

NOVO (OU MENOS) ENSINO MÉDIO? – EM PAUTA A POLÍTICA DE FOMENTO AO ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL

Data de aceite: 03/06/2024

Ana Laura Dias de Souza

Doutoranda em Educação no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGEdu/UFGD)

Anna Karolina de Freitas Silva

Mestranda em Educação no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGEdu/UFGD)

Maria Alice de Miranda Aranda

Maria Alice de Miranda Aranda.
Orientadora. Docente (PPGEdu/FAED/UFGD)

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar a contribuição da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral (PFEMTI), instituída pela Lei n. 13.415/2017 no que concerne universalização do acesso e permanência dos adolescentes de 15 a 17 anos no ensino médio, conforme disposto na meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Estadual de Educação (PEE) do Mato Grosso do Sul, bem como no apoio aos demais entes federados para oferecerem educação em tempo integral, meta 6 do PNE e PEE/

MS. A análise de documentos e dados relacionados a PFEMTI neste trabalho demonstra que o incentivo financeiro desta Política de Fomento tem contribuído para a expansão de matrículas no ensino médio de tempo integral, todavia, esta dinâmica de matrículas não vem corroborando na universalização desta etapa de ensino, de forma a atender a meta 3 no PNE e PEE/MS, mas, paradoxalmente, para reduzi-las, principalmente no período noturno, ampliando, desse modo, as desigualdades escolares dentro da própria rede pública de ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino Médio; Políticas Educacionais; Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral.

INTRODUÇÃO

A controversa Lei do “Novo” Ensino Médio, primeira reforma educacional brasileira instituída inicialmente por uma Medida Provisória foi implementada com o discurso de sanar as dificuldades históricas apresentadas por esta etapa da educação básica. Ainda enquanto Projeto de Lei nº 6.840/2016 se justificava a necessidade de

“[...]readequação curricular no ensino médio, de forma a torná-lo atraente para os jovens e possibilitar sua inserção no mercado de trabalho, sem que isso signifique o abandono da escola [...]” (BRASIL, 2016).

Não obstante todo o movimento de resistência que se criou neste período histórico recente, entre pesquisadores, estudantes secundaristas e entidades ligadas aos direitos educacionais a MP 746/2016 foi convertida na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, conhecida como Lei do Novo Ensino Médio-NEM, uma vez que as alterações trazidas por esta normativa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9.394/1996 referem-se a esta etapa do ensino.

Além das alterações na LDB, a Lei 13.415/2017 também instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral (PFEMTI), com o objetivo geral de apoiar a ampliação da oferta de educação de ensino médio em tempo integral nas redes públicas por meio da transferência de recursos às Secretarias Estaduais e Distrital de Educação que aderirem à Política.

Os critérios emanados pelo Ministério da Educação (MEC) de operacionalização do Programa¹ de Fomento às Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral foram instituídos inicialmente pela Portaria nº 1.145 de 10 de outubro de 2016 para atender as diretrizes da ainda Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Com a conversão da MP 746/2016 na Lei 13.415/2017, a Portaria 1.145 é revogada, e o PFEMTI passa a ser regido pela Portaria nº 727, de 13 de junho de 2017 e posteriormente e a mais recente, a Portaria nº 2.116, de 6 de dezembro de 2019.

Estas Portarias trazem em seu preâmbulo quatro justificativas para a instituição do Programa, todas elas relacionadas ao cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014, especificamente as metas de números 3, 6, 7 e 19 (BRASIL, 2017; BRASIL, 2019).

Conforme disposto na Lei nº 13.415/2017 a PFEMTI tem duração de dez anos a partir da adesão, considerando sua implantação, seu acompanhamento e a mensuração dos resultados alcançados. Próximo ao término deste período, este trabalho analisa a possível contribuição da PFEMTI no que concerne universalização do acesso e permanência dos adolescentes de 15 a 17 anos no ensino médio (meta 3 do PNE) e no apoio aos entes federados para oferecerem educação em tempo integral (meta 6 do PNE), com destaque para o Estado de Mato Grosso do Sul, *lócus* desta pesquisa. Para o objetivo proposto analisa-se precipuamente às normativas da Política de Fomento, dados do Instituto Nacional de Pesquisa Educacional, no período de 2012 a 2022 e do Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

1 A Lei 13.415/2017 refere-se a “Política” de Fomento, já as Portarias do MEC que a regulamentam referem-se a “Programa” de Fomento.

A POLÍTICA DENTRO DA POLÍTICA - FOMENTO À AMPLIAÇÃO DE ESCOLAS DE ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL - PFEMTI

Toda controvérsia em torno das definições de políticas públicas para o ensino médio torna esta etapa da educação básica um campo fértil de disputa e debates necessários. Compreensível até que assim seja, em um país de enorme dívida social com a juventude, em que, há apenas 30 anos, atendia 3,7 milhões de matrículas no ensino médio passando a 7,9 milhões em 2022 e que, ainda assim, deixa de fora 2,3 milhões de jovens entre 15 a 17 anos, faixa etária ideal para a frequência nesta etapa de ensino (BRASIL, 2023).

Ou seja, no término do PNE 2014-2024, constata-se que o objetivo de universalização do acesso ao ensino médio em 2016, previsto na meta 3, não foi alcançado: em 2021 o indicador era de 95,3%. No estado de Mato Grosso do Sul, *locus* desta pesquisa, que manteve o mesmo objetivo em seu Plano Estadual de Educação, o índice é de 91,9% (BRASIL, 2023).

Em relação à ampliação do acesso ao ensino médio, a situação é mais desafiadora. Percebe-se, conforme disponibilizado no gráfico 01, um decréscimo no percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio, um índice que só vinha aumentando nas últimas décadas. Em 2021, 74,5% dos jovens desta faixa etária estavam matriculados na etapa ou já havia concluído a educação básica, número que era 10,5 p.p. inferior à meta de 85%, estabelecida no PNE para 2024. Em Mato Grosso do Sul, o índice é ainda menor, 69,8 % da população jovem do estado, entre 15 e 17 anos.

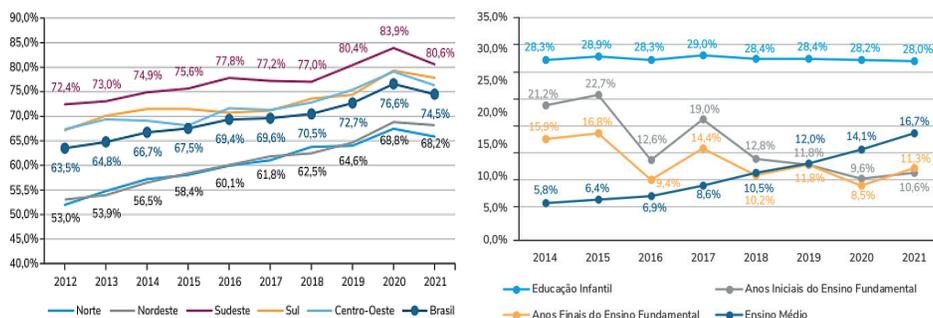


Gráfico 01 - Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica – Brasil – 2012-2021 e percentual de alunos em tempo integral por etapa de ensino no Brasil de 2014-2021

Fonte: Elaborado pela Dired/INEP com base em dados da PNAD-c/IBGE

Todavia, os dados do Censo Escolar também disponíveis no Gráfico revelam que, enquanto há a redução no total de matrículas para a etapa, o número de jovens matriculados no ensino médio em tempo integral quase dobrou nos últimos cinco anos.

Está prevista na meta 6 do Plano Nacional de Educação a ampliação da oferta da educação em tempo integral, visando oferecer atendimento a, pelo menos, 25% dos alunos dos estabelecimentos públicos de ensino da educação básica em, no mínimo, 50% das escolas públicas até o final da vigência do Plano. Entretanto, os dados de monitoramento do PNE mostram que o Brasil quase certamente não atingirá esta meta. Em 2022, esse percentual era de 18,2% dos alunos em jornada de ETI em 27% das escolas públicas (INEP, 2022).

A maioria dos estados brasileiros, na esteira do PNE, propõem em seus Planos Estaduais de Educação a mesma meta de escolas públicas que irão ofertar educação em tempo integral; cinco estados propõem índices menores (BA-25%; MA-10%; MG-30%; PE-38,5% e RO-20%) e quatro estados e o distrito federal, índices maiores, entre eles o Mato Grosso do Sul (MS-65%; PR-65%; RJ-80%; SC-65% e DF-60%).

Neste estado, em 2022, o índice de escolas públicas que ofertavam o tempo integral era de 34,8% e o percentual de alunos em jornada de ETI em toda educação básica era de 14,9%, especificamente na etapa do ensino médio o índice ficou em 17,4% do público-alvo, um aumento de 14.6 p.p. desde o início da vigência do PEE. No mesmo período, os anos finais do ensino fundamental tiveram aumento de apenas 3,4 p.p.; os anos iniciais do ensino fundamental um decréscimo de -7 p.p. e a educação infantil - 8,9 p.p. (INEP, 2022).

Assim, percebe-se a nível nacional e estadual que não houve, na execução das políticas públicas educacionais, uma articulação de esforços para se cumprir a meta 6 sobre ampliação da educação integral na educação básica como um todo, conforme previsto nos documentos, tanto que não há perspectiva para alcançá-la já no fim da vigência dos Planos. Todavia, constata-se uma nítida concentração de esforços em se aumentar o número de matrículas e escolas oferecendo a educação integral na etapa do ensino médio.

Este é sem dúvida um dos principais reflexos e pilares da Lei do “Novo” Ensino Médio - 13.415/2017, recordando que além das alterações curriculares, a Lei institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral. Aliás, conforme relembram Wathier e Cunha (2022, p. 2), na publicação da medida provisória nº 746/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.415/2017, as primeiras palavras eram “Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral”. As alterações na LDB nº 9.394/1996, a flexibilização curricular, o ensino técnico e profissionalizante ficavam em um segundo plano, focando a MP em uma política de fomento à ampliação da jornada escolar para o ensino médio. Portanto, pode-se considerar que há uma política (ou Programa) dentro da política do Novo Ensino Médio e se percebe que ela vem surtindo efeito, ao menos no que ela se propõe a apoiar os entes federados para oferecerem educação em tempo integral, disposto na meta 6 do PNE, nesta etapa de ensino.

UM “CUSTO” PARA ALÉM DOS VALORES: A PFEMTI E SEU IMPACTO NO ACESSO DA JUVENTUDE AO ENSINO MÉDIO

Conforme disposto nas Portarias MEC nº 727/2017 e a mais recente, Portaria nº 2.116/2019 a adesão de cada ente federado ao Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio de Tempo Integral está condicionada à assinatura de um Termo de Compromisso e pensar as ações dessa implementação em cada estado ao longo dos últimos anos implica considerar três aspectos interligados: número de matrículas, as condições materiais das escolas e as alterações nas propostas pedagógicas (BRASIL, 2017; BRASIL, 2019).

De acordo com a Portaria MEC nº 727/2017, entre os critérios para serem consideradas elegíveis na PFEMTI, as escolas estaduais deveriam possuir um mínimo de 120 matrículas no primeiro ano do ensino médio; alta vulnerabilidade socioeconômica em relação à respectiva rede de ensino, considerando o indicador socioeconômico desagregado por escola e contar com quatro dos seis itens determinados na infraestrutura física. Estes critérios (exceto o de alta vulnerabilidade socioeconômica) foram redimensionados na Portaria nº 2.116/2019, reduzindo-se o mínimo de matrículas em cada escola contemplada para 40 no primeiro ano do ensino médio e contar com pelo menos três dos seis itens de infraestrutura exigidos (BRASIL, 2017; BRASIL, 2019).

Tais mudanças revelam dois aspectos importantes da política em curso: o número mínimo de matrícula não condizia com as demandas de acesso das escolas públicas de tempo integral, bem como as condições estruturais das escolas também inviabilizavam a adesão ao Programa de Fomento que, a despeito do critério de vulnerabilidade social, exigia que as escolas contempladas já possuíssem uma infraestrutura adequada aos critérios do Programa.

De fato, os dados divulgados pelo Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio pelo Ministério da Educação, atualizados até 14 de dezembro de 2022, (MEC, 2022) revelam que o número de matrículas na etapa do ensino médio em tempo integral, conquanto tenham aumentado significativamente comparado aos anos anteriores, ainda ficou aquém das metas inicialmente almejadas no PFEMTI. Pela Portaria MEC nº 1.145/2016, intencionava-se atender 572 escolas, com máximo de 257.400 estudantes, todavia o número de matrículas no ensino médio de tempo integral efetivadas no ano de 2017 foram de apenas 89.672 (Gráfico 2). A partir da Portaria nº 727/2017 e na Portaria nº 2.116/2019 alterou-se os valores de matrículas de “máximo” para “mínimo”, respectivamente 165.150 e posteriormente 40.000 matrículas em todo o país.

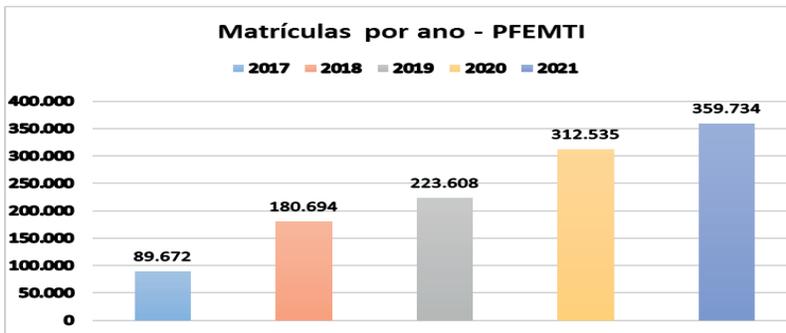


Gráfico 02 - Matrículas no Ensino Médio de Tempo Integral-EMTI (2017-2021)

Fonte: Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio – MEC/2022

Quanto ao financiamento, estabeleceu-se desde o início do Programa, pelas Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE (Resolução nº 07/2016; 16/2017 e 17/2020 e suas alterações) o valor de R\$2.000 para cada nova matrícula gerada no ensino médio em tempo integral. Esse valor é transferido inicialmente com base na projeção de matrículas e ajustado de acordo com as matrículas efetivadas, conforme dados oficiais do censo escolar subsequente. Os recursos transferidos, de acordo com a Lei nº 13.415/2017 podem ser aplicados nas despesas de manutenção e desenvolvimento da educação previstas nos incisos I, II, III, V e VIII do caput do art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, das escolas públicas participantes da Política de Fomento.

Os dados do Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio trazem o montante dos valores repassados pelo Programa dispostos no Gráfico 3. Conforme informações do Ministério da Educação à época, os valores repassados no ano de 2016 corresponderam a antecipação do empenho para o repasse a fim de facilitar o início da implementação do Programa em 2017 (MEC, 2016).



Gráfico 03 - Valores repassados pelo Programa de Fomento ao Ensino Médio de Tempo Integral-PFEMTI(2016-2022)

Fonte: Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio – MEC/2022

Aprofundando a relação matrícula efetivada do Gráfico 2/valores repassados aos entes federados no Gráfico 3, analisa-se como, apesar do número de matrículas ser inferior às metas inicialmente projetadas, os valores repassados até o ano de 2020 foram expressivamente superiores àqueles estipulados pelas normativas do PFEMTI.

Em 2017, somado ao aporte inicial do MEC para o Programa no final de 2016, foram repassados R\$7.865,55 por cada matrícula efetivada no ensino médio de tempo integral. Para efeitos de comparação, o montante corresponde quase ao triplo do valor anual mínimo nacional por aluno do FUNDEB, para o exercício de 2017, definido em R\$2.875,07 pela Portaria Interministerial nº 8 de 26 de dezembro de 2016. Em 2018, quando deveria haver uma suposta dedução de valores correspondentes às matrículas não efetivadas, de acordo com os dados oficiais do Censo Escolar, o que se constata é que isto não só não ocorreu, como os valores continuaram inexplicavelmente superiores aos R\$2.000 por matrícula, perpetuando-se essa situação até a transferência de valores em 2020, o primeiro ano da Pandemia de COVID-19 no Brasil.

Os valores repassados, entretanto, estavam condicionados a certas ações que alteravam a organização escolar. Recorda-se que, na Portaria MEC nº 727/2017, exigia-se que as escolas contempladas no PFEMTI, que atendessem aos anos finais do ensino fundamental, ao ensino noturno e a Educação de Jovens e Adultos-EJA, deveriam, em seu plano de trabalho apresentar uma estrutura de gestão dedicada especificamente ao EMTI, visando a conversão completa da unidade escolar ao ensino médio de tempo integral no final de três anos de implementação. Tal exigência foi retirada na Portaria nº 2.116/2019, mas levando-se em consideração que a Portaria nº 727/2017 vigorou por três anos e meio, e com base em pesquisas recentes, pode-se inferir que ela surtiu os efeitos então desejados.

Pesquisadores da Rede Escola Pública e Universidade (2023), por exemplo, analisaram que a causa principal da diminuição de matrículas no ensino médio, nos últimos anos, foi dada principalmente pelo fechamento de matrículas no período noturno: foram mais de 1 milhão e 800 mil matrículas a menos no país, uma redução de 60,54%. Por sua vez, a expansão das matrículas de tempo integral na etapa, cerca de 760 mil no período analisado na pesquisa, não foi suficiente para zerar a perda total de matrículas. Os dados isolados por estado revelam ainda que Mato Grosso do Sul foi o estado do Centro-Oeste com maior porcentagem de matrículas no ensino médio de tempo integral, (até então 9%), e o fechamento de vagas no período noturno ficou em 26,90%.

Importante ainda destacar que, na Portaria nº 727/2017 previa-se que as escolas indicadas pela Secretarias de Educação deveriam ter o aceite da comunidade escolar antes do envio do plano de implementação, entretanto, este artigo foi suprimido na Portaria nº 1.145/2019, aumentando o poder de coerção das SEEs sobre as escolas para adesão ao PFEMTI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados levantados neste trabalho evidenciam que, embora o ingresso de estudantes no ensino médio de tempo integral tenha ficado até então aquém das projeções ambiciosas do PFEMTI, o incentivo financeiro com valores acima das metas pré-estabelecidas no próprio Programa nas primeiras Portarias do MEC surtiu efeitos consideráveis no fluxo de estudantes para o ensino médio de tempo integral nas Secretarias Estaduais de Educação, e vem contribuindo, ao menos nesta etapa de ensino, no cumprimento da meta 6 tanto do Plano Nacional de Educação como do Plano Estadual de Educação/MS 2014-2024.

Todavia, analisando os “custos” dessa expansão, para além do dinheiro transferido, percebe-se que a dinâmica de matrículas em tempo integral não vem corroborando na universalização desta etapa de ensino, de forma a atender à meta 3 do Plano Nacional e Estadual de Educação, mas para reduzi-las, principalmente no período noturno. Tem ficado fora desta Política, portanto, milhares de jovens que não podem frequentar uma escola de tempo integral, contribuindo desse modo, no aumento das desigualdades escolares dentro da própria rede pública de ensino.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Reforma do Ensino Médio, Lei no 13.415 de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cciv>. Acesso em: 16 de mai. de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 6.840/2013. Relator: Deputado Wilson Filho. Brasília, DF: Câmara dos Deputados,[2013].Disponível em:<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602570>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Portaria nº 727, de 13 de junho de 2017. Diário oficial da união. Edição: 113, Seção: 1, Página: 9. Brasília, 2017. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19117576/doi-2017-06-14-portaria-n-727-de-13-de-junho-de-2017-19117413. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Portaria nº 2.116, de 6 de dezembro de 2019. Diário oficial da união. Edição: 237, Seção: 1, Página: 28. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.116-de-6-de-dezembro-de-2019-232132483>. Acesso em: 10 jul. 2023.

INEP.INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação. Brasília: Inep, 2022.

INEP.INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopse Estatística da Educação Básica 2022. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MEC. Ministério da Educação, 23 dez. 2016. MEC divulga lista final das unidades aprovadas no Programa de Escola em Tempo Integral. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/43471-mec-divulga-lista-final-das-unidades-aprovadas-no-programa-de-escola-em-tempo-integral>. Acesso em 11 jun. 2023.

MEC. Ministério da Educação, 14 dez. 2022. Observatório UFAL - Painel de Monitoramento Ministério da Educação. Disponível em: <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>. Acesso em 12 jun. 2023

REDE ESCOLA PÚBLICA E UNIVERSIDADE / LEMADI-DG. Impacto da expansão do tempo integral sobre as matrículas de ensino médio nas redes estaduais de ensino no Brasil (2008-2020). [Nota Técnica]. São Paulo: REPU, 14 de abril de 2023. Disponível em: www.repu.com.br/notas-tecnicas

WATHIER, V. P.; CUNHA, C. DA .. Novo Ensino Médio: análise da política de escolas em tempo integral. Educação & Realidade, v. 47, p. e119386, 2022.