

A Lei nº 13.415 e as alterações na carga horária e no currículo do Ensino Médio

Paulo Romualdo Hernandes ^a

Resumo

O objetivo deste estudo é analisar a Lei nº 13.415, no que se refere à problemática determinação de ampliação da carga horária e, também, à proposta de inovações para o currículo sem que tivesse sido feito diagnóstico para essas impactantes alterações. Para efeito de parâmetro das consequências que essas ações podem provocar nas escolas públicas, no terreno das hipóteses, toma-se como paradigma o Programa Ensino Médio Inovador. Estuda-se o conteúdo da lei, tendo como base teórico-metodológica, a Pedagogia Histórico-Crítica, corrente pedagógica elaborada pelo professor Saviani, em seus pressupostos de pesquisa, apoiados pelo materialismo histórico e dialético e em seu entendimento sobre a razão de ser da Educação Escolar: o Ensino e a aprendizagem de conhecimentos complexos, elaborados, sistematizados. O estudo indicou que a ampliação da carga horária e as inovações do currículo, sem política de financiamento para as escolas públicas realizarem essas alterações, sobretudo para contratação, melhor remuneração e melhores condições de trabalho do docente, poderão vir a ser fatores que afastem a escola de sua função social.

Palavras-chave: Lei nº 13.415. Reforma do Ensino Médio. Políticas Públicas. Programa Ensino Médio Inovador. Pedagogia Histórico-Crítica.

1 Introdução

Este artigo trata da disposição legal de ampliação da carga horária do Ensino Médio, e também das inovações do currículo determinadas pela Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017). A lei foi estabelecida pela conversão da Medida Provisória nº 746 com a justificativa de que seria urgente adequar o Ensino Médio à qualidade do Ensino de outros 20 países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, no entanto, “têm um elevado Produto Interno Bruto (PIB) *per*

^a Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, MG, Brasil.

Recebido em: 28 mar. 2019
Aceito em: 14 abr. 2020

capita e um alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cujos investimentos no campo da Educação são elevados” (FERREIRA; RAMOS, 2018, p. 1178).

De acordo com a lei, as escolas deverão ampliar a carga horária de 800 horas anuais para 1.000 horas, em um tempo de transição de cinco anos, contados a partir de março de 2017. Progressivamente, deverão oferecer 1.400 horas anuais de carga horária, tornando-se escolas de tempo integral. A Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017) estabeleceu, como inovação, nova composição para o currículo: parte deve ser destinada à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), no máximo 1.800 horas para sua integralização, e a outra parte para itinerários formativos, com cinco arranjos curriculares. A intenção é flexibilizar parte do currículo do Ensino Médio com caminhos formativos à escolha dos estudantes, dependendo das possibilidades de oferta dos sistemas de Ensino.

Como Política Pública de Estado, pois vincula todos os entes federativos, a lei é dirigida aos sistemas de Ensino (XIMENES, 2014), principalmente estaduais, que têm a prioridade para a oferta do Ensino Médio no Brasil (BRASIL, 1988). A Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017) não indica recursos da União para ampliação da carga horária e da flexibilização do currículo para as escolas públicas. Sinaliza, apenas, com política de fomento para escolas elegíveis que oferecerem Ensino em tempo integral. Portanto, os recursos para implementar a reforma do Ensino Médio público ficarão, principalmente, a cargo dos Estados e do Distrito Federal.

Este estudo apoia-se teórico-metodologicamente nos pressupostos da Pedagogia Histórico-Crítica¹, cujas pesquisas inscrevem-se no materialismo histórico e dialético. Do ponto de vista metodológico, analisará Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017), compreendendo-a como superestrutura político-legal, que foi formulada tendo como base a realidade material do Estado capitalista, dito neoliberal, que ordenou a Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016, de contingenciamento de gastos públicos, portanto, de Estado mínimo (AMARAL, 2017). Nesse sentido, investiga-se a determinação legal de ampliação da carga horária, que, progressivamente, deverá chegar a 1.400 horas anuais, transformando o Ensino Médio em Ensino de tempo integral, e as inovações pretendidas para o currículo, que deverá disponibilizar aos estudantes um leque de escolhas de itinerários formativos, tendo em vista esse quadro de disciplina fiscal, ou seja, de o Poder Público não ampliar recursos para efetivar essas alterações.

¹ Corrente pedagógica elaborada pelo professor Dermeval Saviani, que conta com a contribuição de outros estudiosos: Newton Duarte, Lígia Márcia Martins, Gaudêncio Frigotto, Ana Carolina Marsiglia. Valoriza a função social da Educação Escolar e os trabalhos docente e discente.

Teoricamente analisam-se as mudanças pretendidas pela Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017), tendo como pressuposto que, para a Pedagogia Histórico-Crítica, a Educação Escolar tem como função promover a socialização de conhecimentos complexos, elaborados, que se tornaram clássicos, ou seja, representativos das máximas conquistas científicas e culturais da humanidade. Os conhecimentos clássicos, segundo essa corrente pedagógica, e analisados, também, sob o enfoque da Psicologia Histórico-Cultural, estabelecem grau máximo de fidedignidade na representação subjetiva da realidade objetiva, sendo um processo socialmente dependente da relação dialética entre Ensino e aprendizagem. Esses conhecimentos proporcionam e demandam desenvolvimento do pensamento, da linguagem, das capacidades humanas complexas, dos processos funcionais complexos, que somente podem ser apropriados e desenvolvidos pelos alunos quando ensinados pelo professor, que deve dominar esses conhecimentos, seus signos, sua linguagem e os modos, a pedagogia, para ensiná-los (MARTINS, 2013; SAVIANI, 2000). Desse modo, a ampliação da carga horária e as inovações do currículo interferem, necessariamente, na relação dialética do Ensino e da aprendizagem e, se não levarem em conta a transmissão e a assimilação de conhecimentos complexos das ciências da arte e da filosofia integrados aos vários modos de produção, podem descaracterizar a função social da etapa final da Educação Básica, segundo os pressupostos da Pedagogia Histórico-Crítica.

A Lei nº 13.415 (RASIL, 2017), promulgada em fevereiro de 2017, por ter iniciado seu trâmite pela medida provisória 746, editada em setembro de 2016, não permitiu um maior debate sobre as alterações propostas para o Ensino Médio pela sociedade brasileira, pela comunidade educativa, tampouco, permitiu que os sistemas de Ensino fizessem diagnósticos sobre as possibilidades de sua realização na realidade concreta das escolas públicas e privadas. Assim, para este estudo tomou-se como parâmetro de análise, para as alterações pretendidas pela lei, o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMi), programa experimental, iniciado em 2009, que propôs ampliação da carga horária e inovações no currículo para essa etapa da Educação Básica. A análise do ProEMi tem como objetivo elaborar hipóteses, levantar conjecturas, estabelecer algumas inferências sobre o que pode ocorrer com as alterações pretendidas pela lei ainda a serem implementadas.

2 Análise da ampliação da carga horária segundo pressupostos legais

O artigo 1º da Lei nº 13.415 incluiu no artigo 24, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o parágrafo 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 (BRASIL, 2017).

Ampliar progressivamente a carga horária do Ensino Médio para 1.400 horas anuais, transformando essa etapa da Educação Básica em Ensino de tempo integral, é uma norma um tanto quanto genérica, pois não há como definir o tempo da progressividade. Não se trata de regra definitiva, por ser algo de difícil concretização na realidade das escolas brasileiras de Ensino Médio, públicas e privadas, em tempo determinado. Por isso, a Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017) abre a possibilidade de estabelecer um tempo longo, progressivo, indeterminado, para sua efetivação na prática, que, no entanto, pode nunca se concretizar.

Transformar as escolas de Ensino Médio em tempo integral implica diversas condições estruturais para as escolas, como ampliação dos espaços de convivência e de salas de aula, construção e/ou melhorias de refeitórios, laboratórios, oficinas. Demanda, essencialmente, melhores condições de trabalho para o docente, melhor formação e remuneração, a fim de proporcionar Ensino compatível com tempo integral. Implica contratação de professores e pessoal de apoio. Reverbera, também, nas condições sociais dos estudantes de Ensino Médio público no Brasil, muitos dos quais são trabalhadores, ou estão em busca de trabalho, estudam no período noturno e não teriam como se dedicar ao Ensino de tempo integral.

Não deixa, contudo, de ser uma lei de Estado com vínculo constitucional a todos os entes federativos e assegura aos estudantes do Ensino Médio o direito ao Ensino de tempo integral, ainda que esses estudantes, como indivíduos ou em coletividades, tenham mais dificuldades de fazer valer esse direito (XIMENES, 2014). Seria mais difícil, por meio de ações públicas, por exemplo, ou mesmo juridicamente, “constranger o Estado a executar o que deve” (DUARTE, 2004). Embora “a positivação do direito, ainda que necessária, na medida em que ‘constrange’ a realidade, em face de seu não cumprimento, sinaliza para a necessidade de que se mantenha no horizonte sua exigibilidade e se envidem esforços no sentido de fazer valer o disposto constitucional” (SILVA, 2020, p. 12), transformar o Ensino Médio em Ensino de tempo integral é algo tão distante da realidade concreta das escolas brasileiras, sobretudo, públicas, que nas audiências públicas promovidas pelos proponentes da reforma, para a conversão da Medida Provisória nº 746 na Lei nº 13.415, não esteve presente na fala daqueles que a defendiam (FERRETI; SILVA, 2017).

Entretanto, a ampliação da carga horária para 1.000 horas anuais é uma regra definitiva, que modificou regra anterior, também definitiva², e impôs aos sistemas de Ensino uma exigência: todas as escolas de Ensino Médio, públicas e privadas, devem oferecer carga horária de 1.000 horas anuais, em até cinco anos de transição contados a partir de 2 de março de 2017. Essa regra tem suporte constitucional e estrutura vinculante a todos os entes federativos, portanto, a ampliação deverá ser realizada pelos sistemas de Ensino a quem foi dirigida a regra (XIMENES, 2014). O seu não cumprimento pode caracterizar oferta irregular e estar, portanto, em desacordo com o parágrafo 2º do artigo 208 da Constituição Federal, que trata das garantias do Estado para a Educação: “o não-oferecimento do Ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, 1988). Nesse caso, seria mais fácil, por meio de ações públicas, ou juridicamente, constranger o Estado a cumprir com seu dever (DUARTE, 2004).

Os sistemas de Ensino responsabilizados, em caso do não cumprimento dessa regra, serão, prioritariamente, os estaduais e o distrital. O artigo 211 da Constituição Federal determina, em seu parágrafo 3º, que os “Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio”. Os sistemas estaduais de Ensino são instituições concretas: Secretarias de Educação, Diretorias ou Delegacias de Ensino e, maiormente, rede de escolas. As Secretarias de Educação ordenam os “vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina” (SAVIANI, 1999, p. 120). Os estabelecimentos de Ensino são o lugar real em que acontece o Ensino escolar e terão a tarefa de aumentar a carga horária para os estudantes do Ensino Médio.

O aumento da carga horária na Educação Escolar implica, necessariamente, a ampliação do tempo de Ensino e de aprendizagem de conhecimentos complexos e sistematizados das ciências, da arte e da filosofia, razão de ser da Educação Escolar, segundo pressupostos da Pedagogia Histórico-Crítica. O Ensino Médio deve, ainda, segundo essa teoria pedagógica, integrar os diversos conteúdos das disciplinas às várias técnicas de produção. O estudante, agente da aprendizagem, necessita de uma escola – infraestrutura e professores – que possibilitem a apropriação desses conhecimentos complexos, a fim de se emancipar e, segundo os pressupostos da Psicologia Histórico-Cultural, desenvolver as funções psíquicas superiores para elaboração de conceitos complexos (MARTINS, 2013). Para as escolas públicas, essas ações demandarão do Estado a “necessidade de novos

² A Lei nº 9.394/1996 determinou ampliação da carga horária no Ensino Fundamental e Médio de 720 horas anuais para 800 horas (CARNEIRO, 2015).

investimentos financeiros nas escolas, o que, em tempos de ‘crise’ e de escassos recursos como, reiteradamente, vem anunciando o Governo Federal, por si só, pode indicar limites quanto às suas reais possibilidades de realização” (FERREIRA; RAMOS, 2018, p. 1178).

3 O Programa Ensino Médio Inovador como parâmetro para as dificuldades de ampliação da carga horária

As dificuldades para as redes de escolas públicas ampliarem a carga horária para 3.000 horas podem ser avaliadas, no campo das hipóteses do que pode ocorrer nas escolas públicas de Ensino Médio, em análise do programa experimental iniciado em 2009 pelo Ministério da Educação, o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMi). Segundo o documento original, para as escolas que pretendessem aderir ao programa, os sistemas de Ensino e as escolas precisariam cumprir certas condições, dentre as quais ampliar a carga horária do curso para, no mínimo, 3.000 horas, a fim de que 20% da carga horária total fosse voltada para atividades inovadoras, como disciplinas eletivas, a serem escolhidas pelos estudantes, ou atividades não curriculares. A adesão exigia atividades docentes em tempo integral na escola (BRASIL, 2009).

No documento orientador para o ProEMi, de 2011, a ampliação da carga horária para, no mínimo, 3.000 horas deixa de ser uma exigência que condicionava a adesão dos sistemas de Ensino e das escolas e torna-se uma possibilidade a ser conquistada ao longo do tempo, pois sinaliza: com “carga horária mínima de 3.000 horas, entendendo-se 2.400 horas obrigatórias, acrescidas de 600 horas a serem implantadas de forma gradativa” (BRASIL, 2011). Segundo Silva e Jakimiu (2016, p. 919), essa mudança na exigência de ampliação da carga horária se deve à consideração dos proponentes da proposta, que estavam em sintonia com os desdobramentos do programa na rede de escolas, sobre “as condições de exequibilidade de pretendido aumento da carga horária”.

Em documento orientador de 2016 para adesões de 2017 – ano, portanto, da edição da Medida Provisória nº 746 –, o cuidado na ampliação gradativa da carga horária permaneceu e incluiu o período noturno como fator complicador: “carga horária mínima de 3.000 horas, entendendo-se 2.400 horas obrigatórias, acrescidas de 600 horas a serem implantadas de forma gradativa para redes de Ensino cujas unidades escolares ainda praticam somente 2.400 horas no diurno” (BRASIL, 2016).

Os conselheiros do Conselho Nacional de Educação (CNE), em seu parecer para o projeto original do ProEMi, de 2009 (BRASIL, 2009), manifestaram preocupação com os alunos do período noturno quanto à ampliação da carga horária para 3.000 horas e sugeriram que, para esses alunos trabalhadores, o ideal seria mais um 4º ano de estudos, a fim de que pudessem participar do programa do mesmo modo que os alunos do diurno. Afinal, no horário ampliado estaria a principal inovação do currículo. Essa preocupação dos conselheiros está relacionada com as dificuldades históricas de enfrentamento da qualidade do Ensino Médio no período noturno para que se iguale às mesmas condições do Ensino Médio diurno: a observância do tempo de Ensino e a preparação para acesso ao Nível Superior. Segundo o entendimento dos alunos do período noturno, em pesquisa de Krawczyk (2013), o acesso ao Ensino Superior proporcionaria melhores condições de trabalho e, conseqüente, ascensão social.

Na Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017), as condições para a ampliação da carga horária para o período noturno foram delegadas aos sistemas de Ensino. O parágrafo 2º do inciso I do artigo 1º, incluído no artigo 24 da LDBEN, que trata da carga horária da Educação Básica, estabelece que “os sistemas de Ensino disporão sobre a oferta de Educação de jovens e adultos e de ensino noturno regular adequado às condições do educando, conforme o inciso VI do art. 4º”. No entanto, essa adequação não pode ser a supressão de tempo de carga horária, que é determinado por lei. Então, talvez os sistemas de Ensino precisem aumentar de três para quatro anos o tempo de integralização do Ensino Médio para o noturno, como sugeriram os conselheiros do CNE para o ProEMi, em 2009. Essa problemática ampliação da carga horária para o período noturno não deixa de exemplificar, também, as dificuldades que as escolas públicas poderão ter para aumentar a carga horária no período diurno, principalmente de recursos.

4 Inovações do currículo e as condições do trabalho docente

A Reforma do Ensino Médio, além da ampliação da carga horária, teve, como proposta impactante, inovações no currículo. Parte deverá ser destinada ao cumprimento da BNCC, não superior a 1.800 horas da carga horária para integralização do Ensino Médio, e outra parte para itinerários formativos, à escolha dos alunos, segundo a relevância e as possibilidades que os sistemas de Ensino tenham na sua oferta, com cinco arranjos curriculares: I – Linguagens e suas tecnologias; II – Matemática e suas tecnologias; III – Ciências da Natureza e suas tecnologias; IV – Ciências Humanas e Sociais aplicadas e V – Formação técnica e profissional. O objetivo desta nova composição do

currículo seria, segundo os elaboradores da lei, modernizar e adequar o Ensino Médio com aquele de países como “Austrália, Finlândia, Coreia do Sul, França, Portugal e Inglaterra, todos com menos disciplinas e com trilhas acadêmicas e vocacionais e todos com a base comum de apenas um ano” (FERRETI; SILVA, 2017, p. 394).

As dificuldades das inovações do currículo pretendidas pela Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017), podem ser verificadas, tendo como parâmetro o ProEMi, pois também teve como princípio inovador a proposta de disciplinas ou de componentes curriculares eletivos. No documento original, os sistemas de Ensino que aderissem ao programa deveriam garantir trabalho em tempo integral dos docentes que, assim, disporiam de tempo para preparar as atividades inovadoras em comum acordo entre os docentes dos diversos componentes curriculares. No entanto, prevendo as dificuldades dessa exigência, no parecer do CNE para o projeto do Programa de 2009, os conselheiros haviam considerado “saudosamente ambiciosa, quanto às condições do trabalho dos professores” (BRASIL, 2009), a proposta de condicionar a adesão das escolas a contarem com professores titulados e, também, com dedicação exclusiva. Acrescentam: “é oportuno, portanto, que esse programa experimental inclua essa medida, mesmo que seja progressiva sua exigibilidade e sua implantação” (BRASIL, 2009).

Os documentos de 2011, assim como o de 2016, foram formulados sob a perspectiva de prioridade na aprendizagem, o que contraria a Pedagogia Histórico-Crítica, segundo a qual, a relação dialética entre Ensino e aprendizagem é condição essencial para que se concretize a Educação Escolar. Com essa perspectiva de foco na aprendizagem, a permanência dos professores em tempo integral tornou-se apenas um “estímulo à atividade docente em dedicação integral à escola, com tempo efetivo para atividades de planejamento pedagógico, individuais e coletivas” (BRASIL, 2011; 2016). No documento de 2011, que também permanecerá no documento de 2016, sai de cena o professor de tempo integral e aparece a figura de um professor articulador, pertencente ao quadro permanente, com dedicação de 40 horas semanais na escola. Pesquisa de Silva (2016), realizada em 2.006 escolas públicas de Ensino Médio, que participavam do programa no ano de 2014, verificou que não havia nem mesmo o professor articulador com tempo integral em todas as escolas pesquisadas.

Em estudo realizado por Figueiredo (2015) sobre o ProEMi, entrevistas com professores, que deveriam praticar as inovações do currículo, revelaram que o programa era praticamente invisível para alguns deles ou, para outros,

compreendido como atividade complementar e não como algo constitutivo de uma reforma curricular integradora, interdisciplinar. Eis a resposta de um professor sobre se o ProEMi tinha facilitado uma maior interação com outras disciplinas na atividade de redação que havia proposto, na pesquisa realizada por Figueiredo (2015, p. 177):

Professor 1 da escola B:

O ProEMi, o programa em si não facilita, não possibilita porque já temos uma carga fechada. Não existe uma coordenação específica para o ProEMi, até porque não haveria tempo. Já temos a nossa coordenação-geral, semanalmente, com debates voltados para a questão pedagógica, sempre, e muitas questões administrativas precisam ser resolvidas também. Temos a coordenação por área e por áreas mais genéricas, pelas afinidades cognitivas, mas não existe um planejamento específico para o ProEMi. Ao fim de cada bimestre, uma das nossas reuniões gerais é voltada para debatermos, mas o tempo é sempre muito curto. São breves conversas que temos com os colegas nos intervalos e ficamos sabendo o que está sendo desenvolvido. Por isso, indiquei a você a oficina do (?), que está sendo muito comentado, muito buscado.

Essa mesma impressão teve Silva (2016), em pesquisa sobre o ProEMi, com 1.285 professores que participavam do programa. Na pesquisa exploratória dessa pesquisadora, as hipóteses indicaram que “predominam na realização do programa pelos professores atividades, projetos e oficinas desarticulados da base curricular estruturadas em disciplinas, e que os macrocampos são percebidos mais como conjunto de atividades e práticas pedagógicas independentes e menos como eixos indutores de integração e reformulação curricular” (SILVA, 2016, p. 103). Ficou claro, nessas duas pesquisas, que alguns professores sequer conheciam o projeto do programa (FIGUEIREDO, 2015; SILVA, 2016).

Os professores, agentes do Ensino na Educação Escolar, essenciais para a realização do programa, não tinham tempo suficiente, tampouco, condições para participar dele de modo adequado, pois continuaram com as mesmas jornadas exaustivas, por vezes em três turnos e em muitas escolas (SILVA; JAKIMIU, 2016), não tendo condições, sequer, de se inteirar das propostas do ProEMi. Não há como se pensar em qualidade de aprendizagem, em inovações do currículo, se não há tempo para os professores prepararem as atividades de Ensino; se não podem se integrar ao coletivo; se não têm condições de realizar o planejamento de ações pedagógicas individuais e conjuntas (KRAWCZYK, 2013).

Esse poderá ser fator complicador para as inovações pretendidas pela Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017) para o Ensino Médio, pois não há política de financiamento para contratação e melhor remuneração de professores. Há apenas política de fomento para escolas que aderirem ao Ensino de tempo integral, ainda assim, para aquelas que se tornarem elegíveis e para infraestrutura, como aconteceu no ProEMi. Isso tem causado preocupação em educadores e pesquisadores, por seu caráter de diferenciação, entre escolas públicas e a “exclusão de muitos estudantes do acesso a uma escola de [melhor] qualidade” (FERREIRA; RAMOS, 2018, p. 1183).

Sem política de financiamento, é possível que as escolas públicas estaduais e a distrital tenham que financiar a ampliação da carga horária e a remuneração dos docentes com os mesmos recursos atualmente existentes, sobretudo, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com vigência até 31 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2007). O Fundeb, de âmbito estadual, é composto por 20% de alguns impostos arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Devem-se aplicar 60% dos recursos do fundo na remuneração dos profissionais da Educação (AMARAL, 2012). Há apenas uma complementação da União para os Estados que não alcancem o mínimo estabelecido de gasto por matrículas que não chega a 10% do valor do Fundo (BRASIL, 2007). No entender de Melchior (1997), referindo-se ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), complementação é um termo genérico, sem valor de compromisso efetivo. Na realidade, desobriga a União com o financiamento da Educação Básica.

O Fundo é de natureza contábil. Estima-se e gasta-se com a Educação Básica aquilo que se arrecada das porcentagens dos impostos que compõem sua receita, e não com o que as escolas necessitam para, por exemplo, contratar e remunerar adequadamente os professores para melhores condições de trabalho. O problema, ainda, é que os Estados estão em intensa crise fiscal, o que não entra na estimativa realizada pelo Fundo. É preciso, assim, enquadrar-se em uma mordada de ajustes que estão relacionados, especialmente, à drástica redução de gastos públicos (MOTTA; FRIGOTO, 2017). Há que se lembrar de que, ao mesmo tempo em que o Governo Federal editava a Medida Provisória nº 746, sancionava a Emenda Constitucional nº 95, que limita o orçamento do Poder Executivo, de 2018 a 2036, aos limites da inflação. O orçamento do Ministério da Educação somente poderá ser ajustado acima da inflação desde que outros organismos do Poder Executivo Federal tenham ajustes abaixo da inflação (AMARAL, 2017).

Ainda que tenha havido avanços com a constituição do Fundeb (SAVIANI, 2016) para financiamento de todas as fases da Educação Escolar Pública, os recursos são

insuficientes, mormente, para remunerar adequadamente os docentes, proporcionar-lhes condições melhores de trabalho, ou seja, oferecer Educação de qualidade³. No ano de 2018, tendo como base o Ensino Fundamental urbano, o valor por matrícula/ano foi de R\$ 3.016,67; para o Ensino Médio parcial, R\$ 3.770,84; e a estimativa para o integral foi de R\$ 3.921,67. Se dividirmos o valor estimado por aluno por mês, quando são efetivados os pagamentos das despesas das escolas, teremos o valor de R\$ 314,23 para o Ensino Médio parcial (BRASIL, 2019).

5 Flexibilização do currículo, da carga horária e de recursos públicos

A Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017) apresenta mecanismos para os sistemas de Ensino poderem cumprir com a ampliação da carga horária e com as inovações do currículo sem a necessidade de novos recursos. Propõe mudanças para a carga horária de integralização do Ensino Médio no cumprimento da BNCC, ou seja, do currículo escolar. Segundo o artigo 3º, parágrafo 5º: “a carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do Ensino Médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino”. Desta forma, 40% das 3.000 horas deverão ser destinadas a itinerários formativos e seus cinco arranjos curriculares que, segundo o parágrafo 3º do artigo 4º, poderão, ou não, ser integrados à BNCC (BRASIL, 2017). Importante destacar que, segundo a lei, são os sistemas de Ensino que deverão escolher quantos e quais arranjos podem, querem ou pretendem oferecer para os estudantes, tendo em vista a relevância e as possibilidades que tenham em oferecê-los. Assim sendo, a lei apresenta um mecanismo para que os sistemas de Ensino se desobriguem da oferta de todos os cinco arranjos curriculares, o que está em desacordo com o princípio da igualdade na oferta e da manutenção de padrão de qualidade de Ensino, determinado pelos artigos 206 e 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Os sistemas de Ensino podem oferecer apenas o arranjo curricular V – formação técnica e profissional, por exemplo.

Essa opção de formação técnica e profissional, como arranjo curricular dos itinerários formativos, foi incluída pela Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017), no artigo 10 da Lei nº 11.494 (Fundeb), de 2007 (BRASIL, 2007), inciso XVIII, como modalidade a ser financiada pelo Fundo. Essa inclusão indica que os elaboradores da lei consideraram esse arranjo curricular destacado dos outros quatro e do próprio Ensino Médio, que é uma das modalidades financiadas pelo Fundeb, desde sua criação em 2007.

³ Entende-se qualidade como condições adequadas para realização do trabalho docente e propiciar aos estudantes os saberes próprios à Educação Escolar, segundo os pressupostos da Pedagogia Histórico-Crítica (SAVIANI, 2000).

O arranjo curricular de formação técnica e profissional, incluído como modalidade apartada do Ensino Médio, trouxe de volta para essa etapa da Educação Básica a dicotomia formação geral humanística e formação profissional (FERREIRA; RAMOS, 2018, p. 1187). A dualidade Ensino geral e profissional “descumpre as diretrizes curriculares nacionais do Ensino Médio e da Educação profissional que preservam a interação e integração dos currículos escolares, sem distinção por blocos ou qualquer divisão” (FERREIRA; RAMOS, 2018, p. 1187). Está em desacordo com os pressupostos da Pedagogia Histórico-Crítica, segundo a qual, a Educação Escolar deve ser o lugar da aprendizagem dos conhecimentos elaborados e não instrução para alguma atividade laboral simples (MOTTA; FRIGOTTO, 2017).

Como atividade extraescolar, a lei propõe para o arranjo curricular V, ainda, “a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional” (BRASIL, 2017). Essa possibilidade parece responder a uma pergunta formulada por Ferreira e Ramos (2018, p. 1191): Quais condições as escolas têm hoje para garantir os cursos (técnicos e profissionais)? Desobriga as escolas da constituição e manutenção de laboratórios ou oficinas para o trabalho – por exemplo, laboratórios de informática – e, ainda, de espaço físico para os estudantes permanecerem por mais tempo na escola.

Para acentuar as preocupações do deslocamento de parte significativa da carga horária do Ensino Médio para instrução em alguma técnica e profissão, a Lei nº 13.415 permite aos sistemas de Ensino a contratação de:

profissionais graduados que tenham notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de Ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de Ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36 (BRASIL, 2017).

Desse Ensino prático, empírico, ministrado por um profissional de notório saber, que não é um professor, resultará, para o estudante, um contato meramente sensorial do sujeito em face do objeto, da atividade prática, que dificulta desenvolver, em sua consciência, capacidade de apropriar-se dos conceitos complexos que estão envoltos nesse objeto, nessa atividade prática. Para a apropriação de conceitos complexos, há a necessidade de “relação interpessoal professor-aluno mediada pelos conhecimentos a serem transmitidos” (MARTINS, 2013, p. 202).

A possibilidade da contratação de profissionais de notório saber na escola, cujo conhecimento será atestado pelos sistemas de Ensino, segue na contramão da valorização da formação e do trabalho docente, que foram as dificuldades e as limitações enfrentadas pelo ProEMi. Contraria a LDBEN, em seu artigo 62, que determina que, para atuar no Ensino Médio, os docentes devem ser formados em licenciaturas (BRASIL, 1996). Pode vir a ser mais um mecanismo para que os sistemas de Ensino possam ampliar a carga horária, fazer as inovações no currículo, sem a necessidade de novos recursos. O profissional de notório saber, que foi incluído pela Lei nº 13.415, como profissional da Educação, no artigo 61 da LDBEN (BRASIL, 1996), pode ser remunerado pelos recursos do Fundeb e, de acordo com as condições orçamentárias da escola, pois não precisa ser enquadrado nos planos de carreira para professores e, tampouco, ser remunerado com o piso salarial do professor.

Os sistemas de Ensino podem, ainda, flexibilizar a carga horária de permanência dos estudantes do Ensino Médio na escola, para cumprimento das exigências curriculares, por meio de convênios com instituições públicas e privadas de Educação a Distância, segundo o parágrafo 11º do artigo 4º da Lei nº 13.415 (BRASIL, 2017), que alterou o artigo 36 da LDBEN. Essa possibilidade pode tornar-se apenas uma forma paliativa de Ensino ou mera formalidade, principalmente, para resolver o problema de ampliação da carga horária para o aluno do período noturno, por exemplo, utilizando cursos (estáticos) de Educação a Distância. Possibilita, também, a ampliação da carga horária, seja do diurno ou do noturno, sem a necessidade de recursos para infraestrutura para as escolas públicas, sobretudo, contratação de professores ou melhorias nas condições dos espaços físicos escolares.

6 Conclusão

A situação das escolas públicas brasileiras é historicamente de precariedade, acima de tudo, por “medidas de barateamento do custo-aluno; desvalorização dos educadores sob a forma de baixos salários” (PATTO, 2007, p. 243), que os obrigam a jornadas de trabalho extenuantes, em salas de aula repletas de alunos. Falta, nas escolas públicas, material pedagógico que possibilite aulas mais atrativas para a transmissão e assimilação dos conhecimentos pelos alunos. Os prédios escolares, mal construídos e mal cuidados, em nada atraem os estudantes para que entrem e permaneçam (GATTI, 2013). Precariedade histórica, também, na resistência a investir na Educação, no Brasil, desde os jesuítas até os nossos dias, o que é determinado por lei, quando o Estado não se preocupa com o financiamento da Educação Escolar Pública (SAVIANI, 2013). Aumentar a carga horária do Ensino Médio sem política de financiamento, sem

verificar os problemas do turno noturno, sem proporcionar melhores condições de trabalho para os docentes, poderá, apenas, aumentar a precariedade nessa etapa da Educação Básica.

As inovações pretendidas para o currículo com sua flexibilização em 40% da carga horária de 3.000 horas, considerando-se que é dos sistemas de Ensino a responsabilidade de oferta de quantos e quais arranjos curriculares oferecer aos alunos, poderão afastar as escolas públicas, em parte significativa da carga horária, de sua razão de ser, segundo os pressupostos da Pedagogia Histórico-Crítica, o Ensino e a aprendizagem de conhecimentos elaborados, sistematizados, complexos. As escolas podem oferecer para seus estudantes formação técnica e profissional, não integrada à BNCC, realizada em ambientes de trabalho, ministrada por profissionais graduados não licenciados ou sem experiência profissional ou, ainda, preencher essa carga horária com cursos de Educação a Distância. Com essa possibilidade de os sistemas de Ensino flexibilizarem o currículo e a carga horária, segundo suas possibilidades, ficam reduzidas a um mínimo as condições de se fazer justiça social e de se diminuir as desigualdades sociais no Ensino Médio, dever do Estado Democrático de Direito (XIMENES, 2014).

Essa possibilidade de oferta de quantos e quais arranjos curriculares os sistemas de Ensino podem ou querem oferecer, acima de tudo, tendo em vista os recursos insuficientes de financiamento das escolas públicas, atualmente existente, principalmente para remuneração do principal agente da Educação, o professor, poderá vir a ser fator que amplie a diferença na oferta do Ensino Médio. Escolas com mais recursos, as privadas, que puderem aumentar a mensalidade de seus alunos, poderão dispor à escolha do aluno uma gama interessante de arranjos curriculares que contemplem conteúdos escolares, ministrados por professores qualificados e que possibilitem acesso e permanência no Ensino Superior. As escolas públicas que possivelmente terão de ampliar a carga horária com os já escassos recursos existentes atualmente, mormente do Fundeb, sem poderem aumentar esses recursos por conta da Emenda Constitucional nº 95, terão de oferecer arranjos curriculares que couberem no seu limitado orçamento (HERNANDES, 2019).

Essa possível diferença na oferta dos itinerários formativos pode contrariar o que determinam os artigos 206, inciso VII, e 211, parágrafo 1º, da Constituição Federal (1988): “garantia de padrão de qualidade” e “padrões mínimos de qualidade de Ensino”. O Estado tem de garantir padrão de Ensino para todos e com a mesma qualidade (XIMENES, 2014). Deve-se entender qualidade não como recomendam os organismos internacionais, com foco na aprendizagem, mas na dialética do Ensino e da aprendizagem, como preconiza a Pedagogia Histórico-Crítica. Essa

discrepância pode contrariar, também, o inciso I do artigo 206, que determina “igualdade de condições de acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988), entendendo-se acesso e permanência para a realização de atividades escolares: transmissão e apropriação de conhecimentos científicos, filosóficos, artísticos, integrados com as várias práticas produtivas (SAVIANI, 2000). A contratação de profissionais de notório saber, graduados não licenciados, não atende o artigo 62 da LDBEN, que determina que, para atuar no Ensino Médio, os profissionais da Educação devem ter licenciatura. Pode, também, estar em desacordo com o que ordena a Constituição Federal, em seu artigo 206, inciso V – “valorização dos profissionais da Educação Escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concursos públicos de provas e títulos, aos das redes públicas” (BRASIL, 1988).

Law n. 13,415 and changes in the workload and curriculum of High School

Abstract

The objective of this study is to analyze Law n. 13,415 regarding to the problematic determination of expanding the workload and, also, to the proposal of innovations for the curriculum without making a diagnose for these impactful changes. For the purpose of measuring the consequences of these actions in public schools, the Innovative High School Program is taken, in the field of hypotheses, as a paradigm. The content of the law is studied based on the theoretical-methodological basis of the Historical-Critical Theory, pedagogical current elaborated by professor Saviani, in his research assumptions, supported by historical and dialectical materialism and in his understanding of the rationale of school Education: the Teaching and learning of complex, elaborated, systematized knowledge. The study indicated that the expansion of the workload and the innovations of the curriculum, without a financing policy for public schools to implement these changes, especially when it comes to hiring, better remuneration and better working conditions for teachers, may be factors that take the school away from its social function.

Keywords: Law n. 13,415. High School Reform. Public Policies. Innovative High School Program. Historical-Critical Pedagogy.

Ley nº 13.415 y cambios en la carga de trabajo y el plan de estudios de la Escuela Secundaria

Resumen

El objetivo de este estudio es analizar la Ley nº 13.415, con respecto a la determinación problemática de ampliar la carga de trabajo y, también, a la propuesta de innovaciones para el plan de estudios sin haber sido diagnosticados por estos cambios impactantes. Con el fin de medir las consecuencias de estas acciones en las escuelas públicas, en el campo de las hipótesis, se toma como paradigma el Programa Innovador de Escuelas Secundarias. El contenido de la ley se estudia sobre la base teórico-metodológica de la teoría histórico-crítica, corriente pedagógica elaborada por el profesor Saviani, en sus supuestos de investigación, respaldado por el materialismo histórico y dialéctico y en su comprensión de la razón de ser de la Educación escolar: la Enseñanza y el aprendizaje de conocimientos complejos, elaborados y sistematizados. El estudio indicó que la expansión de la carga de trabajo y las innovaciones del plan de estudios, sin una política de financiamiento para que las escuelas públicas realicen estos cambios, especialmente para la contratación, una mejor remuneración y mejores condiciones de trabajo para los maestros, pueden ser factores que alejan a la escuela de su función social.

Palabras clave: Ley nº 13.415. Reforma de la Escuela Secundaria. Políticas Públicas. Programa Innovador de Escuelas Secundarias. Pedagogía Histórico-Crítica.

Referências

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227146, 2017. <https://doi.org/10.1590/s1413-24782017227145>

AMARAL, N. C. *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília, DF: Liber Livro, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 dez. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.414, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CP nº 11/2009*. Proposta de experiência curricular inovadora do Ensino Médio. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1685-pcp011-09-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. *Dados estatísticos 2019*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>. Acesso em: 6 fev. 2019

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Ensino Médio Inovador*: documento orientador. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9607-documentoorientador-proemi&Itemid=30192. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Ensino Médio Inovador*: documento orientador – adesão. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/novembro-2016-pdf/50311-documento-orientador-adesao-20162017-pdf/file>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CARNEIRO, M. A. *LDB fácil: leitura crítico-compreensiva*, artigo a artigo. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, abr./jun. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200012>

FERREIRA, R. A.; RAMOS, L. O. L. O projeto da MP nº 746: entre o discurso e o percurso de um novo Ensino Médio. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 101, p. 1176-1196, out./dez. 2018. <https://doi.org/10.1590/s0104-40362018002601295>

FERRETI, C. J.; SILVA, M. R. Reforma do Ensino Médio no contexto da Medida Provisória nº 746/2016: estado, currículo e disputas por hegemonia. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 385-404, abr./jun. 2017. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302017176607>

FIGUEIREDO, K. J. A. A. Programa Ensino Médio Inovador – ProEMi: o que revelam as intenções de melhoria do Ensino Médio no Brasil – o caso do Distrito Federal. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

GATTI, B. Valorização da docência e avaliação do trabalho docente: o papel da avaliação participativa em um contexto institucional. In: GATTI, B. (org.). *O trabalho docente: avaliação, valorização, controvérsias*. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013.

HERNANDES, P. R. A reforma do Ensino Médio e a produção de desigualdades na educação escolar. *Educação*, Santa Maria, v. 44, 2019. <https://doi.org/10.5902/19846444>

KRAWCZYK, N. Políticas para o Ensino Médio e seu potencial inclusivo. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 36., 2013, Goiânia. *Anais*[...]. Rio de Janeiro: Anped, 2013. Disponível em: http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_sesoes_especiais/se_05_norakrawcyk_gt05.pdf. Acesso em: 21 nov. 2018.

MARTINS, L. M. *O desenvolvimento do psiquismo e a educação escolar: contribuições à luz da psicologia histórico-cultural e da pedagogia histórico-crítica*. Campinas: Autores Associados, 2013.

MELCHIOR, J. C. A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.

MOTTA, V. C.; FRIGOTTO, G. Por que a urgência da Reforma do Ensino Médio? Medida Provisória nº 746/2016 (Lei nº 13.415/2017). *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 355-372, abr./jun. 2017. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017176606>

PATTO, M. H. S. Escolas cheias, cadeias vazias: nota sobre as raízes ideológicas do pensamento educacional brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 243-266, set./dez. 2007. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000300016>

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999. <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006>

SAVIANI, D. *Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional*. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2016.

SAVIANI, D. *Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações*. 7. ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul./set, 2013. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300006>

SILVA, M. R. Ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil: o que aconteceu com o Ensino Médio?. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 107, p. 274-291, abr./jun. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362019002701953>

SILVA, M. R. O programa ensino médio inovador como política de indução a mudanças curriculares: proposta enunciada e experiências relatadas. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 91-110, abr./jun. 2016. <https://doi.org/10.1590/0102-4698153170>

SILVA, M. R.; JAKIMIU, V. C. L. Do texto ao contexto: o Programa Ensino Médio Inovador em movimento. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 93, p. 910-938, out./dez. 2016. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362016000400007>

XIMENES, S. B. *Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.



Informações do autor

Paulo Romualdo Hernandez: Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Pesquisador e docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alfenas. Contato: paulohernandes40@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-7360-4460>