

# O déficit de comunicação e a reforma do Ensino Médio<sup>1</sup>

Adilson CITELLI<sup>2</sup>

Universidade de São Paulo – SP

## Resumo

A recente aprovação da nova Lei que regerá o Ensino Médio brasileiro trouxe consigo uma série de indagações acerca da estratégia como foi encaminhada e da própria factibilidade quanto à sua implantação. Nascida como Medida Provisória, conheceu rápido trâmite na Câmara e no Senado deixando à margem a participação dos setores sociais voltados ao tema da educação. Os necessários processos de comunicação, compreendidos como trânsitos dialógicos – decisivos para o tratamento de matéria com o alcance de uma mudança de rota em ciclo do ensino básico – deixaram de ser acionados, resultando em uma Lei cujo interlocutor foram os gabinetes ministeriais e as salas de lideranças governistas do Congresso Nacional.

**Palavras chave:** comunicação; educação; ensino médio; reforma

## Introdução

No dia 16 de fevereiro de 2017 foi sancionada a lei para reformar o Ensino Médio no Brasil. Tendo por origem a Medida Provisória (MPV 746/2016), e após pequenos ajustes e precipitado trâmite no Congresso e no Senado, o documento legal, afora votos oposicionistas, conheceu aprovação. Para ser levado a termo, entretanto, é necessário que entre em vigência a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o conjunto de orientações curriculares que passou pelo crivo do Ministério da Educação (MEC) e a ser votada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

A dita Reforma é composta de ações que impactam seja na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) seja na própria estrutura organizativa e funcional daquele nível de ensino. O caminho a ser percorrido até a implantação do Projeto nas escolas é longo e com inúmeros percalços, até por registrar inconsistências que vêm sendo

---

<sup>1</sup>. Trabalho apresentado no GP Comunicação e Educação do XXXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Joinville.SC

<sup>2</sup>. Professor titular do Departamento de Comunicações e Artes. ECA-USP. citelli@uol.com.br

apontadas por segmentos da sociedade civil. Um ponto de convergência crítica entre os envolvidos no assunto, mesmo havendo entre eles diferenças políticas ou mesmo de concepções concernentes à Reforma, diz respeito à pressa no encaminhamento e aprovação da proposta governamental, haja vista que sob a capa de Medida Provisória a celeridade se torna imperativa, trazendo em consequência a descontinuidade da cota comunicacional e das imperiosas interlocuções pedidas em processo de tal envergadura e com tantos reflexos para a educação formal.

## 1

O contexto de produção do qual emerge a reforma do Ensino Médio traz consigo as marcas de um país atravessado por profunda crise política e na qual as composições e alianças dirigem pautas cujo alcance, muitas vezes, dizem respeito diretamente aos problemas de governabilidade e busca de alguma legitimidade popular. É preciso acrescentar, contudo, que a preocupação em repensar tal nível de escolaridade não vem de hoje, como se pode ler, por exemplo, no Projeto de Lei (PL) 6840/2013, tendo, inclusive, mobilizado a gestão Dilma Rousseff, sem que se chegasse a bom termo haja vista a conjuntura política adversa<sup>3</sup>.

As mudanças aprovadas para a empreitada mudancista consignam, entretanto, vício de origem, pois foram encaminhadas ao Congresso Nacional sob forma de Medida Provisória (MP). Isto é, um ato normativo emanado do chefe do poder Executivo Federal e que possui como tempo máximo de tramitação o período de 120 dias, recebendo no interregno possíveis adendos de deputados e senadores. Ao contrário do Projeto de Lei, a MP entra em vigor a partir da publicação no Diário Oficial. O regime de urgência urgentíssima é pertinente em circunstâncias envolvendo graves crises, tragédias, problemas a serem resolvidos no curto prazo. Algo totalmente inoportuno quando está em pauta assunto complexo como o da educação e, no caso específico, a alteração de um

---

<sup>3</sup>. Fato reconhecido por pelo ex-Ministro Mendonça Filho, conquanto de maneira torta e sem intuito de mais bem qualificar o debate: “Houve, sim, uma manifestação, na sua propaganda televisiva, de compromisso daquilo que é essencial em termos de reforma de educação de nível médio no Brasil. Inclusive os vídeos circulam na internet. O que faltou à presidente deposta, provocou Mendonça, foi “coragem ou disposição de levar a reforma adiante”. Blog do Josias. <http://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2016/09/28/para-ministro-mudar-ensino-medio-e-tao-importante-quanto-reformar-economia/>

nível de ensino, com impactos enormes junto a milhões de jovens. O então Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, chegou a afirmar que a referida MP era inconstitucional – tema, aliás, ainda pendente no Supremo Tribunal Federal (STF), estando sob relatoria do ministro Edson Fachin –, considerando não ser o instrumento jurídico adequado para impulsionar alterações estruturais em políticas públicas. Tratando-se da 16ª reforma do ensino no Brasil, cujo início remonta a 1854, rito menos açodado nesta altura do tempo não impediria a efetivação de mudanças apropriadas.

Do debate excluíram-se, *in limine*, a sociedade, seja ela representada por docentes, discentes, pais, profissionais que trabalham nas variadas atividades educativas; restou um rearranjo de algo que já existia, com as corrigendas e reelaborações promovidas por comissão ministerial e aprovada sem mudanças relevantes na Câmara e no Senado. Enfim, o anúncio tempestivo, que provocou reações contrárias de segmentos bastante distintos, incluindo apresentador de televisão, técnico de futebol, juiz do Supremo Tribunal Federal, casos de Fausto Silva, Tite e Ricardo Lewandovski, numa raríssima e ecumênica convergência em país tão polarizado politicamente, que se manifestaram em chave negativa com relação à não obrigatoriedade de disciplinas como Artes, Espanhol, Filosofia, Educação Física – mal finda as Olimpíadas do Rio de Janeiro e a correspondente campanha para se enfatizar as práticas esportivas nas escolas. A despeito de o Ministério da Educação haver recuado em alguns dos casos acima, nomeadamente Educação Física e Artes, ficou o sentimento geral de que a pressa, além de ser inimiga da perfeição está a serviço do improvisado e de arranjos momentâneos de poder. Em um governo marcado pela baixíssima legitimidade, cujas propostas para “tirar o país da crise” perfilam a tropelia da desinformação e do diz que diz de funcionários do primeiro escalão, cujo propósito sugere tornar ainda mais vulnerável o já fragilizado primeiro mandatário (em seu lacônico percurso de advertir ministros, negar o afirmado e se defender de denúncias envolvendo corrupção), estabelecer uma “agenda positiva” ganhou foro de tarefa prioritária.

Apesar destes senões é importante observar um pouco mais alguns dos termos da Lei aprovada e apenas aguardando os trâmites finais do Conselho Nacional de Educação (CNE) para ser oficialmente implantada.

A leitura do texto permite identificar a presença de vários artigos e parágrafos que dão sequência a preocupações explicitadas em debates e documentos anteriores, conforme já nos referimos, e dirigidas a mudanças que vinham sendo pedidas para o Ensino Médio, mas ainda em processo de amadurecimento e a cumprir o necessário diálogo com a sociedade. No que tange ao formulado originalmente na MP a Lei sancionada pouco apresenta de novo. E nela se lê um composto de corrigendas, adendos e exclusões da LDB, cujos fundamentos são dirigidos por três grandes eixos, sobre os quais voltar-nos-emos noutro passo: flexibilização curricular; tempo integral; ensino técnico. Acrescentaremos, para efeito de reflexão, um quarto e ausente elemento: exercício docente.

A carga horária passa de 800 para 1400 horas – com o mínimo de 1000 horas anuais nos primeiros cinco anos; 60% da grade curricular será composta de disciplinas obrigatórias e 40% optativas. Ao menos um dos três anos do ciclo, será comum a todos os alunos. O artigo 36 enuncia que o novo currículo terá “itinerários formativos” específicos cuja composição caberá ao discente conforme uma das seguintes áreas: Linguagens e suas tecnologias; Matemática e suas tecnologias; Ciências da Natureza e suas tecnologias; Ciências Humanas e Sociais Aplicadas; Formação técnica e profissional. A oferta das habilitações caberá às redes de ensino e suas escolas, sendo compulsória a presença de, ao menos, duas das áreas acima assinaladas. A inclusão de novas disciplinas obrigatórias na BNCC dependerá da aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação do ministro da Educação. A organização do Ensino Médio poderá ser na forma de módulos ou sistema de créditos com terminologia específica.

O assunto concernente às disciplinas e sua implementação ainda não está muito claro, ficando na dependência do que se explicitará na BNCC, nas possibilidades das redes de ensino, nas opções dos estudantes na montagem dos seus “itinerários formativos”. Algo consensual é a obrigatoriedade de Português e Matemática ao longo dos três anos. Às comunidades indígenas fica assegurada a ministração de línguas maternas. Inglês deve constar a partir do 6º ano do Fundamental, ficando uma segunda língua, de preferência Espanhol, como optativa. Filosofia e Sociologia voltaram a ser obrigatórias (estavam excluídas na MP). Entretanto, não se esclarece a dinâmica de suas ofertas: enquanto disciplinas específicas ou compondo bloco abrangente chamado de

“estudos e práticas”<sup>4</sup>; percorrendo transversalmente o currículo. Aproximemo-nos um pouco mais os referidos eixos estruturantes.

1. Flexibilização. Trata-se de ponto há muito requerido pelos educadores para permitir mobilidade dos estudantes, além de contemplar os propósitos e as vocações dos alunos. Na organização ainda em funcionamento pensam-se, basicamente, treze disciplinas: Português, Matemática, Inglês, Espanhol, Química, Física, Biologia, Artes, Educação Física, História, Geografia, Filosofia e Sociologia. Na Lei sobre a qual nos debruçamos são evidenciados os “itinerários formativos” e a possibilidade de o programa de estudos do aluno organizar-se em torno deles.

Haja vista o tempo para aprovar a Reforma não seguir, necessariamente, às demandas educacionais saltam aos borbotões as dúvidas nela ensejadas. Um exemplo reside no fato de os jovens deverem estruturar os seus “itinerários formativos”, entretanto, não consta terem sido ouvidos, ao menos, durante a tramitação da Medida Provisória; para usar uma boutade: eles foram falados, não falaram. Ficamos sem saber quais são as suas expectativas, em especial auscultando capacidades e possibilidades de fazer escolhas, em que níveis, sob quais limites e condições. E agora nos perguntamos: serão montadas tutorias de acompanhamento, aconselhamento, esclarecimento?

Ademais, como o processo dependerá da ação dos Estados e até Municípios, em país marcado por acentuadas diferenças econômicas regionais, logo, pela maior ou menor condição de ampliar ou reduzir as ofertas – os aumentos de custos pedidos pela alteração do modelo servirão de óbvio pretexto para enrijecer o flexível – não parece difícil antever o crescimento nas desigualdades concernentes à educação formal, sobretudo no âmbito público. Desta sorte, é problemático imaginar que o discente venha a escolher livremente, por exemplo, uma das áreas já mencionadas ou suas eventuais combinações, pois tudo dependerá da realidade das redes de ensino e suas escolas públicas ou privadas e mesmo das situação pessoal do aluno (30% deles estão matriculados no Ensino Médio noturno;

---

<sup>4</sup>. O capítulo IV. Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, apresenta a seguinte redação para o § 2º: “A Base Nacional Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia”. Como se verifica, algo inespecífico.

a se indagar como adolescentes frequentarão as disciplinas que lhes convém, conquanto ofertadas em outras unidades, considerando os inúmeros óbices de mobilidade existentes nas grandes cidades brasileiras).

No limite, a lógica da racionalização econômica jogará papel decisivo, dependendo das redes apresentarem condições materiais para atender às demandas. Verifica-se que nem sempre interesse e possibilidade combinam-se, restando o fato de os estudantes desejosos de seguir, por exemplo, o percurso da formação técnica tenham que dobrar a esperança maleável à rudeza fática da limitação objetiva nas escolhas. Corremos o risco de iniciar um paradoxal processo de “liberdade curricular vigiada”.

2. Ensino profissional. A ideia de cursos com características terminativas, que apontem possibilidades para o ingresso no mercado de trabalho é defensável. Há jovens que não demonstram grande interesse ou vocação para realizar cursos superiores. Os motivos são de várias ordens: socioeconômicos, laborais, afetivos, etc. Na estrutura ainda existente no Ensino Médio, tais grupos percorrem, centralmente, um caminho propedêutico, mas, no geral, existe um vácuo, pois boa parte dos discentes, ou se evade ou conclui o ciclo sem prosseguir rumo aos cursos superiores. Em muitos casos, tais jovens buscam, no intuito de obter alguma qualificação profissional, outras estruturas de ensino, de que servem como exemplos as escolas técnicas ou cursos no chamado sistema S.

A nova Lei, entretanto, é lacônica no tratamento deste assunto. Nela é possível ler que o estudante, ao buscar formação técnica-profissional, precisa continuar cursando disciplinas obrigatórias e obedecer a carga horária do Ensino Médio. As áreas disponibilizadas dependerão de acertos, segundo exposto no artigo 36 do § 8º: “A oferta de formação técnica e profissional a que se refere o inciso V do caput, realizada na própria instituição ou em parceria com outras instituições, deverá ser aprovada previamente pelo Conselho Estadual de Educação, homologada pelo Secretário Estadual de Educação e certificada pelos sistemas de ensino”. Daí pairar compreensível interrogante acerca do

que se abriga, em última instância, sob o título de ensino profissional. É uma visão tecnicista, funcionalista, a ser adaptada segundo imperativos do mercado e conforme demandas regionais por mão de obra, voltada aos filhos das classes populares e à luta desigual que enfrentam para ocupar postos de trabalho mais bem qualificados? Como lembra Carlos Roberto Jamil Cury: "Isso vai confirmar algo que na história educacional do Brasil é muito recorrente, que é o que chamamos de dupla rede, a do *homo sapiens* e *homo saber*" (...) A LDB [Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que define e regulariza a organização da educação brasileira] diz que o Ensino Médio é responsável pela formação completa do cidadão. Agora, [com essas mudanças] você está cortando a maçã pelo meio, entre quem terá formação operária e quem terá a formação intelectual"<sup>5</sup>.

É factível pensar que os propósitos últimos do proclamado ensino profissionalizante corram à margem de iniciativas dignificadoras, trazendo em seu interior os perigos da discriminação e da separação no mesmo corpo do Ensino Médio de linhagens dotadas de maior ou menor reconhecimento e valoração: de um lado os jovens destinados ao "fazer" e, de outro, ao "pensar".

3. Período integral. O Brasil já acumula experiências positivas de extensão do tempo de ensino dos jovens na educação formal. Há exemplos dos CIEPs e CEUs, que tiveram início auspicioso, mas cujo desdobramento se perdeu no meio do caminho. Inúmeros Estados brasileiros já mantêm o tempo integral para o Ensino Médio, conquanto em números modestos. Segundo o Censo Escolar de 2015<sup>6</sup>, há 5,6% de discentes naquela condição; os três Estados com maior incidência: Pernambuco (38%), Rondônia (26,9%), Ceará (14,3%). Pelo referido Censo estavam matriculados no Ensino Médio 8,07 milhões de alunos: 7,02 na rede pública e 1,05 na privada.

A despeito do mérito para se ampliar a proposta de tempo integral restam interrogantes quanto aos arranjos curriculares e às políticas de permanência estudantil. No caso destas últimas, sabemos da heterogênea realidade do país e dos grupos e classes

---

<sup>5</sup>. [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/14/politica/1481746019\\_681948.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/14/politica/1481746019_681948.html).

<sup>6</sup>. <http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>

cujos filhos aportam, especialmente, no ensino público. Existem os alunos que fazem cursos médios noturnos por exercerem funções laborais durante o dia. O tempo integral sem o devido acompanhamento de políticas voltadas à permanência estudantil pode resultar, ao contrário do pretendido, em aumento na evasão escolar – os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2015, indicam como um dos principais motivos para que não se conclua o Ensino Médio é econômico, haja vista o fato de boa parte deste contingente na faixa entre 15 e 17 anos contribuir para o orçamento familiar.

O governo propagandeia que a União aportará por dez anos recursos financeiros às escolas aderentes ao tempo integral (duas indagações simples: e quando vencer a carência para os desembolsos?; as unidades que não fizerem parte do programa continuarão legadas ao proverbial abandono?). E, nos dois primeiros anos, promete investir entre 1 e 1.5 bilhões de reais, correspondendo a 2 mil reais por aluno. Havendo o propósito de seguir as metas do PNE, que prevê até 2024, ao menos 25% dos alunos de cada etapa de ensino em tempo integral. O Lei aprovada acrescenta, contudo, que os recursos ficarão dependentes das disponibilidades orçamentárias. O enunciado limitador, a despeito de ser curto e aparentemente recoberto de responsabilidade (fiscal), é de péssimo alvitre.

O cenário econômico, ao menos como vem sendo apresentado por especialistas, tem todas as cores, menos a rósea, numa mistura de vaticínios que vão de prolongada recessão, caos fiscal, até uma espécie de fim de mundo do qual poucos ungidos serão salvos. Tornou-se lugar comum afirmar a urgente necessidade de realizar ajustes na economia, nas finanças públicas, na legislação trabalhista e previdenciária, sem o que teremos futuro tenebroso. Deixando um pouco de lado o compósito de necessidades de ajustes e o puro terrorismo financista, uma destas medidas já foi promulgada. É a PEC 241 ou 55 (Teto dos gastos), que criou travas constitucionais para os investimentos públicos limitando os seus reajustes à inflação do ano anterior. Conforme o texto legal, o



teto para 2017, primeiro de vigência da PEC, foi definido segundo as despesas primárias pagas em 2016, com a correção de 7,2% – inflação prevista para aquele ano. A partir de 2018, custeio federal só aumentará de acordo com a inflação acumulada, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Tal política econômica trará consigo enormes consequências sobre itens que estavam assentes na Constituição de 1988: de saída, incidirá enfraquecimento dos resultados positivos das chamadas vinculações de recursos para áreas como educação, saúde, ciência e tecnologia, etc. A fixação dos gastos em educação em 10% do PIB, conforme as metas constantes do PNE, na prática, perderam validade. É oportuno acrescentar que o orçamento do Ministério da Educação para 2018 repete quase o mesmo valor de 2017: 107,5 bilhões de reais. É fato que o Congresso aprovou recursos adicionais de 1.5 bilhão de reais ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), item, vetado por Michel Temer ao sancionar a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018, sob alegação de já existir provisão de 14 bilhões de recursos extras para o referido Fundo.

Sem entrar em detalhes sobre os impactos últimos da PEC, as resultantes recessivas no que tange aos aportes públicos em Educação resultam óbvias. Conciliar tudo isto com o crescimento real dos investimentos, a exemplo da ampliação do período integral, é algo aguardando explicações não circunscritas à presente luta política voltada a firmar novos consensos de poder no país.

\*\*\*\*\*

Observados os três eixos estruturantes da proposta em exame causa estranheza a quase inexistência considerações acerca da formação dos professores. Neste vetor, existe sumária passagem entre os incisos IV e V, aliás, a receber ampla crítica dos que se ocupam com os problemas da educação brasileira, haja vista revelar caráter circunscrito a alguns procedimentos legais. São mudanças e adendos ao artigo 61 da LDB; houve alteração mais substantiva – para pior – no enunciado que dizia serem os trabalhadores em

educação os diplomados de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. A lei de que tratamos ganha nova redação ampliando o exercício do magistério básico aos profissionais com notório saber para ministrar conteúdos de áreas convergentes à formação deles.

Como a proposta em exame localiza no ensino técnico e profissional um dos possíveis “itinerários formativos” dos discentes, estão autorizados, por exemplo, engenheiros, médicos, dentistas, a ministrarem aulas de seus campos de atuação, que podem ser de análises clínicas, protética, manutenção de computadores, etc. A se imaginar as consequências para a consciência laboral e o conjunto de reivindicações dos docentes dedicados integralmente ao magistério, convivendo com profissionais que apenas lateralmente estariam vinculados à sala de aula, sem possuírem a devida preparação para responder aos desafios didáticos e pedagógicos colocados no cotidiano dos professores.

A questão, neste ponto, reside no seguinte: sem uma política consistente voltada à formação inicial e continuada dos docentes, à sua valorização profissional – melhoria nas condições materiais de trabalho, salários condizentes –, tendo em vista a pretendida alteração radical na estrutura do Ensino Médio (observação a ser expandida para todo o ciclo básico), tudo o mais será névoa para esconder o velho epigrama de Jean-Baptiste Alphonse Karr: “Plus ça change, plus c'est la même chose”. Em tradução livre: Quanto mais as coisas mudam, mais permanecem iguais.

### **Conclusão.**

Verifica-se nestas considerações sobre a reforma do Ensino Médio que existe acúmulo de dubiedades cujo encaminhamento e eventual resolução não se esclarece na Lei promulgada. Há fragilidades evidentes, falta de debate público, esquecimento dos principais interessados, atropelo temporal a revelar o açodamento que guarda pouca ou nenhuma relação com os problemas de fundo vividos pela educação brasileira em geral

e, particularmente, no grau de ensino objeto deste texto. Parece haver pouca dúvida entre docentes, discentes e especialistas que são necessárias alterações profundas em nosso ciclo médio, a ocorrerem, contudo, sob clima distenso e pactuado entre as forças em jogo. O acionamento da comunicação – entendida como processo que não se reduz ao rufar dos tambores midiáticos e do imediatismo político – calcada nos trânsitos dialógicos e na incorporação das alteridades, traria ganhos positivos para o desenvolvimento de um projeto educacional mudancista em condições de atender aos anseios da cidadania.

### **Referências**

Medida Provisória (MP) n° 746, de 2016 (Reformulação Ensino Médio)

Projeto de Lei de Conversão (PLV) n° 34, de 2016