de acordo

---

<sup>6</sup> Segundo pesquisa realizada pelo OXFAM Brasil em parceria com o Instituto Datafolha acerca das desigualdades brasileiras, em uma escala de 0 a 10, os entrevistados conferiram nota 9,6 em grau de importância da educação na redução de desigualdades.

com as últimas quatro avaliações, em um patamar abaixo da meta desejada. [...] Além disso, o País ainda tem 1,7 milhão de jovens, de 15 a 17 anos, fora da escola (Ministério da Educação, 2016a:s.p.).

Para complementar o cenário acima narrado, faz-se necessária a apresentação dos principais indicadores estatísticos referentes ao Ensino Médio, a fim de traçar um panorama deste ciclo. Embora exista uma diversidade de dados e análises estatísticas, serão apresentadas as informações que mais se relacionam com as alterações propostas pela Medida Provisória nº 746/16 e pela Lei nº13.415/17. Nesse sentido, serão priorizados os dados referentes ao ano de 2016, período de edição da medida.

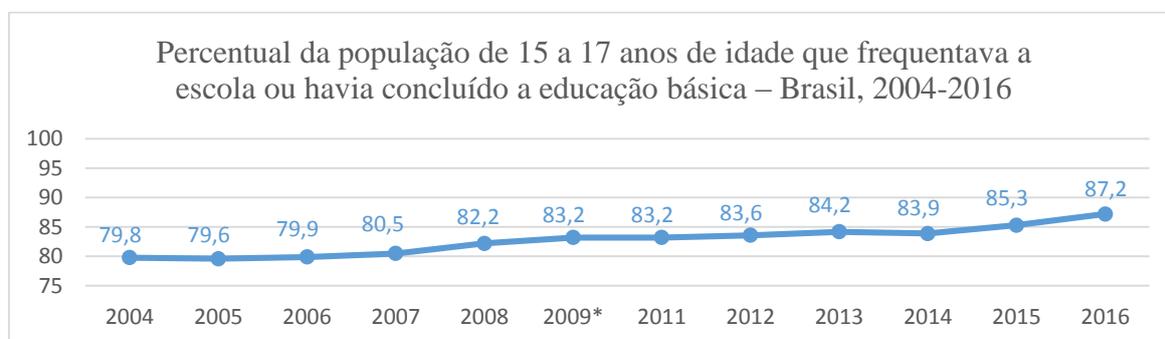
### 3.1.2 Metas do Plano Nacional da Educação

O Plano Nacional da Educação (PNE) é a lei que determina as diretrizes e estipula as metas e estratégias para a educação no país. A principal meta do Ensino Médio estabelecida no PNE 2014-2024 é a “Meta 3 - universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%” (Lei nº13.005/2014). Essa meta desdobra-se em 2 indicadores:

- 3A - Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica.
- 3B - Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa.

Sobre o indicador 3A, pode-se perceber um aumento da frequência escolar pelo público de 15 a 17 anos. Enquanto em 2004 o percentual era de 79,8% dos jovens, em 2016 atinge-se 87,2%, conforme os dados apresentados no gráfico abaixo.

Gráfico 3.1 – Taxa de frequência escolar



Fonte: IBGE - Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) até 2015 e Pnad Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) a partir de 2016

\*Faltam dados de 2010 pois a pesquisa não é realizada em anos de Censo.

Mesmo com aumento ao longo dos anos, a taxa de frequência escolar dos jovens entre 15 e 17 anos não alcançou a meta de universalização do atendimento dessa faixa etária, prevista para 2016.

Em relação aos jovens que não frequentavam a escola, taxa que atingiu quase 13% dessa faixa etária, as principais razões apontadas para a evasão escolar foram motivo de trabalho, ou seja, o jovem trabalhava ou procurava trabalho, a falta de interesse em continuar os estudos e a necessidade de cuidar dos afazeres domésticos ou de crianças, idosos e pessoas com necessidades especiais (IBGE, 2018:11).

Passando para a análise do indicador “3B – População de 15 a 17 anos que frequenta o Ensino Médio ou possui Educação Básica completa”, o Plano Nacional de Educação estipulou como meta atingir 85% de matrícula líquida no Ensino Médio até 2024, tendo como principal objetivo avaliar a adequação idade-ano escolar. A taxa de escolarização líquida representa o percentual de jovens com idade entre 15 e 17 anos que está cursando o Ensino Médio em relação à população total de 15 a 17 anos.

Gráfico 3.2 – Taxa de escolarização líquida no Ensino Médio



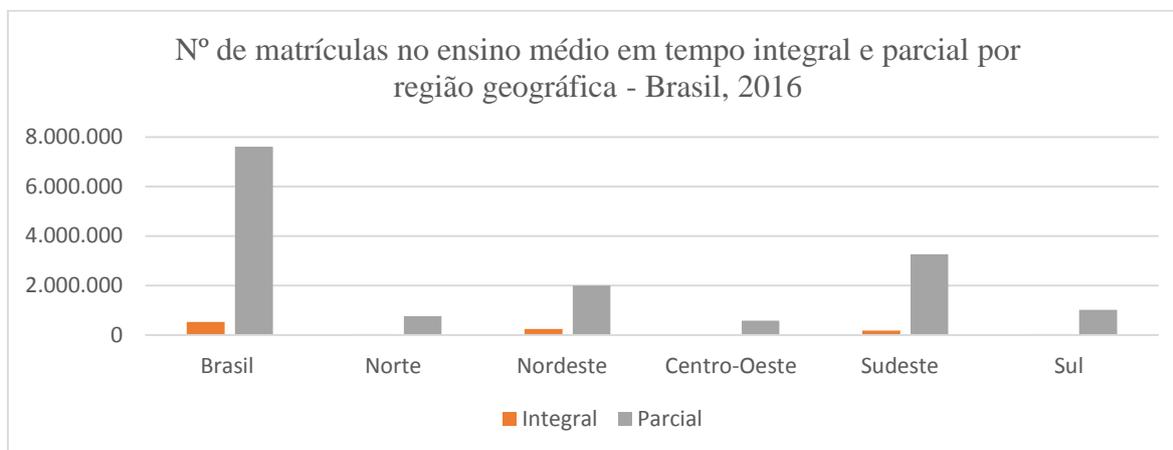
Fonte: Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (IBGE, 2018)  
\*Faltam dados de 2010 pois a pesquisa não é realizada em anos de Censo.

É possível perceber uma evolução nas taxas ao longo dos anos. Em 2004, apenas 51,1% da população entre 15 e 17 anos estava cursando o ensino médio ou já o tinha concluído. Em 2016, esse valor passa para 68%. No entanto, a meta estipulada no PNE de obter 85% dos jovens nessa faixa etária frequentando o ensino médio ainda parece distante.

Em relação à ampliação do ensino em horário integral, o PNE 2014-2024 estabeleceu a “Meta 6 - Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica”. Em 2017, o percentual de alunos da educação básica atendidos pelo ensino em tempo integral era de 17,4% (INEP,

2018b). Embora a meta do PNE refira-se a toda a educação básica, a representatividade do ensino médio em tempo integral é muito baixa, conforme vê-se no gráfico a seguir.

Gráfico 3.3 – Número de matrículas no ensino médio em tempo integral e parcial, por região geográfica



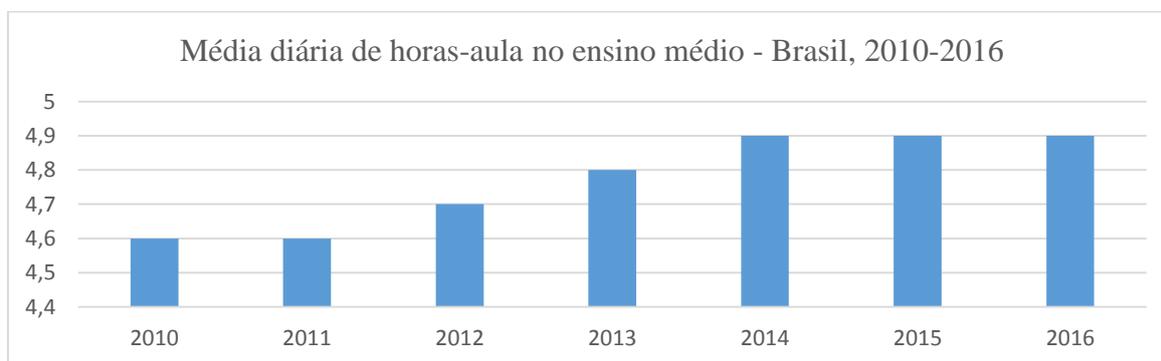
Fonte: Sinopse da Educação Básica 2016, INEP

Da análise do gráfico é possível depreender que, de um total de 8.131.988 matrículas no ensino médio em 2016, apenas uma pequena parte é cursada em tempo integral. Embora nas regiões Nordeste e Sudeste haja maior expressividade desta modalidade, a educação em tempo integral ainda é pouco desenvolvida no Brasil (apenas 518.661 matrículas).

### 3.1.3 Carga horária

A Lei nº13.415/17 propôs a ampliação da carga horária mínima anual de 800 para 1.400 horas. Embora não tenha sido estipulado um prazo para cumprimento deste objetivo, foi estabelecida uma meta intermediária, para que fossem oferecidas ao menos 1.000 horas anuais até 2022.

Gráfico 3.4 – Média diária de horas-aula no ensino médio



Fonte: Observatório da Criança e do Adolescente

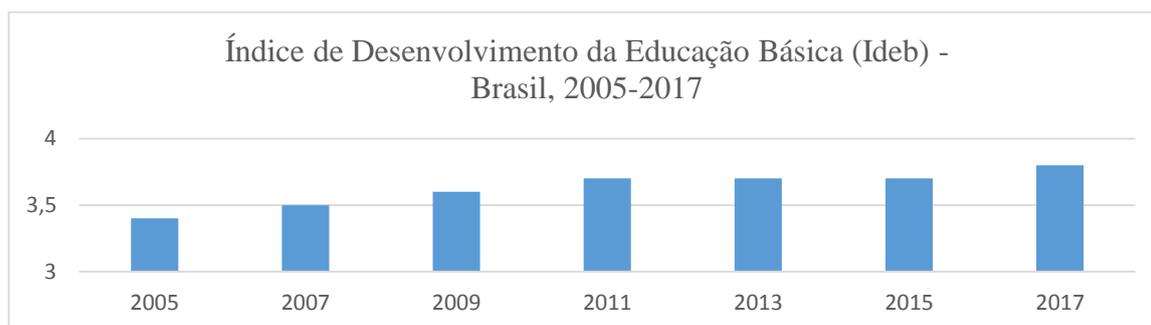
Pelos dados percebe-se um aumento, ainda que lento, da carga horária diária efetivada pelos alunos na escola. Ao multiplicar o número de horas-aula pela quantidade mínima de dias letivos estabelecida por lei - 200 dias letivos - chega-se a uma média de 980 horas em 2016.

Já em 2017 a média diária do ensino médio passou para 5 horas, o que totaliza 1.000 horas anuais. Dessa forma, a meta intermediária estabelecida pela Lei já foi alcançada.

### **3.1.4 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um dos principais índices de avaliação do aprendizado dos alunos da educação básica. Este reúne dados do fluxo escolar (taxa de aprovação) e da média de desempenho nas avaliações nacionais (Saeb e Prova Brasil). O Ideb é calculado a cada dois anos e representa a média de desempenho nas avaliações dividida pelo tempo médio de conclusão da série.

Gráfico 3.5 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica



Fonte: Observatório da Criança e do Adolescente, 2019

Após três edições consecutivas de estagnação (2011, 2013 e 2015), o índice do ensino médio apresentou uma pequena melhora, de apenas 0,1 ponto em 2017. A meta estipulada para o ano de 2017 foi de 4,7 pontos, mas o resultado ficou aquém do esperado, atingindo a média de 3,8 pontos. Segundo Rossieli Soares, então Ministro da Educação, “Foi um crescimento inexpressivo. Estamos muito distantes das metas propostas. É mais uma notícia trágica para o ensino médio do Brasil” (INEP, 2018a:s.p.).

### **3.1.5 Brasil no PISA 2015**

Além dessa avaliação a nível nacional, os resultados da educação brasileira no PISA também não foram satisfatórios. O Brasil posicionou-se entre as últimas colocações no ranking, ocupando a 63ª posição em ciências, 59ª em leitura e 65ª em matemática dentre os 70 países avaliados.

O escore médio dos jovens brasileiros que participaram da avaliação de ciências foi de 401 pontos, valor significativamente inferior à média dos estudantes dos países membros da OCDE (493 pontos). Pouco mais de 40% deles atingiu pelo menos o nível 2 da escala, considerado pela OCDE como o nível básico de proficiência que possibilita a aprendizagem e a participação plena na vida social, econômica e cívica das sociedades modernas em um mundo globalizado (OCDE, 2016:268).

Outros importantes fatores de atenção evidenciados no PISA foram o abandono escolar e a alta distorção idade-série. Conforme Relatório do PISA 2015 no Brasil (OCDE, 2016:28) “o trabalho educacional de inclusão de jovens de 15 anos no sistema escolar ainda é um desafio ao país. Com base nos dados de 2015, em torno de 17% deles estavam fora da escola ou matriculados no 6º ano ou em séries inferiores”.

### ***3.1.6 Crise na educação?***

A educação brasileira apresenta diversos problemas históricos, que ainda não foram solucionados. A falta de acesso ao ensino, o analfabetismo, as desigualdades regionais e sociais existentes, são alguns dos fatores que contribuem para o cenário atual<sup>7</sup>. Embora tenha havido mudanças positivas ao longo dos anos, como a ampliação do acesso ao ensino e a universalização do acesso ao ensino fundamental (etapa que antecede o ensino médio), as melhorias são bastante lentas, o que mantém o Brasil distante de uma educação universal e de qualidade, como nos países desenvolvidos.

Como ressaltou Rossieli Soares, quando ocupava a Secretaria de Educação Básica no Ministério da Educação,

[...] é urgente que mudemos uma etapa de ensino onde, em 10 anos de Ensino Médio no Brasil, o indicador que mede [o desempenho] do Ensino Médio cresceu de 3,4 para 3,7; onde o sistema privado caiu, onde o nosso aluno de matemática em 1997 sabia mais do que o aluno em matemática em 2015. Esses são os resultados que para a gente justificam que não podemos mais perder gerações, precisamos ter essa preocupação (Rossieli Soares, em entrevista ao Mapa da Educação, 2016: s.p.).

---

<sup>7</sup> Para compreender o cenário da educação brasileira nas últimas décadas, englobando as evoluções e as desigualdades existentes, faz-se mister consultar Castro (2009).

Os dados estatísticos, juntamente com os relatórios elaborados pelos órgãos de pesquisa e os feedbacks dos programas educativos em execução, evidenciam que a educação não está apresentando resultados satisfatórios. Porém, trata-se de um problema de todo o sistema de ensino brasileiro, e não uma particularidade do ensino médio, ainda que esta etapa apresente-se em estado mais grave.

Embora seja possível apontar alguns fatores que possam ter exercido maior pressão sobre o problema do Ensino Médio brasileiro, como o não alcance das metas do Plano Nacional da Educação e o baixo desempenho nas avaliações nacionais e internacionais, estes problemas não representam nenhum resultado inesperado ou surpreendente. Pelo contrário, configuram uma continuidade dos resultados obtidos nos anos anteriores. Ainda que os maus resultados do ensino médio sejam bastante alarmantes, não houve nenhuma mudança repentina de seus indicadores.

Dessa forma, apesar dos inúmeros problemas apresentados, acredita-se que estes não foram os únicos fatores impulsionadores da reforma do ensino médio, tal como proposta. Em um contexto de grave crise econômica vigente no Brasil, no qual predominavam altas taxas de desemprego, aumento da inflação e retração econômica, a proposta de reforma apresentou-se como um mecanismo capaz de priorizar a qualificação do jovem para o mercado de trabalho, como será abordado em capítulo adiante.

Rossieli Soares, ao ser questionado sobre a edição da reforma via Medida Provisória, ressaltou a necessidade de urgência para abordar o assunto:

Enquanto isso nós temos 1.700.000 jovens que nem estudam nem trabalham e estão na idade principal, *com nossa previdência falindo*. O bônus demográfico brasileiro, por exemplo, entra em queda agora a partir de 2022. [...] O que isso quer dizer? Que a nossa população de jovens será menor do que a nossa população de idosos, *o peso vai ser maior, de novo, para a previdência*. [...] *não podemos adiar por mais tempo essa reforma que é necessária para o futuro do Brasil. Não é só para educação, é para a sustentabilidade do Brasil.* (Rossieli Soares em entrevista ao Mapa da Educação, 2016) (destaque próprio).

Ao apontar os problemas econômicos pelos quais o Brasil passava (e ainda passa), percebe-se que a Medida Provisória nº 746/16 buscou, para além de solucionar os maus resultados da educação, amenizar também os maus resultados da economia.

## **3.2 Formação da proposta**

### ***3.2.1 Fluxo das políticas***

Na teoria dos fluxos múltiplos proposta por Kingdon, o processo de especificação das alternativas refere-se ao conjunto de propostas e soluções para problemas públicos que são geradas dentro das comunidades de políticas (policy communities). Esse processo engloba a análise de como as propostas vão sendo refinadas e limitadas, até chegar-se a um pequeno número de alternativas que recebem maior destaque e entram na agenda de decisão dos governantes e parlamentares.

O fluxo das políticas foi descrito por Kingdon como um conglomerado no qual as propostas vão sendo criadas, modificadas e recombinadas, em semelhança a um processo biológico de seleção natural. Nessa “Policy Primeval Soup” atuam diversos atores que promovem suas propostas preferidas, trabalham em seu aperfeiçoamento, amadurecimento e impulsão para a agenda dos governantes.

Cabe, portanto, aprofundar o estudo do processo de formação e amadurecimento da proposta de reforma do Ensino Médio editada em 2016, com suas origens, modificações e principais atores que influenciaram esse processo.

### ***3.2.2 Formação da Medida Provisória nº746/2016***

A Medida Provisória nº746, de 22 de setembro de 2016, foi editada apenas 22 dias após a posse de Michel Temer como Presidente da República. A proposta foi levada ao Presidente pelo Ministro da Educação, José Mendonça Filho, que destacou a urgência e necessidade de alteração do Ensino Médio, etapa com piores resultados da educação básica, conforme demonstrado no capítulo anterior.

Na Exposição de Motivos da norma, foram apontados 4 pontos principais que ensejaram a necessidade de mudança: o baixo desempenho dos estudantes nas avaliações nacionais, como a estagnação no Ideb; a estrutura curricular excessiva, composta por 13 disciplinas, que contribui para o desinteresse dos alunos e a evasão escolar; a necessidade de

flexibilização curricular, em atendimento às tendências internacionais; e a capacitação do jovem para o mercado de trabalho, tendo em vista que apenas 24,5% deles continua o percurso escolar (16,5% para o ensino superior e 8% para o ensino profissionalizante) (MEC, 2016b).

Para além dos indicadores estatísticos já abordados, é importante ressaltar alguns pontos da Exposição de Motivos da proposta. Sobre a flexibilização curricular, ficou evidenciada a forte influência de outros países e organizações internacionais na difusão de políticas educacionais, como visto no seguinte trecho:

18. Um novo modelo de ensino médio oferecerá, além das opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional de acordo com as disponibilidades de cada sistema de ensino, *o que alinha as premissas da presente proposta às recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef.* [...] 20. É de se destacar, outrossim, que o Brasil é o único País do mundo que tem apenas um modelo de ensino médio, com treze disciplinas obrigatórias. Em outros países, os jovens, a partir dos quinze anos de idade, podem optar por diferentes itinerários formativos no prosseguimento de seus estudos (MEC, 2016b: 2).

Outro argumento recorrente que merece destaque refere-se ao alinhamento do ensino médio com a preparação para inserção do jovem no mercado de trabalho. A grade curricular extensa é apresentada como um grande obstáculo à modernização do ensino que “não dialoga com a juventude, com o setor produtivo, tampouco com as demandas do século XXI” (Motivo 4, MEC, 2016b).

Além das dificuldades no alcance de postos de trabalho qualificados, a queda da população jovem em comparação aos idosos (processo de inversão da pirâmide demográfica), aprofunda a pressão pelo aumento da população economicamente ativa. Deste modo, este se torna “o momento mais importante e urgente para investir na educação da juventude, sob pena de não haver garantia de uma população economicamente ativa suficientemente qualificada para impulsionar o desenvolvimento econômico” (Motivo 14, MEC, 2016b).

Após o recebimento da proposta, o Presidente Michel Temer editou a Medida Provisória nº 746/2016, com vigência imediata até sua apreciação pelo Congresso Nacional. A utilização desse instrumento para uma reforma tão profunda e importante foi alvo de muitas críticas. Segundo a Procuradoria Geral da República, a Medida Provisória, “por seu próprio rito

abreviado, não é instrumento adequado para reformas estruturais em políticas públicas, menos ainda em esfera crucial para o desenvolvimento do país, como é a educação” (PGR, 2016).

Em uma nota de repúdio à MP nº746, a Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), manifestou que

“O uso de uma MP para tratar de uma temática importante no âmbito educacional emite o claro sinal de que se trata de um governo avesso ao diálogo. O uso de MP apesar de ser previsto na lei deve ser excepcional. A que interesses obscuros serve uma reforma feita de maneira autoritária e que atropela processos de discussão em curso na Câmara dos Deputados?” (ANPEd, 2016:1).

Apesar de ter sua constitucionalidade questionada, a Medida Provisória seguiu para apreciação do poder Legislativo, que converteu-a em Lei posteriormente, com algumas alterações.

### ***3.2.3 Origens da proposta de reforma***

Como Kingdon constatou, o fluxo das políticas públicas apresenta-se mais estável que os demais, pois as soluções e propostas vão sendo elaboradas de maneira gradual e constante. A partir das inúmeras alternativas disponíveis, algumas ideias vão sofrendo transformações e rearranjos. Segundo Kingdon, “evolution proceeds not so much by mutation, or the sudden appearance of a wholly new structure, as by recombination, or the new packaging of already familiar elements” (2014:124), ou seja, a maioria das propostas surge da recombinação entre elementos de propostas já existentes. A formação da proposta de reforma do ensino médio não foi diferente.

Embora a edição da MP tenha sido um processo muito rápido e até inesperado, a medida do governo apresenta diversas semelhanças com outras propostas que vinham sendo construídas há mais tempo. Tramitavam no Congresso Nacional alguns projetos de lei que apresentam alternativas para as alterações curriculares, a educação em tempo integral e a ampliação da carga horária do ensino médio. Dentre as principais propostas em discussão, cabe destacar os Projetos de Lei nº 6840/13 e nº 479/15.

#### ***Projeto de Lei nº 6840/13***

Em março de 2012 foi criada uma Comissão Especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do ensino médio (CEENSI) na Câmara dos Deputados. Foram

realizadas uma série de audiências públicas e seminários, nos quais estiveram presentes representantes do governo federal, associações estudantis, entidades sindicais, secretários estaduais, gestores, pesquisadores e especialistas em educação.

Nos debates realizados, ficou patente a necessidade de reformular o currículo do Ensino Médio, a fim de aumentar as possibilidades formativas. Nesse sentido, foi proposta uma alteração na LDB “de forma que os currículos sejam organizados por áreas do conhecimento (linguagens, matemática, ciências da natureza e ciências humanas), priorizando a interdisciplinaridade, a transversalidade e a maior interação e articulação entre os diferentes componentes e conteúdos curriculares” (Câmara dos Deputados, 2013: 75). Essa reorganização inclui o oferecimento de diferentes opções formativas na terceira série do ensino médio, com ênfases em ciências da natureza, ciências humanas ou em uma formação profissional.

Outro ponto bastante convergente entre os especialistas ouvidos foi a necessidade de ampliação do tempo de permanência do jovem na escola. Por isso, foi proposta a instituição da jornada em tempo integral no ensino médio, com uma carga horária mínima de 7 horas diárias (Câmara dos Deputados, 2013:76).

Em relação ao ensino profissional, que até então era oferecido apenas de forma complementar ao ensino médio, a Comissão Especial propôs a criação de um itinerário formativo próprio, de forma que seja possível computar as horas despendidas no curso profissionalizante para cumprimento da jornada escolar em tempo integral. A fim de ampliar as oportunidades na educação técnica de nível médio, foi proposta a “possibilidade do estabelecimento de parcerias entre os entes federados e o setor produtivo, maior interessado na formação de novos técnicos” (Câmara dos Deputados, 2013: 77).

Além das propostas de alterações mencionadas, outras questões também foram abordadas na Comissão Especial e encaminhadas ao Ministério da Educação como sugestões ou pontos de atenção. É o caso da necessidade de valorização dos professores, da redução do ensino noturno em favor do ensino integral, da melhoria na infraestrutura precária das escolas e da necessidade de adaptação dos exames nacionais à organização curricular proposta.

Do trabalho desta Comissão Especial resultou o Projeto de Lei nº 6.840/13, que teve sua tramitação mais recente em agosto de 2016.

*Projeto de Lei nº479/2015*

Outra proposta que tramita na Câmara dos Deputados e apresenta pontos semelhantes à reforma editada pelo governo é o Projeto de Lei nº 479/15, de autoria do Deputado João Daniel (Partido dos Trabalhadores). Esse projeto de lei tem como objetivo instituir a jornada em tempo integral na educação básica. A ele foram apensadas outras propostas, relacionadas à educação em tempo integral e à inclusão de novos conteúdos curriculares.

No tocante à educação em tempo integral no ensino médio, o projeto dispõe que a jornada deverá ser de, ao menos, 7 horas diárias, podendo uma parte ser desenvolvida fora do ambiente escolar, “inclusive mediante a atuação de outros profissionais que não somente os professores e integrada à comunidade escolar, observada a proposta pedagógica de cada escola” (Art.1º/art 35-A §2º, Substitutivo ao Projeto de Lei 479/2015).

O referido projeto ainda encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados.

#### ***3.2.4 Aspectos polêmicos da proposta inicial do governo***

A MP 746/2016, embora apresente diversas semelhanças com as propostas de reforma em andamento no Congresso Nacional acima citadas, tomou contornos um tanto diferentes. Por esse motivo, a medida foi bastante contestada e houve uma forte rejeição por parte de especialistas, acadêmicos e estudantes, como será abordado adiante.

Entre as principais polêmicas instauradas com a MP está a exclusão da obrigatoriedade de algumas disciplinas do Ensino Médio, como Artes, Educação Física, Filosofia e Sociologia. Segundo Lima e Maciel “a proposta de exclusão da obrigatoriedade da disciplina de artes no ensino médio revela uma visão pragmática e reducionista da educação do atual governo, ferindo um aspecto fundamental da formação humana articulada à ideia de formação integral[...]” (Lima e Maciel, 2018:13).

O mesmo ocorreu com a Educação Física, cuja obrigatoriedade de ensino ficou restrita ao ensino fundamental, e as disciplinas de Sociologia e Filosofia, que tiveram a previsão de obrigatoriedade excluída pelo texto da Medida Provisória. No entanto, diante da forte pressão exercida pelos estudantes e especialistas da educação, as disciplinas voltaram a ser incluídas como componentes da Base Nacional Comum Curricular, de maneira expressa.

Outro ponto que enfrentou bastante resistência trazido na proposta do governo e mantido na Lei nº 13.415/17 foi a flexibilização na forma de seleção de docentes. Com a MP, instituiu-se a possibilidade de contratação de profissionais com notório saber para ministrar aulas no itinerário de formação técnica e profissional. Diversos autores manifestaram oposição

a essa medida, uma vez que contribui para a desvalorização da profissão discente (Ramos, 2016; Frigotto, 2016).

Além disso, Lima e Maciel ressaltam que “a não exigência de licenciatura via notório saber representa uma tentativa do governo de resolver problemas estruturais do ensino médio, como a falta de professores em determinadas áreas e o custo que eles representam” (2018:19). Nessa lógica da economicidade, o oferecimento de muitos cursos pode estar condicionado à área de atuação dos profissionais de notório saber disponíveis na região (Ramos, 2016).

Em contraposição à rejeição da medida e aos diversos protestos que aconteceram pelo país, o governo lançou uma série de propagandas nas redes sociais e meios de comunicação para divulgação da medida. Em busca de facilitar o convencimento da população, o projeto de reforma foi apresentado como uma solução inovadora e essencial para o futuro do jovem e o avanço do país.

De acordo com Souza (2018), as propagandas buscaram vender um modelo de educação e de país com slogans muito bem determinados, a fim de legitimar as propostas do governo. As ideias veiculadas nas propagandas estiveram sempre relacionadas com a concretização da liberdade do estudante e a preparação para o mercado de trabalho, o que proporcionaria um ensino mais estimulante e compatível com o desejo dos jovens<sup>8</sup>. O autor questiona a utilização de argumento afetivos nas propagandas em detrimento de “argumentos válidos logicamente que fundamentem a premissa de que a educação e todos os processos pedagógicos que permeiam a educação escolarizada irão de fato apresentar maior qualidade na formação básica dos estudantes” (Souza, 2018:149).

Mesmo após a divulgação realizada na mídia, a medida ainda não pareceu receber tanto apoio do público. Em uma Consulta Pública realizada no site do Senado Federal, por meio da plataforma e-Cidadania, do total de 78.105 votos apenas 4.551 foram favoráveis à aprovação da MP 746<sup>9</sup>. Embora a participação na votação tenha sido pequena, o resultado de 94% dos votos contrários à reforma mostra-se bastante significativo.

---

<sup>8</sup> As propagandas sobre a reforma do ensino médio estão disponíveis no canal do Ministério da Educação no Youtube, pelo endereço

<<https://www.youtube.com/user/ministeriodaeducacao/videos>>. Acessado em 15 jul. 2019.

<sup>9</sup> O resultado da Consulta Pública sobre a MP 746/16 encontra-se em

<<https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=126992>>. Acessado em 13 ago. 2019.

### ***3.2.5 Processo legislativo da reforma***

Retomando o percurso da Medida Provisória, após sua edição pelo Presidente da República foi criada uma Comissão Mista no Congresso Nacional para discussão e aprovação/rejeição da proposta. Ao longo dos 5 meses seguintes foram realizados vários debates, promovidas audiências públicas e apresentadas 568 emendas legislativas ao texto da MP. Nas discussões sobre a proposta, foram convidados mais de 50 profissionais da educação e estudantes, dentre os quais buscou-se conferir maior diversidade e pluralidade aos segmentos representados (Congresso Nacional, 2017).

As oposições e disputas também estiveram presentes no trabalho da Comissão Mista. Dentre os apoiadores da reforma, cujos argumentos eram semelhantes às ideias apresentadas pelo Ministério da Educação, encontravam-se principalmente representantes de outros órgãos do governo e de entidades ligadas a instituições privadas de ensino ou fundações empresariais atuantes na educação (Ferreti e Silva, 2017).

Celso Ferreti e Monica Silva (2017) destacam a participação de membros do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), do Instituto Unibanco, do movimento Todos pela Educação e do Instituto Alfa e Beto. Dentre os argumentos apresentados estão o alinhamento internacional em relação à flexibilização do currículo, a crítica ao número excessivo de disciplinas e a necessidade de preparação para o mercado de trabalho.

Conforme depoimento de Olavo Nogueira Filho, representante do Todos pela Educação, “há uma demanda latente por um currículo mais prático, com matérias mais voltadas para a vida profissional, como economia, administração e relações financeiras, como se portar em uma entrevista, noções de ética e informações a respeito de informática e testes vocacionais” (Olavo Nogueira Filho, Todos pela Educação *apud* Ferreti e Silva, 2017:395)

Por outro lado, vários argumentos contrários à reforma foram apresentados, sobretudo por representantes de movimentos sociais, entidades acadêmicas e pessoas ligadas à esfera pública da educação. Ferreti e Silva (2017) ressaltam a presença de representantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Fórum de Dirigentes de Ensino dos Institutos Federais, da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), da

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio.

Esses representantes revelaram sua preocupação com a implementação da medida, que pouco levou em consideração as diferentes realidades fáticas dos municípios brasileiros, a fragmentação do ensino promovida pela flexibilização curricular e a necessidade de melhorar a infraestrutura das escolas e valorizar os professores. Segundo Monica da Silva, representante do Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, “quando eu reduzo a formação básica comum à metade do currículo, eu estou destruindo a ideia de ensino médio como educação básica” (Monica Ribeiro da Silva, Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio *apud* Ferreti e Silva, 2017:396).

Apesar dos embates, a medida foi aprovada e deu origem à Lei nº13.415/17. Conforme expõe o relator do projeto, Senador Pedro Chaves (Partido Republicano Brasileiro), em seu voto favorável à aprovação da medida

Não se pode ignorar que, neste exato momento, há jovens dentro de salas de aula precarizadas, ouvindo aulas maçantes e enciclopédicas, sem perspectiva para o futuro. Há ainda muitos outros que nem mesmo matriculados estão, pois precisam trabalhar. [...] Em suma, a mudança no ensino médio precisa começar o mais rápido possível, pois é a partir dela que esboçaremos novos padrões para a plena realização dos potenciais de nossa juventude, fenômeno essencial para o desenvolvimento sustentável do País (Congresso Nacional, 2017:9).

Apresentaram voto em separado, no entanto, a Senadora Fátima Bezerra e a Deputada Maria do Rosário Nunes, pedindo a rejeição da Medida Provisória. As parlamentares centraram-se no fato de que a proposta poderia empobrecer o ensino, tendo em vista que as “as alterações do Ensino Médio presentes na [MP] 746 apontam para uma formação educacional cada vez mais aligeirada, heterônoma, afastando as possibilidades de formação de cidadãos plenos, críticos e autônomos” (Congresso Nacional, 2017:153).

Na votação parlamentar, apurou-se que dos 57 legisladores presentes, 43 votaram a favor do projeto de lei de conversão elaborado na Comissão Mista, enquanto 13 votaram contra.

### ***3.2.6 Refinamento da proposta***

Diante dos debates realizados e das inúmeras emendas apresentadas, a Medida Provisória 746/16 foi alvo de algumas modificações até chegar-se ao conteúdo aprovado na Lei 13.415,

em 16 de fevereiro de 2017. Dentre as principais alterações, cabe destacar a reinserção de disciplinas no currículo, já mencionada, e o aumento da carga horária máxima dedicada ao estudo da Base Nacional Comum Curricular, que passou de 1.200 para 1.800 horas.

Segundo o relator do projeto, Pedro Chaves,

“Optamos pelo percentual [60% destinado ao estudo da BNCC] porque acreditamos que expressa um equilíbrio desejável que superará o valor de 1.200 horas previsto originalmente, que é insuficiente para propiciar que todos os estudantes acessem conteúdos relevantes para essa etapa da educação básica” (Congresso Nacional, 2017:13).

Ainda em relação à organização curricular, os parlamentares optaram por acrescentar a possibilidade de oferecimento de um itinerário formativo integrado, a ser composto pela Base Comum Curricular e o aproveitamento de conteúdos dos demais itinerários.

Também foram inseridas na lei alguns prazos para implementação das mudanças e acrescentadas algumas exigências para a transferência de recursos aos estados. Em relação ao objetivo de aumento da carga horária, foi estabelecida uma meta intermediária de oferecimento de 1.000 horas anuais, em até 5 anos a partir da aprovação legal. No tocante à Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, aumentou-se o prazo de financiamento das escolas de 4 para 10 anos, e foram estipulados critérios mais rigorosos e embasados para a concretização do compromisso entre o governo federal e os governos estaduais.

De maneira geral, a Lei nº 13.415/2017 manteve a essência da Medida Provisória proposta pelo governo. Por esse motivo, a reforma continuou recebendo duras críticas, sobretudo por parte de acadêmicos e especialistas em educação.

### **3.3 Força do contexto político**

#### ***3.3.1 Fluxo político***

O último fluxo da teoria elaborada por Kingdon refere-se ao contexto político no qual estão inseridos os problemas, as propostas e os atores envolvidos nesse processo. Este fluxo atua como um importante promotor ou inibidor de políticas em relação a sua chegada na agenda governamental. Neste processo, preponderam três principais fatores de influência: as mudanças governamentais, a pressão do clima nacional e a atuação de forças políticas organizadas.

No cenário governamental, as mudanças ocorrem principalmente pela realização de novas eleições ou por trocas administrativas (turnovers). A alteração na composição dos órgãos governamentais pode representar uma grande mudança nas orientações políticas e na formação das agendas.

No caso do clima nacional, é importante observar como a opinião pública está sendo sentida pelos governantes e de que maneira estes condicionam suas ações de acordo com a maior aceitação ou rejeição das propostas pela população.

Por fim, as forças políticas organizadas estão entre os participantes mais importantes de fora do governo. Esses atores podem atuar tanto na promoção de suas propostas, para que subam na agenda governamental, quanto no bloqueio de itens, em defesa da manutenção de benefícios e prerrogativas.

Embora esses três fatores sejam igualmente relevantes, Kingdon diferencia suas formas de atuação. Segundo o autor, a combinação entre o humor nacional e o resultado das eleições têm um efeito muito poderoso na formação da agenda dos governantes. Por outro lado, a pressão de grupos políticos e movimentos organizados parece exercer maior influência após a entrada da temática na agenda, na especificação das alternativas (Kingdon, 2014:164).

Outra particularidade do fluxo político está relacionada à construção do consenso. Enquanto no fluxo das alternativas as propostas tendem a ser elaboradas por meio de estratégias de argumentação e persuasão, no fluxo político esse processo ocorre, principalmente, pela barganha entre os políticos. Neste caso, prepondera a troca de apoio entre os governantes e a formação de coalizões.

Passa-se, portanto, para a análise do contexto político preponderante no processo de edição da reforma do ensino médio em 2016. Antes, porém, cabe apresentar uma breve retrospectiva das políticas educacionais voltadas ao ensino médio promovidas nos governos anteriores, observando suas orientações e ideologias predominantes.

### ***3.3.2 Breve retrospectiva sobre as políticas educacionais***

Desde a década de 90, a educação brasileira vem sendo remodelada a partir de acordos internacionais visando a modernização do Estado e sua adequação ao mercado. Como consequência desse alinhamento, políticas voltadas para a descentralização administrativa, a criação de avaliações externas, a elaboração de rankings escolares e a priorização de conhecimentos passam a fazer parte dos sistemas de ensino (Martins, 2018:326).

Em relação ao ensino médio, esse período foi marcado por relevantes produções normativas, como a criação das Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº9.394/96), dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM), das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) e nível técnico (Parecer nº15/98 e Resolução nº3/98 do Conselho Nacional da Educação).

De maneira resumida, a política educacional de Fernando Henrique Cardoso (PMDB) (1995 até 2003), governo responsável pela edição dessas medidas, foi marcada pela perspectiva de adequação do Ensino Médio às transformações ocorridas no mercado de trabalho. Inserida em um contexto de rearranjos do capital internacional, marcado pela forte influência de entidades internacionais, viu-se um alinhamento às políticas propostas no Consenso de Whashington, no Relatório de Delors e pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) (Ferretti e Silva, 2017).

Já o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) (2003 até 2011), foi marcado por políticas educacionais do Ensino Médio um pouco diferentes, principalmente no tocante à relação ensino médio e mercado de trabalho. Sobre as diretrizes curriculares, Celso Ferretti e Monica Silva expõem:

As primeiras, de 1998, afirmavam ser necessário adequar a educação às mudanças no setor produtivo e preparar os jovens para a flexibilização das relações e do mercado de trabalho; as segundas [editadas no governo Lula] propõem que a formação leve à compreensão crítica do trabalho e da sociedade (Ferretti e Silva, 2017: 391).

Percebe-se uma mudança na perspectiva do governo como um todo, que passou a priorizar a adoção de medidas voltadas para os setores sociais menos privilegiados, focadas na redução da pobreza e na coesão social.

O governo de sua sucessora, Dilma Rousseff (PT) (2011 até 2016), manteve as políticas sociais e educacionais implementadas. No entanto, percebe-se maior abertura na articulação com entidades privadas na educação, principalmente no fomento do ensino técnico profissionalizante de nível médio. Foi criado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), com o objetivo de “ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica por meio de ações de assistência técnica e financeira” (MEC, s.a.), oferecidos por centros públicos e privados de formação técnica.

Após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, assumiu a presidência Michel Temer, para cumprimento do tempo restante do mandato. Nos seus 16 meses de duração, o governo de Michel Temer assumiu contornos bastante reformistas, focado principalmente na recuperação econômica e fiscal que se agravava na época.

### ***3.3.3 Contexto de insatisfação popular***

A partir de 2014 a economia brasileira começou a dar sinais de estagnação. Saindo de um *boom* econômico vivido na década anterior, o Produto Interno Bruto despencou de “um crescimento anual de 7,6% em 2010 para 0,1% em 2014, menos 3,8% em 2015, menos 3,6% em 2016, e 1% em 2017 (Costa, 2018:499). Juntamente com a recessão econômica vieram o aumento do desemprego e o aumento da dívida pública, que acirraram a crise fiscal.

De acordo com uma reportagem publicada pela BBC Brasil (2015), os economistas entrevistados apontaram 5 fatores que contribuíram de maneira significativa para agravamento da recessão no Brasil: a descoberta de esquemas de corrupção em grandes empresas, principalmente a Petrobrás; as incertezas políticas; o aperto monetário e ajuste fiscal; a queda no consumo; e o cenário externo desfavorável.

Ao longo de 2015, [...] foram adotadas medidas restritivas em todas as áreas, principalmente, na área fiscal, quando foi realizado um dos maiores ajustes fiscais da história recente [...]. O comportamento da economia brasileira passou de desaceleração, ao longo do primeiro mandato de Dilma, para uma recessão a partir do primeiro ano do segundo mandato, o que intensificou o debate a respeito do papel da política fiscal sobre o ritmo de atividade. (Dweck e Teixeira, 2017:2).

As críticas ao governo de Dilma Rousseff aumentaram, sobretudo a partir de 2013, quando uma série de protestos foram realizadas em várias cidades brasileiras. A princípio, as manifestações destinavam-se a ampliar as garantias aos cidadãos, como reduzir o valor do transporte público e combater os cortes orçamentários.

No entanto, novas insatisfações foram incorporadas e novos movimentos aderiram aos protestos. Em vista do agravamento da crise econômica, também entidades empresariais, lideradas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), entram na disputa política em favor da destituição de Rousseff. (Costa, 2018:521). Dessa forma, passou a predominar nas manifestações uma crítica geral ao governo de Dilma Rousseff e ao Partido dos Trabalhadores.

Paralelamente à instauração de um clima nacional de rejeição ao governo Dilma, os políticos começaram a articular-se para uma mudança no governo. Diante das inúmeras denúncias e investigações sobre corrupção nas quais muitos parlamentares e partidos políticos estavam envolvidos, muitos políticos que compunham a base de apoio do governo Dilma viram-se afastados e temerosos.

Com a perda das bases de sustentação no Congresso, em dezembro de 2015 foi instaurado um processo de *impeachment* da presidente, acusada de crime de responsabilidade fiscal. Após meses de discussão e acirramento da polarização política, a presidente teve seu mandato cassado em agosto de 2016. O processo de julgamento das fraudes fiscais e afastamento da presidente recebeu duras críticas, sendo tratado como golpe institucional por muitos movimentos sociais e setores de esquerda.

Lima e Maciel relatam que “diante de uma crise econômica aguda, as elites brasileiras, compostas principalmente por setores neoliberais e neoconservadores, derrotadas nas eleições de 2014, aproveitaram para produzir um golpe institucional de caráter jurídico e midiático, promovendo um processo de impeachment “(Lima e Maciel, 2018:4). Como define Jessé de Souza (2016:131), tratou-se de um golpe institucional-parlamentar, resultado da “articulação de três elementos principais – mídia venal, Congresso reacionário e comprado e a fração mais corporativa e moralista de ocasião da casta jurídica – que municiou constantemente o golpe”.

Como analisa Ruy Braga (2016), o impeachment, mais que um julgamento sobre fraudes fiscais, foi um julgamento do governo de Dilma Rousseff como um todo. Levou-se em consideração a incapacidade de atender a interesses empresariais como “um ajuste fiscal ainda mais radical, que exigiria alterar a Constituição, uma reforma previdenciária regressiva e o fim da proteção trabalhista” (2016:92). Buscava-se, portanto, a formação de uma nova agenda de reformas.

Após o afastamento de Dilma Rousseff, assumiu a presidência seu vice-presidente, Michel Temer.

#### **3.3.4 Governo Michel Temer**

Em outubro de 2015, quando a crise econômica e política se agravavam, o PMDB lançou um documento apresentando suas visões e propostas para recuperação do país. Assemelhando-se a

um plano de governo, o “Uma ponte para o futuro”<sup>10</sup> elencava os problemas pelos quais o país passava e indicava as soluções para retomada do crescimento econômico. Este crescimento passaria por grandes mudanças, como modernização do Estado, controle dos gastos públicos, abertura comercial, reformas trabalhista e previdenciária, entre outras.

Após a cassação do mandato e a chegada de Temer à presidência, uma nova agenda política foi formada. Em seu discurso de posse<sup>11</sup>, por exemplo, Temer focou na necessidade de pacificar e unificar as forças políticas, bastante polarizadas, e de recuperar a economia. Foram citadas a manutenção de programas sociais existentes, a necessidade de melhorar o ambiente de negócios para o setor privado, a restauração do equilíbrio das contas públicas, a redução do Estado, entre outros.

Dentre as principais medidas adotadas em seu governo estão a Emenda Constitucional 95/2016, a Lei 13.365/2016 e a Lei 13467/2016. A Emenda Constitucional 95 instituiu um novo regime fiscal para os 20 anos seguintes, com o objetivo de controlar o déficit das contas públicas. Esse regime resume-se em estabelecer um teto para os gastos públicos, de forma que o orçamento disponível para cada ano seja igual ao do ano anterior, corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (inflação). Esse congelamento dos gastos ainda é duramente criticado pela população, pois pode comprometer o oferecimento de serviços públicos e levar ao sucateamento das políticas sociais.

A Lei nº 13.365/2016 refere-se ao fim da obrigatoriedade de participação da Petrobrás na exploração de petróleo na camada do Pré-Sal. Com essa medida, a empresa brasileira passa a escolher em quais campos tem interesse em participar e abre espaço para que outras empresas atuem na exploração do petróleo.

Já a Lei nº 13.467/2016 consagrou a reforma trabalhista. Dentre as principais medidas trazidas com a reforma, encontram-se a prevalência do negociado sobre o legislado, ou seja, o aumento da importância das negociações entre patrão e empregado, a regulamentação do teletrabalho e do trabalho intermitente, o estabelecimento de um teto para indenização moral

---

<sup>10</sup> Disponível em <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2019.

<sup>11</sup> Discurso de posse do presidente Michel Temer, em 12 de maio de 2016. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770780-leia-integra-do-discurso-de-posse-do-presidente-interino-michel-temer.shtml>>. Acesso em 20 ago. 2019.

no processo trabalhista e a facultatividade da contribuição sindical. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria,

Há bastante tempo o Brasil já precisava ter enfrentado esse desafio, pois o principal instrumento legal trabalhista brasileiro, a CLT, [...] há muito não atendia às demandas das novas formas de trabalhar e produzir surgidas nesses mais de 70 anos. A Lei n. 13.467/2017 tem, portanto, extrema relevância e representa um avanço para a modernização das relações do trabalho no Brasil (CNI, 2017:1).

Outra medida de caráter reformista que a gestão Temer tentou promover foi a reforma da previdência social. No entanto, essa proposta não foi votada até o fim de seu mandato.

A aprovação dessas medidas, muitas delas impopulares, revela um grande apoio que a gestão Temer recebeu no Congresso Nacional. Para além do atendimento a alguns setores e grupos de interesse, que pressionavam pela adoção de medidas pró-mercado, a gestão Temer foi marcada por muitos acordos e alianças entre as forças políticas.

Um dos principais mecanismos de troca de apoio foi a liberação de emendas parlamentares, ou seja, a destinação de recursos financeiros para que os congressistas apliquem conforme desejarem. De acordo com o levantamento do jornal Estadão (2018), foram liberados 7,2 bilhões de reais em 2016 e 10,7 bilhões em 2017. Os maiores volumes de emendas liberadas referem-se a períodos de votação de matérias importantes, como a reforma da Previdência Social e o arquivamento das denúncias contra o presidente Temer<sup>12</sup>.

### ***3.3.5 Formação de uma nova agenda***

O governo Temer ganhou apoio de diversos setores da sociedade, sobretudo aqueles que apoiaram a cassação do mandato de Dilma Rousseff. No entanto, como Costa (2018) ressalta, Temer ascende à presidência “apoiado, em grande medida, pela mesma base parlamentar que havia dado sustentação aos governos comandados pelo PT” (Costa, 2018:521).

---

<sup>12</sup> Segundo levantamento do Estadão (2018), “em dezembro, enquanto o governo ainda tentava votar a reforma da Previdência, houve a maior liberação mensal de empenhos, com R\$ 3,24 bilhões (30,1% do total). [...] Antes disso, os meses seguintes à divulgação da delação premiada da J&F, que implicaram Temer, concentravam os maiores valores liberados aos projetos dos parlamentares. Foram R\$ 2,02 bilhões em junho e mais R\$ 2,24 bilhões em julho.”

Diante da crise política e econômica, uma nova agenda começa a ganhar força, em oposição à política dos governos anteriores. Com traços mais liberais e reformistas, Temer desagrada os setores mais pobres e ligados a movimentos sociais, mas garante o apoio dos mais ricos e do mercado. Como evidenciam Lima e Maciel,

O Governo Temer [...] vem logrando êxito em aprovar não apenas o esvaziamento dos direitos sociais, mas sobretudo em promover as reformas com o fito de conter os gastos sociais e garantir a governabilidade capaz de oferecer ao capital rentista a previsibilidade necessária ao aprofundamento do processo de acumulação (Lima e Maciel, 2018:4).

Juntamente com uma orientação pró-mercado veio um grande apoio do setor empresarial à gestão Temer. A cada proposta editada pelo governo, surgiam manifestações favoráveis às reformas por parte de grupos como associações empresarias, industriais, fundações privadas, grupos econômicos, entre outros.

No caso da reforma trabalhista, a medida foi apresentada como uma salvação para a recuperação econômica e, principalmente, para as altas taxas de desemprego vigentes. Segundo pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (2017) com representantes de 495 indústrias, 77% dos entrevistados acreditavam que a reforma proporcionaria mais segurança jurídica e 57,6 % das empresas que acreditam no impacto da reforma pretendiam aumentar o quadro de pessoal.

Sobre a proposta de emenda constitucional que estipula um teto para os gastos públicos, o representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI) afirmou que “será uma revolução para o país e deve ser aprovada”. Ressaltou ainda que “nosso orçamento era uma obra de ficção. Se queremos gastar mais em educação ou mais em saúde, teremos que fazer escolhas. A sociedade tem que fazer escolhas. E o setor privado terá que discutir o que considera mais relevante”<sup>13</sup>.

Outro setor que influenciou de forma significativa a chegada de Temer e essa nova agenda à presidência foi a mídia. Desde o início das manifestações contrárias à presidente, foi veiculada uma imagem favorável à deposição de Dilma Rousseff. Segundo estudo de Oliveira

---

<sup>13</sup> Reportagem publicada na Central de Notícias da CNI, “Resultado das eleições dá base confortável para governo aprovar PEC do teto, diz diretor da CNI”, na data de 4 de outubro de 2016. Disponível em <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/resultado-das-eleicoes-da-base-confortavel-para-governo-aprovar-pec-do-teto-diz-diretor-da-cni/>>. Acesso em 10 ago. 2019.

(2016), a cobertura e a ênfase dada aos protestos pró-impeachment utilizaram estratégias “como forma de superdimensionar um amplo apoio da maioria da população brasileira à deposição da presidenta” (2016:86). Em contrapartida, a cobertura relativa aos atos em favor do governo petista receberam pouca ênfase, visando à confirmação de um baixo apoio da opinião pública.

### **3.3.6 Reformas na educação**

Em relação às propostas para reforma do ensino médio, Ferreti e Silva demonstram que na gestão Temer “foram acatadas as sugestões dos intelectuais orgânicos à construção de uma ordem social articulada aos interesses dos grupos que foram favorecidos pelo impeachment e que hoje ocupam os órgãos e as instâncias de poder” (Ferreti e Silva, 2017:393).

No caso da educação é possível identificar o interesse dos grupos de apoio ao presidente Michel Temer em indicar medidas educativas que favoreçam seus interesses. Garcia e Czernisz apontam que “o ensino médio tem sido visado pelo empresariado que busca na formação do trabalhador o apoio para implementação do processo de trabalho” (2017:581).

Sobre a elaboração dos conteúdos e da organização curricular, Elita Martins (2018) evidencia que os empresários, enquanto setor influente no governo, podem indicar “o conhecimento que acreditam ser importante para a construção de um modelo de homem, bem-sucedido, em uma sociedade marcada pela competição de mercado” (2018:328).

A autora ressalta que, embora a aproximação entre a educação e o setor empresarial seja um movimento internacional, no Brasil essa relação fica evidente na atuação de organizações como Movimento Brasil Competitivo, mantido por empresas como Fiat, Gerdau, Eurofarma, entre outras, que é parceira na modernização e implementação da gestão por resultados na Secretaria de Educação de Pernambuco, tida como um modelo pelo Ministro da Educação (Martins, 2018).

A participação de fundações empresariais também é marcante na implementação de novos modelos no ensino médio, mesmo antes da reforma de 2016. Segundo uma pesquisa para o mapeamento das iniciativas de desenvolvimento do ensino médio, muitas medidas semelhantes às veiculadas na Lei nº13.415/2017 já estavam sendo implementadas nos estados brasileiros, tais como a ampliação da jornada escolar, do ensino em tempo integral e a reorganização curricular. A execução dessas medidas contava, em grande parte, com o apoio de instituições como a Fundação Lemann, Instituto Natura, Instituto Inspirare, Unibanco, Itaú BBA, Instituto Ayrton Senna, entre outras (Lotta e Bauer, 2018).

### ***3.3.7 Troca da equipe no Ministério da Educação***

Após a abertura do processo contra Dilma, Temer assumiu a presidência temporariamente. Já no primeiro dia de substituição houve uma troca na gestão do Ministério da Educação e Cultura, com a entrada do Ministro José Mendonça Filho e sua equipe. Com essa troca na administração, Ferreti e Silva destacam que

[...] quem ocupa hoje postos estratégicos no MEC são as mesmas pessoas que lá estavam quando da elaboração das primeiras DCNEM, em 1998. Isso nos levou a indagar em que medida a MP nº 746 já não seria ela mesma resultado da produção de intelectuais orgânicos a uma ordem que se busca (re)estabelecer e, por isso, retoma as mesmas propostas, quais sejam, de que as finalidades do ensino médio se encerram em sua adequação ao mercado e atendimento às prescrições de organismos internacionais (Ferreti e Silva, 2017:392).

Percebe-se, portanto, um alinhamento das propostas de Michel Temer aos mesmos ideais reformistas presentes no governo de Fernando Henrique Cardoso. No tocante à educação, evidencia-se novamente a valorização de uma educação tecnicista e focada na formação de trabalhadores para o mercado de trabalho.

## CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo investigar de que maneira a reforma do ensino médio, concretizada com a aprovação da Lei nº13.415/17, surgiu na agenda dos políticos e foi aprovada. De acordo com a teoria dos fluxos múltiplos elaborada por John Kingdon, a formação da agenda dos governantes é influenciada por três fluxos independentes que envolvem o problema, as propostas e os processos políticos.

No encontro desses três fluxos, abre-se uma janela de oportunidade que torna o momento ideal para que determinada proposta seja elevada à agenda dos decisores políticos. Embora a reforma do ensino médio tenha surgido na agenda de maneira rápida e inesperada, percebe-se que os três fluxos contribuíram de maneira significativa para a abertura dessa janela de oportunidade.

Em relação ao fluxo dos problemas, o resultado insatisfatório da educação brasileira contribuiu de forma considerável para que os governantes buscassem por mudanças nas políticas públicas existentes. O não cumprimento de metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, as baixas notas obtidas nos exames nacionais e internacionais e a oferta insuficiente de matrículas em tempo integral pressionaram pela busca de soluções entre os especialistas e parlamentares. No entanto, os maus resultados da educação brasileira não são uma surpresa nem representam uma crise momentânea. Pelo contrário, tratam-se de problemas históricos cujas origens e soluções passam por questões mais amplas e profundas do que a reforma proposta.

Outro fator que mostrou-se de grande influência na pressão por mudanças no ensino médio foi a necessidade de dinamizar a educação do jovem e fazê-la convergir para as necessidades do mercado. A reforma foi vista por muitos como uma forma de facilitar a inserção do jovem no mercado de trabalho e reaquecer a economia.

No fluxo das alternativas buscou-se entender como a proposta veiculada na Medida Provisória nº746/2016 foi formulada e as transformações que sofreu até chegar-se ao texto da Lei nº13.415/2017. Percebeu-se que a medida guardou muitas semelhanças com outras propostas que estavam em discussão no Congresso Nacional há mais tempo, como os projetos de lei nº6.840/13 e nº479/15.

No entanto, a proposta foi alvo de fortes críticas e rejeição por parte de estudantes, professores, pesquisadores e especialistas em educação, principalmente nos pontos em que

inovou, se comparada às propostas em andamento. A reforma de Temer foi tratada como um retrocesso às políticas de educação básica, por apresentar uma visão tecnicista do ensino. Além disso, os especialistas preocupam-se com os danos que a reforma poderá gerar, tanto por possíveis falhas de implementação da política, decorrentes da falta de recursos e infraestrutura das escolas, como pela possibilidade de aprofundar as desigualdades e divisões sociais existentes.

Por outro lado, a reforma do ensino médio contou com o apoio de instituições e fundações educacionais ligadas a setores empresariais e à educação privada. Para os apoiadores, tratava-se de uma medida urgente para tornar o ensino menos maçante e mais adaptado ao futuro dos jovens, que passariam a ter a liberdade de escolha sobre os conteúdos a serem estudados.

A proposta passou por algumas mudanças durante os debates realizados nas comissões legislativas, de forma que parte dos pontos polêmicos foi retirada ou atenuada. É o caso da reinserção de disciplinas no currículo e o aumento da carga horária destinada ao estudo da Base Nacional Comum Curricular. Mesmo com essas alterações, o texto final manteve a essência da proposta governamental.

Por fim, o fluxo político mostrou-se um pouco mais conturbado e instável que os demais. Como o Brasil passava por uma forte crise econômica e política, as alterações no contexto político foram de grande importância para a apresentação da proposta e sua aprovação. Inseridos em um contexto de recessão econômica, aumento do desemprego, corte de gastos públicos e diversos escândalos de corrupção, predominava entre a população um sentimento de insatisfação com o governo. Esse sentimento abrangia toda a classe política, mas em especial a presidente Dilma Rousseff e o Partido dos Trabalhadores.

Após o conturbado processo de impeachment de Dilma Rousseff, assumiu a presidência o seu vice, Michel Temer. Junto dele uma nova agenda chegou ao poder, caracterizada pelo foco na reestruturação econômica do país e no controle fiscal dos gastos públicos. Essa orientação pró-mercado do governo Temer ficou evidenciada em uma série de medidas propostas, como o congelamento dos gastos públicos, a reforma trabalhista, entre outras. Com essas medidas, seu governo contou com o apoio de setores ligados ao mercado, como associações empresariais e industriais.

Assim que Temer assumiu a presidência, foi feita uma troca na equipe que compunha o Ministério da Educação. Inspirados pelo exemplo de outros países e pelas recomendações de

organizações internacionais como Banco Mundial, Unicef e OCDE, ganharam mais espaço no governo os ideais neoliberais reformistas. A predominância dessas ideias retomou a mesma orientação das reformas educacionais ocorridas na década de 90, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso.

O encontro dos três fluxos analisados levou à formação de elementos propícios para a subida da reforma do ensino médio na agenda dos políticos. Embora os fluxos tenham atuado de maneira complementar, favorecendo-se mutuamente, percebe-se que pressionaram de maneiras diferentes em cada processo.

No caso da especificação das alternativas, a proposta apresentada não contou com uma ampla participação da população em sua elaboração. Até o instrumento jurídico utilizado (Medida Provisória), que conferiu vigência imediata à norma, evidencia que o debate sobre a reforma teve início apenas nas comissões legislativas. Apesar de mostrar-se uma recombinação de propostas, a reforma do ensino médio não contou com o apoio de grande parte dos acadêmicos e especialistas em educação.

Já no processo de formação da agenda, o contexto político pareceu assumir maior protagonismo. A chegada do governo Temer favoreceu a priorização de reformas e a adoção de uma nova agenda política. Apesar de não ter sido realizado um novo pleito eleitoral, a troca na presidência foi fruto de um conturbado processo que acirrou as divisões políticas na sociedade e contou com o apoio das elites políticas e dos setores ligados ao mercado.

Embora a educação seja uma temática de grande importância, cujos problemas pressionam por atitudes dos políticos, a proposta de reforma não apresenta argumentos concretos sobre quais problemas atacam e de que forma buscam solucioná-los. No entanto, deixa-se bastante claro que é necessário adaptar o ensino médio aos anseios dos jovens e às necessidades do mercado de trabalho. Percebe-se, portanto, que a alternativa apresentada pelo governo para reforma teve menos ligação com as melhorias na qualidade do ensino do que com a necessidade de recuperação da economia.

## BIBLIOGRAFIA

ANPEd (2016), *Nota pública da ANPEd sobre a Medida Provisória do Ensino Médio: MP do Ensino Médio – Autoritária na forma e equivocada em conteúdo*. Rio de Janeiro, 23 de Setembro de 2016. Disponível em <<http://www.anped.org.br/news/nota-publica-da-anped-sobre-medida-provisoria-do-ensino-medio>>. Acesso em 15 jul. 2019.

Araújo, Luísa e Maria de Lurdes Rodrigues (2017), “Modelos de análise das políticas públicas”. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº. 83, pp. 11-35. Disponível em <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2019.

Araujo, Luiz Alberto D. e Vidal Serrano Nunes Júnior (2005), *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 9.<sup>a</sup> edição. 2005.

BBC Brasil (2015), *Como se chegou à pior recessão desde os anos 90?* Reportagem de Ruth Costa, publicada em 01 de dezembro de 2015. Disponível em <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201\\_pib\\_terceirotri2015\\_ru](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_pib_terceirotri2015_ru)>. Acesso em 10 jul. 2019.

Braga, Ruy (2016), “Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes”, em Singer, André e Isabel Loureiro (Org.) (2016), *As contradições do lulismo – a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo.

Câmara dos Deputados (2013), *Comissão Especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do Ensino Médio (CEENSI)*. Relatório da CEENSI e Projeto de Lei 6.840/2013. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1190083](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1190083)>. Acesso em 5 ago. 2019.

Castro, Jorge Abrahão de (2009), “Evolução e desigualdade na educação brasileira”. *Educação & Sociedade*, v. 30, nº. 108, out 2009, pp. 673-697. Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas, Brasil. Disponível em <<https://www.redalyc.org/pdf/873/87313700003.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2019.

Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2016), *Resultado das eleições dá base confortável para governo aprovar PEC do teto, diz diretor da CNI*. Central de Notícias CNI, em 4 de outubro de 2016. Disponível em <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/resultado-das-eleicoes-da-base-confortavel-para-governo-aprovar-pec-do-teto-diz-diretor-da-cni/>>. Acesso em 10 ago. 2019.

\_\_\_\_ (2017), *Modernização Trabalhista. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, Panorama anterior e posterior à aprovação*. Brasília, 2017. Disponível em <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/d9c2f3dba8d3835be2f1ee2d2d9ba5d8/\\$File/7684.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/d9c2f3dba8d3835be2f1ee2d2d9ba5d8/$File/7684.pdf)>. Acesso em 10 ago. 2019.

Congresso Nacional (2017), *Parecer nº 95/2016*. Da Comissão Mista, sobre a Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, que "Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

- Educação, e dá outras providências." Relator: Senador Pedro Chaves. Brasília, 2017. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1512511&filename=Tramitacao-MPV+746/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1512511&filename=Tramitacao-MPV+746/2016)>. Acesso em 03 ago. 2019.
- Conselho Nacional de Educação (1998), Resolução CNE/CEB nº 3, de 26 de junho de 1998. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília: Ministério da Educação, 1998. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03\\_98.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03_98.pdf)>. Acesso em 20 maio. 2019.
- \_\_\_\_\_ (1998), Parecer nº15, de 01 de junho de 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília: Ministério da Educação, 1998. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=853-parecer-ceb-15-98-pdf&category\\_slug=documentos-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=853-parecer-ceb-15-98-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 5 abr 2019.
- Costa, Sérgio (2018), "Estrutura social e crise política no Brasil". *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, nº. 4, 2018, pp. 499-533. Disponível em <[https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/25114/Costa\\_Estrutura\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/25114/Costa_Estrutura_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 10 ago. 2019.
- Dweck, Esther e Rodrigo Alves Teixeira (2017), "A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica". *Textos para discussão, Instituto de Economia*, nº.303, Junho 2017. Unicamp-SP. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3532&tp=a>>. Acesso em 10 ago. 2019.
- Dye, Thomas R. (2011), *Understanding public policy*. 13ª edição. New York: Longman.
- Estadão (2018), *Liberção de emendas bate recorde com Temer*. Reportagem de Thiago Faria e Isadora Perón, publicada em 07 de janeiro de 2018. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,liberacao-de-emendas-bate-recorde-com-temer,70002141096>>. Acesso em 05 de maio de 2019.
- G1 (2017), *Entenda a reforma do ensino médio*. Educação: G1. Reportagem de Vanessa Fajardo, publicada em 08 de fevereiro de 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/entenda-a-reforma-do-ensino-medio.ghtml>>. Acesso em 10 jan. 2019.
- Ferreti, Celso João e Monica Ribeiro da Silva (2017). "A reforma do Ensino Médio no contexto da Medida Provisória n. 746/2016: Estado, currículo e disputas por hegemonia". *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, pp. 385-404, abr.-jun. 2017.
- Frigotto, Gaudêncio (2016), *Reforma de ensino médio do (des)governo de turno: decreta-se uma escola para ricos e outra para pobres*. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação — ANPED, 22 set. 2016. Disponível em <<http://www.anped.org.br/news/reforma-de-ensino-medio-do-des-governo-de-turno-decreta-se-uma-escolapara-os-ricos-e-outra>>. Acesso em 03 jul. 2019.

Fundação Ulysses Guimarães e Partido Movimento Democrático Brasileiro (2015), *Uma ponte para o futuro*. 29 de outubro de 2015. Disponível em <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2019.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (2017), *Projeto “rumos da indústria paulista”*. *Reforma trabalhista*. Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos. Disponível em <[https://sitefiespstorage.blob.core.windows.net/uploads/2017/04/rumos\\_reforma-trabalhista-v2.pdf](https://sitefiespstorage.blob.core.windows.net/uploads/2017/04/rumos_reforma-trabalhista-v2.pdf)>. Acesso em 13 ago. 2019.

Garcia, Sandra Regina Oliveira e Eliane Cleide Silva Czernisz (2017), “A minimização da formação dos jovens brasileiros: alterações do ensino médio a partir da lei 13415/2017”. *Revista Educação* (Santa Maria. Online). v. 42, pp. 569-584. Disponível em <<https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/29481/pdf>>. Acesso em 10 jan. 2019.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2015), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*. Disponível em <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm>>. Acesso em 5 jan. 2019.

\_\_\_\_\_ (2017), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua: Educação*. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101576>>. Acesso em 5 jan. 2019.

\_\_\_\_\_ (2018): *Educação: 2017*. Pnad Contínua. Disponível em <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf)>. Acesso em 20 jul. 2019.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (2017), *Sinopse Estatística da Educação Básica 2016*. Brasília, Inep 2017. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 5 jan. 2019.

\_\_\_\_\_ (2018a): Nenhum estado atinge a meta do Ideb 2017 no ensino médio. Publicação em 03 set. 2018.

Disponível em <[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/nenhum-estado-atinge-a-meta-do-ideb-2017-no-ensino-medio/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/nenhum-estado-atinge-a-meta-do-ideb-2017-no-ensino-medio/21206)>. Acesso em 24 jul. 2019.

\_\_\_\_\_ (2018b): Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF : Inep, 2018. 460 p. Disponível em <[http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034)>. Acesso em 15 jan. 2019

Kingdon, John W. (2014), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson New International Edition, Harlow: Pearson (2ª edição) (Edição original, 1984).

Knoepfel, Peter *et al.* (2011), *Public Policy Analysis*. Bristol, The Policy Press

Lasswell, Harold D. (1956), *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press.

- Lima, Marcelo e Samanta Lopes Maciel (2018), “A reforma do Ensino Médio do governo Temer: corrosão do direito à educação no contexto de crise do capital no Brasil”. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, v. 23, 2018. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782018000100245&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782018000100245&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 26 jul. 2019
- Lindblom, Charles E. (1991), *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Colección Estudios, Serie Administración General. Madrid.
- Lotta, Gabriela e Marcela Bauer (Org.) (2018). Mapeamento das iniciativas de desenvolvimento do ensino médio nos estados brasileiros. Disponível em <<http://www.consed.org.br/media/download/5c193ca8d7268.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2019.
- Mapa da Educação (2016), *Entrevista como Secretário de Educação Básica Rossieli Soares da Silva*. 24 de setembro de 2016. Disponível em <<http://mapaeducacao.com/blog/entrevista-com-secretario-de-educacao-basica-rossieli-soares-da-silva/>>. Acesso em 10 dez. 2019.
- Martins, Elita Betania de Andrade (2018), “O papel da educação escolar na construção de conhecimento em tempos de domínio de mercado”. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v.22, nº.1, pp. 322-335, jan./abr. 2018.
- Ministério da Educação (MEC) (2016a), *Governo lança Novo Ensino Médio, com Escolas em Tempo Integral e nova proposta curricular*. Educação Básica. Assessoria de Comunicação Social. 22 set. 2016. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/39571-proposta-preve-flexibilizacao-e-r-1-5-bilhao-em-investimentos-em-escolas-de-tempo-integral>>. Acesso em 20 jun. 2019.
- \_\_\_\_\_ (2016b), *Exposição de Motivos nº 84/2016*. Brasília, 15 de setembro de 2016. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP-746-16.pdf)>. Acesso em 10 jul. 2019.
- \_\_\_\_\_ (2017), *Cartilha sobre o Novo Ensino Médio é lançada no Senado: publicação explica mudanças*. Assessoria de Comunicação Social. 09 ago. 2017. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/53001-cartilha-sobre-o-novo-ensino-medio-e-lancada-no-senado-publicacao-explica-mudancas>>. Acesso em 25 jul. 2019.
- \_\_\_\_\_ (2018), *Base Nacional Comum Curricular: Ensino Médio*. Disponível em <[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/BNCC\\_EnsinoMedio\\_embaixa\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/BNCC_EnsinoMedio_embaixa_site.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2019.
- \_\_\_\_\_ (s.a.), *PRONATEC*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>>. Acesso em 05 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_ (s.a.), *BNCC do Ensino Médio: Perguntas e repostas*. Disponível em <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/bncc-ensino-medio>>. Acesso em 31 jan. 2019.

Observatório da Criança e do Adolescente (s.a.): *Ideb – Ensino Médio*. Disponível em <<https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/ensino-medio/560-ideb-ensino-medio?filters=1,129>>. Acesso em 10 jul. 2019.

\_\_\_\_\_ (s.a.): *Média de horas-aula no Ensino Médio*. Disponível em <<https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/ensino-medio/660-media-de-horas-aula-no-ensino-medio?filters=1,832>>. Acesso em 10 jul. 2019.

OCDE (2016), *Brasil no PISA 2015. Análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros*. São Paulo: Fundação Santillana. Disponível em <[http://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015\\_completo\\_final\\_baixa.pdf](http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf)>. Acesso em 20 jul. 2019.

Oliveira, Hebe M. G. (2016), “Retrato das manifestações de rua no processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff: a construção da opinião pública pela mídia privada brasileira”. *Revista Pauta Geral-Estudos em Jornalismo*, Ponta Grossa, v. 3, nº. 2, pp. 83 -96, Jul/Dez 2016. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5747429>>. Acesso em 5 ago. 2019.

OXFAM (2019), *Nós e as desigualdades: percepções sobre desigualdades no Brasil*. Pesquisa OXFAM Brasil em parceria com o DATAFOLHA. Disponível em <[https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio\\_nos\\_e\\_as\\_desigualdades\\_datafolha\\_2019.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_nos_e_as_desigualdades_datafolha_2019.pdf)>. Acesso em 25 jul. 2019

Procuradoria Geral da República (PGR). Assessoria de Comunicação Estratégica da PGR. (2016), *MP do Ensino Médio é inconstitucional, diz PGR*. 19 de dezembro de 2016. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mp-da-educacao-e-inconstitucional-diz-pgr>>. Acesso em 6 ago. 2019.

Ramos, Marise (2016), “O desafio da escola está não só em incorporar os interesses dos jovens, mas em educar esses próprios interesses”. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz, Rio de Janeiro, 28 set. 2016. Entrevistadora: Raquel Júnia. Disponível em <<http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/o-desafio-da-escola-esta-nao-so-em-incorporar-osinteresses-dos-jovens-mas-em>>. Acesso em 15 abr. 2019.

Rodrigues, Maria de Lurdes (2017), O modelo das etapas e a análise das políticas públicas. Em Rodrigues, Maria de Lurdes e Helena Carreiras (org.) (2017), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2*, Lisboa, Editora Mundos Sociais. pp.5-18.

Secchi, Leonardo (2013), *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning.

Souza, Jessé (2016). *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

Souza, Rodrigo Diego de (2018). “Reforma ou “deforma” do ensino médio? As políticas públicas educacionais e o discurso subjacente às propagandas do Ministério da Educação do Brasil”. *Cadernos CIMEAC – v. 8, nº. 2, 2018*. Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba – MG, Brasil, pp.138-157.

Folha de São Paulo (2016), *Leia íntegra do discurso de posse do presidente interino Michel Temer*. Publicado em 12 de maio de 2016. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770780-leia-integra-do-discurso-de-posse-do-presidente-interino-michel-temer.shtml>>. Acesso em 20 ago. 2019

Toledo, L. F. (2017), *Reforma do ensino médio esbarra na falta de estrutura e recursos*. O Estado de S. Paulo, São Paulo, jun. 2017. Disponível em <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral, reforma-do-ensino-medio-esbarra-em-falta-de-estrutura-e-recursos, 70001824448>>. Acesso em 10 ago. 2019.

Apud Lima, Marcelo e Samanta Lopes Maciel, (2018), “A reforma do Ensino Médio do governo Temer: corrosão do direito à educação no contexto de crise do capital no Brasil”. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, v. 23, 2018. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782018000100245&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782018000100245&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 26 jul. 2019

## FONTES

Brasil (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_ (1996), *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)>. Acesso em 10 jan. 2019.

\_\_\_\_\_ (2014), *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em 10 jan. 2019.

\_\_\_\_\_ (2016), *Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016*. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=42C5B1D406F68D143A0CDB4D08FC7C76.proposicoesWebExterno1?codteor=1494234&filename=MPV+746/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=42C5B1D406F68D143A0CDB4D08FC7C76.proposicoesWebExterno1?codteor=1494234&filename=MPV+746/2016)>. Acesso em 20 dez. 2018.

\_\_\_\_\_ (2016), *Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016*. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13365.htm)>. Acesso em 05 ago. 2019.

\_\_\_\_\_ (2016), *Emenda Constitucional nº95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em 05 ago. 2019.

\_\_\_\_\_ (2017), *Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017*. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm)>. Acesso em 10 jan. 2019.

\_\_\_\_\_ (2017), *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm)>. Acesso em 05 ago. 2019.

Câmara dos Deputados (2013), *Projeto de Lei nº 6.830/2013*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada em tempo integral no ensino médio, dispor sobre a organização dos currículos do ensino médio em áreas do conhecimento e dá outras providências. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602570>>. Acesso em 05 jul. 2019.

\_\_\_\_\_ (2015), *Projeto de Lei nº 479/2015*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB), para dispor sobre educação em tempo integral. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=949156>>. Acesso em 05 jul. 2019.