

DOSSIÊ “A Educação profissional e o Ensino Médio:
Olhares retrospectivos, circunspectivos e prospectivos”

ESTRATÉGIAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO NO BRASIL: feições e contradições

*Strategies for the implementation of the “New High School” in Brazil:
features and contradictions*

*Estrategias para la implementación de la Nueva Enseñanza Secundaria en
Brasil: rasgos y contradicciones*

Eliana da Silva Felipe 

RESUMO

O texto analisa ações e estratégias para a implementação do “Novo Ensino Médio” no Brasil, visando apreender suas feições e contradições. O percurso metodológico foi baseado na pesquisa bibliográfica e documental. O corpus documental consistiu em documentos oficiais, dentre eles leis, portarias decretos e resoluções. A análise documental foi tecida com as contribuições de Gramsci (2000, 2004, 2010); Frigotto (2017); Nosella (2011); Apple (2003) e Algebaile (2020), entre outros. Os resultados apontam que essas ações atuaram como indutoras da adesão dos 26 estados e do Distrito Federal ao “Novo Ensino Médio”, ainda que seus benefícios sejam seletivos e pontuais. Por sua vez, evidenciam a aderência dos estados ao ethos da reforma em seus referenciais curriculares, induzida, em certa medida, pelos próprios instrumentos gerenciais de controle e monitoramento adotados pelo Ministério da Educação.

Palavras-chave: Novo Ensino Médio; Implementação; Referenciais Curriculares; ProNEM.

ABSTRACT

The text analyzes actions and strategies for the implementation of the “New Secondary School” in Brazil, aiming to apprehend its features and contradictions. The methodological path was based on bibliographical and documental research. The documentary corpus consisted of

official documents, including laws, ordinances, decrees, and resolutions. The documentary analysis was intertwined with the contributions of Gramsci (2000, 2004, 2010); Frigotto (2017); Nosella (2011); Apple (2003) and Algebaile (2020), among others. The results indicate that these actions acted as inducers of the adherence of the 26 states and the Federal District to the “New High School”, even though its benefits are selective and punctual. On the other hand, they show the adherence of the states to the ethos of reform in their curricular references, induced, to some extent, by the managerial instruments of control and monitoring adopted by the Ministry of Education.

Keywords: *New High School; Implementation; Curricular Benchmarks; ProNEM.*

RESUMEN

El texto analiza acciones y estrategias para la implementación de la “Nueva Enseñanza Secundaria” en Brasil, con el objetivo de aprehender sus características y contradicciones. El camino metodológico se basó en la investigación bibliográfica y documental. El corpus documental estuvo conformado por documentos oficiales, incluyendo leyes, ordenanzas, decretos y resoluciones. El análisis documental se tejió con los aportes de Gramsci (2000, 2004, 2010); Frigotto (2017); Nosella (2011); Apple (2003) y Algebaile (2020), entre otros. Los resultados apuntan que estas acciones actuaron como inductores de la adhesión de los 26 estados y del Distrito Federal a la “Nueva Enseñanza Secundaria”, aunque sus beneficios sean selectivos y puntuales. A su vez, muestran la adhesión de los estados al ethos de la reforma en sus referentes curriculares, inducida, en cierta medida, por los instrumentos gerenciales de control y monitoreo adoptados por el Ministerio de Educación.

Palabras clave: *Nueva Enseñanza Secundaria; Implementación; Referencias Curriculares; ProNEM.*

Introdução

O chamado Novo Ensino Médio - NEM não é apenas uma reforma educacional; é um projeto político-social e econômico das classes dominantes brasileiras para educação, em particular para a educação pública. Ele aporta escolhas sobre visão de desenvolvimento econômico, social e cultural, ao tempo em que desenha horizontes de futuro. Citando Frigotto (2022, p. 7):

Optaram por um projeto de capitalismo dependente que concentra riqueza na mão de poucos e amplia a desigualdade. Em vez de produzir ciência e tecnologia, optaram e optam pela cópia; em vez de desenvolver um projeto de desenvolvimento autônomo, optaram e optam pelo endividamento externo.

A força ativa desse projeto é constituída por uma complexa rede de interesses, reunindo agentes públicos e privados, instituições do Estado e organizações empresariais em torno de uma agenda que elegeu a educação como maior instrumento para o desenvolvimento econômico e social, mas que não pode produzir resultados econômicos sem uma agenda de reformas que a conecte com os valores da competitividade econômica e seus padrões de utilidade restrita.

Essa confluência de interesses públicos e privados resultou em duas reformas de grande impacto à configuração do “Novo Ensino Médio”: 1) a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB por meio da Lei 13.415/2017 e 2) a aprovação da Base Nacional Comum do Ensino Médio, que resultaram na atualização das Diretrizes Curriculares do Ensino Médio - DCNEM. A alteração das bases jurídico-normativas do sistema educacional para acomodá-lo aos interesses de um projeto de escola capaz de fazê-lo responder às novas exigências globais de eficiência, eficácia, competitividade e produtividade econômica foi o ponto de partida da agenda pós Impeachment.

A LDB estabeleceu os *modus operandi* do alinhamento entre educação e mercado defendida pelo setor produtivo e executada pelo Ministério da Educação. A Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio definiu os conhecimentos necessários e relevantes, sob essa lógica, e os resultados de aprendizagem (competências e habilidades) esperados na perspectiva da aquisição de qualificações competitivas que aumentem a capacidade das pessoas de se adaptarem às novas tecnologias e aos novos valores e competências exigidos pela globalização.

O neoliberalismo está no cerne dessas reformas. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 379), mais que uma doutrina econômica ou ideológica ele é um “sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida”. Dentre seus efeitos estão a predominância do interesse privado sobre o interesse público resultante da atuação do setor privado na definição política do Estado, a quem interessa a economização da vida e da educação e a subordinação das atividades humanas ao modelo de empresa.

Da geração do texto da política educacional à sua implementação há um longo caminho a ser percorrido, e entre um ciclo e outro diferentes ações e estratégias são criadas para colocar a política em ação. Esse processo inclui elaboração de planos, diagnósticos, programas de apoio e financiamento, além de outros instrumentos que visam orientar as ações, estabelecer regramentos e disputar a consciência, pela fabricação de consensos, daqueles e daquelas a quem a política se destina.

A política educacional é, por certo, um campo de intervenção social, mas essa intervenção não se reduz a um conjunto de ações pragmáticas. Antes e, sobretudo, ela se define por interesses, conflitos, coalizões e forças sociais ativas que se organizam para ocupar posições de maior influência dentro do bloco no poder, de modo a objetivar, por meio da ação do Estado, a sua hegemonia sobre as demais forças e, por conseguinte, a sua condição de dirigente (GRAMSCI, 2000). Portanto, as disputas pelo controle da capacidade de produzir e realizar políticas no âmbito da educação visam garantir a materialização de interesses específicos das classes e suas frações em luta.

O Cronograma Nacional para Implementação do Novo Ensino Médio, instituído pela Portaria nº 521, de 13 de julho de 2021, estabeleceu uma sequência de atividades que deveria culminar, no ano de 2022, com a implementação dos novos currículos em todos os estados brasileiros, alinhados à Base Nacional Comum Curricular e aos itinerários formativos instituídos pela Lei 13.415/2017.

I - No ano de 2020: elaboração dos referenciais curriculares dos estados e do Distrito Federal, contemplando a BNCC e os itinerários formativos;

II – No ano de 2021: aprovação e homologação dos referenciais curriculares pelos respectivos Conselhos de Educação e formações continuadas destinadas aos profissionais da educação;

III – No ano de 2022: implementação dos referenciais curriculares no 1º ano do ensino médio. (BRASIL, 2021^a).

A partir do ano de 2018, um conjunto de estratégias foram criadas e executadas pelo Ministério da Educação para apoiar e fomentar o processo da reforma. O texto analisa esse conjunto de estratégias adotadas tendo em vista a implementação do “Novo Ensino Médio”, especialmente os programas de apoio técnico e financeiro e o Acordo de Empréstimo internacional junto ao Banco Mundial, buscando apreender suas feições e as contradições inerentes ao

próprio desenvolvimento do capitalismo. O percurso metodológico, de exploração e análise documental, foi complementado pela pesquisa bibliográfica.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo a introdução e a conclusão. Na primeira seção de resultados expomos e analisamos elementos fundantes do “Novo Ensino Médio”, aprofundando a reflexão sobre seus efeitos na democratização do ensino médio de qualidade para todos e o pleno direito à educação. Na segunda seção identificamos e analisamos as ações estruturantes, especialmente os programas de apoio técnico e financeiro e o Acordo de Empréstimo entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial, evidenciando o seu caráter indutivo à adesão dos estados brasileiros a uma política de resultados como forma de acesso a recursos que caberia ao Estado prover a todas as escolas de forma universal e apontando o caráter privatista da reforma.

O “Novo Ensino Médio” e as novas feições da dualidade estrutural da educação no Brasil

As condições de escolarização no Brasil do ponto de vista do acesso, da permanência e da qualidade da educação oferecida à população nunca foram iguais para todos. A produção da escola de nível médio no sistema educacional brasileiro evoluiu do ensino secundário (Decreto-Lei 4.244/1942, Lei Orgânica do ensino secundário) ao ensino de grau médio, secundário com finalidades propedêuticas e técnico (Lei 4.024/61) e, deste, para o 2º grau profissionalizante (Lei 5.692/71), que deixou de ser compulsório, formalmente, duas décadas depois (Lei 7.044/82), mas cuja obrigatoriedade já vinha sendo flexibilizada muito antes deste novo marco legal para atender os interesses de ascensão social da classe média. Compulsória ou não, a formação técnica e profissional não foi uma opção ao projeto de classe das elites brasileiras, gerando diferenciações e trajetórias de escolarização muito desiguais, com impacto sobre a efetividade do direito à educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9.394/96 manteve o nó do ensino médio, de modo que os governos pós-LDB, por intermédio de decretos presidenciais, foram introduzindo reformas neste nível de ensino para acomodar interesses diversos. O primeiro, Decreto n. 2.208/97, do presidente Fernando Henrique Cardoso, desvinculou a educação profissional do ensino médio, instituindo a obrigatoriedade de organização curricular própria e independente. O segundo, Decreto n. 5.154/2004, do presidente Luís Inácio Lula da Silva, buscou a integração entre a educação profissional técnica de nível

médio e o ensino médio, mas franqueou a adoção de vários modelos: integrada, concomitante ou subsequente, estes dois últimos modelos com matrículas distintas para cada curso. Ainda no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a temática ensino médio versus educação profissional técnica de nível médio voltou à agenda com a reformulação da LDB, Lei 11.741/2008, mas sem alterações significativas comparativamente ao decreto anterior.

A ideia de uma escola única para todos como referência de democracia econômica e política permanece como uma questão não resolvida no Brasil, com constituições mais ou menos avançadas. A Lei 13.415/2017 foi a que trouxe mais modificações à LDB 9.394/96 no que se refere ao ensino médio. Ela acentuou a dualidade estrutural existente pela excessiva diversificação de percursos formativos, num flagrante reconhecimento da falta de disposição das elites dominantes para superar a escola dual que persiste na realidade brasileira: técnica para os pobres; de formação geral, preparatória para os ricos, onde se adquire o capital necessário às carreiras de prestígio.

O que é novo no “Novo Ensino Médio” são as formas de produção dessa dualidade, pragmática e utilitarista, típica da teoria do capital humano, que subordinam a educação ao uso produtivo do trabalho. A flexibilização curricular que determinou a divisão da carga horária do ensino médio em 1800 horas para a formação geral e 1200 horas para os itinerários formativos – voltados ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e baseados no projeto de vida dos estudantes, é “um processo de progressiva degenerescência” (GRAMSCI, 2004, p. 49) da plena formação humana e da “dupla cidadania: econômica e política” (FRIGOTTO, 2017, p. 11).

A flexibilização é a grande aposta do “Novo Ensino Médio” para o capital. Ela é a condição para a garantia da maior participação do setor privado na oferta de serviços educacionais e na orientação política e pedagógica das escolas, sustentada ideologicamente pela retórica da baixa atratividade do ensino médio que seria resultante do descompasso entre o currículo, os interesses dos estudantes e as exigências do mundo do trabalho. A diferenciação de percursos escolares por meio de itinerários formativos é a resposta do capital para a crise que ele próprio produz e da qual se beneficia.

De acordo com as DCNEM, atualizadas pelo Conselho Nacional de Educação em 2018, entende-se por itinerários formativos, o:

“[...] conjunto de unidades curriculares ofertadas pelas instituições e redes de ensino que possibilitam ao

estudante aprofundar seus conhecimentos e se preparar para o prosseguimento de estudos ou para o mundo do trabalho de forma a contribuir para a construção de soluções de problemas específicos da sociedade” (BRASIL, 2018a, p. 2).

Os itinerários formativos podem ser organizados com base em diferentes composições, “uma ou mais áreas de conhecimento, a combinação de uma área de conhecimento com a formação técnica e profissional ou apenas a formação técnica e profissional” (BRASIL, 2018b, p. 2, grifo nosso).

Essa diversificação de percursos fixada pelas DCNEM e ratificada pela Portaria MEC n. 1.432 – que estabeleceu os referenciais para a elaboração dos itinerários formativos, serve à manutenção dos privilégios de classe que estão na base das desigualdades educativas no Brasil. Nessa perspectiva, considerando os destinatários da formação técnica e profissional, aqueles e aquelas forçados a uma escolha profissional precoce, evidencia o quanto o Novo Ensino Médio “é uma traição aos jovens atuais e futuras gerações, pois lhes impõe uma dupla barreira: o acesso à universidade e ao trabalho complexo” (FRIGOTTO, 2017, p. 4).

Há uma dimensão social e não apenas pedagógica e curricular na concepção dos itinerários formativos. Quando voltados ao aprofundamento e ampliação das áreas de conhecimento os itinerários devem ser organizados com base em quatro eixos estruturantes: Investigação Científica, Processos Criativos, Mediação e Intervenção Sociocultural e Empreendedorismo (BRASIL, 2018b, p. 7). Estes eixos visam dar às áreas de conhecimento um tratamento mais instrumental, ligando-as a demandas do trabalho e da cidadania, mas sem dissociá-las de seus componentes intelectuais, uma diferenciação de percurso que favorece os jovens que buscam melhor preparação para a continuidade de estudos no nível superior.

De um modo ou de outro os itinerários formativos visam a educabilidade dos futuros trabalhadores não somente pela aquisição de competências e habilidades técnicas requeridas pelos novos processos produtivos, mas pela construção da subjetividade do trabalho e, por consequência, pelo controle das expectativas e desejos dos futuros trabalhadores. Os projetos de vida articulam essas duas dimensões da educabilidade necessária para produzir e se adaptar a diferentes contextos e situações, ou seja, empreender, cujo foco é o indivíduo e suas próprias capacidades, dentre elas:

refletir continuamente sobre seu próprio desenvolvimento e sobre seus objetivos presentes e futuros, identificando aspirações e oportunidades, inclusive relacionadas ao mundo do trabalho, que orientem escolhas, esforços e ações em relação à sua vida pessoal, profissional e cidadã. (BRASIL, 2018b, p. 6).

O projeto de vida como componente da proposta pedagógica do “Novo Ensino Médio” se nutre de uma forma de compreensão ou dissimulação da realidade social que pressupõe que as desigualdades sociais são produzidas e equacionadas fora das relações sociais, minimizando os efeitos de indicadores sociais como a renda – que se agravam nas clivagens de gênero e raça – e os baixos investimentos públicos em educação e cultura nos resultados educacionais.

Elemento-chave na concepção dos itinerários formativos e alvo de críticas, o projeto de vida requer algumas mediações. Na perspectiva da formação plena da pessoa humana, não pode haver objeção à participação da escola na orientação intelectual e profissional de adolescentes e jovens, porque esta “etapa do ensino é a fase da plenitude e da maturidade da pessoa, quando o jovem aprende a produzir e dirigir a si mesmo, como pressuposto básico para produzir e dirigir a sociedade” (NOSELLA, 2011, p. 1062). Portanto, o projeto de vida como componente da proposta pedagógica do “Novo Ensino Médio” deve ser questionado em relação às suas finalidades e àquilo a que serve, a fragmentação e a descaracterização da educação como bem comum, que se realiza pelo esvaziamento do conceito de democracia e cidadania.

A contradição entre a realidade ideal – do protagonismo, da liberdade de escolha, do respeito aos interesses e às necessidades dos estudantes e a realidade concreta pode ser resumida no grau de expectativa do Estado sobre a oferta dos itinerários formativos: “a oferta de itinerários formativos deve considerar as possibilidades estruturais e de recursos das instituições ou redes de ensino” (BRASIL, 2018a, p. 8). Ao fim, se admite que possam ser estabelecidas “[...] parcerias com outras organizações para estudos e atividades, a fim de melhor responder à heterogeneidade e pluralidade de condições, múltiplos interesses e aspirações dos estudantes [...]” (BRASIL, 2018a, p. 10), salvaguardados o reconhecimento e o credenciamento das instituições ou organizações pelos sistemas ou redes de ensino. Vincular escolhas de vida e projeções de futuro aos contextos locais é, paradoxalmente, uma porta aberta ao rebaixamento da democracia como conceito político, na medida em que

secundariza o fato de que em muitos contextos não há muito o que ser escolhido e o que está disponível não mobiliza os interesses dos jovens.

Considerando a realidade da maioria dos municípios brasileiros, especialmente no Norte e Nordeste do país, marcada por desigualdades sociais extremas e de total ausência de políticas para a juventude, sejam elas profissionais ou culturais, o “Novo Ensino Médio” é uma política excludente. Certamente haverá parcelas de jovens que poderão usufruir de um grande número de possibilidades de itinerários formativos e haverá aqueles a quem restarão “arranjos possíveis”. Assim, partindo da lógica inerente à racionalidade econômica de que “todas as pessoas devem agir de forma a maximizar seus próprios benefícios pessoais” (APPLE, 2003, p. 44), o fortalecimento do individualismo competitivo se impõe em detrimento do atendimento às demandas ou necessidades sociais e educacionais coletivas.

Para promover a adesão dos estados da federação à reforma, parte deles em condições muito desiguais de acesso ao direito à educação, o Estado precisou atuar, de forma complementar e seletiva, para abrandar os efeitos do baixo investimento público em educação, principalmente com a aprovação da Emenda Constitucional 95, que instituiu “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. Pelo critério de vulnerabilidade social previsto em alguns programas do Ministério da Educação os estados do Nordeste e Norte do país foram os que receberam maiores parcelas de recursos (BRASIL, 2022) para implementar a reforma. Trataremos dessas ações na seção subsequente.

Os programas de apoio ao “Novo Ensino Médio” como disputa de hegemonia

A previsão de implementação do “Novo Ensino Médio” em todas as escolas do país, no ano de 2022, exigiu atuação coordenada do Ministério da Educação, das secretarias estaduais de educação e das escolas de ensino médio do país. Um conjunto de ações foram deflagradas entre 2018 e 2022 de forma a dar materialidade às metas estabelecidas, sendo as principais a implementação da proposta curricular nas escolas-piloto em todo o país, elaboração dos referenciais curriculares dos estados e do Distrito Federal e sua homologação pelos conselhos estaduais de educação, além da ampliação progressiva da carga horária para 3.000 mil horas.

Para apoiar e financiar ações à implementação do “Novo Ensino Médio”, o Ministério da Educação instituiu três programas: Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM), Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) e o Programa itinerários Formativos (PAIF).

O EMTI foi criado no ano de 2016, com o objetivo de apoiar a ampliação da oferta de ensino médio em tempo integral nos estados e no Distrito Federal. Em 2019 o Programa foi reformulado em conformidade com a Lei 13.415/2017, incorporando novas diretrizes, parâmetros e critérios de avaliação de resultados. A transferência de recursos para as secretarias estaduais de educação se deu por adesão, com base em critérios de elegibilidade e metas de desempenho pactuadas com o Ministério da Educação. A permanência no Programa das SEEs – Secretarias Estaduais de Educação e das escolas selecionadas estava condicionada à rigorosa avaliação de resultado, como a redução do percentual de reprovação e abandono e a melhoria da proficiência com base na nota média padronizada do Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

De acordo com o Censo Escolar de 2020, 1.439 escolas das 27 unidades federadas estavam inscritas no Programa, distribuídas em 876 municípios brasileiros. As matrículas aumentaram de 89.672, em 2017, para 359.734, em 2021. Quanto aos recursos transferidos para as escolas, o Painel de Monitoramento do Ministério da Educação (BRASIL, 2023) informa o montante de R\$ 2.361.100.781,8. A transferência de recursos será anual, por um período de 10 anos, a partir da adesão, “considerando-se sua implantação, seu acompanhamento e a mensuração dos resultados alcançados [...]” (BRASIL, 2019, p. 1).

O ProNEM foi instituído pela Portaria 649, de 10 de julho de 2018, com o objetivo de apoiar as SEEs na “elaboração e na execução do Plano de Implementação de novo currículo que contemple a Base Nacional Comum Curricular - BNCC, os diferentes itinerários formativos e a ampliação de carga horária para mil horas anuais” (BRASIL, 2018c, p. 1).

O Programa previa ainda apoio financeiro às escolas e formação continuada das equipes técnicas de currículo e gestão dos estados e Distrito Federal. Segundo o Painel de Monitoramento do Ministério da Educação (BRASIL, 2023) os recursos transferidos até o segundo semestre de 2021 foram de aproximadamente R \$350.000.000,00, sendo 60% de custeio e 40% de capital, observando a regulamentação e os moldes operacionais do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE. Das 4.117 unidades escolares selecionadas e habilitadas, 4.033 aderiram à ação de implantação de pilotos, 54% localizadas

no Nordeste, totalizando 2.231 escolas. Na Região Norte foram 565 escolas, Centro-Oeste 593, Sudeste 315 e Sul, 413 escolas. Como se pode observar, o apoio financeiro previsto no Programa de Apoio ao “Novo Ensino Médio” não incluiu todas as escolas. A prioridade foram as escolas-piloto e as escolas que participam do Centro Nacional de Mídias da Educação (BRASIL, 2018c, p. 1).

Em 2021 o MEC criou o Programa Itinerários Formativos (PAIF), instituído por meio da Portaria MEC n. 733/2021. As ações foram organizadas em 4 eixos: apoio técnico e financeiro às escolas, fomento às escolas-modelo, integração das redes e monitoramento e avaliação da implementação do Novo Ensino Médio (BRASIL, 2021, p. 1). Segundo o Painel de Monitoramento do Ministério da Educação (BRASIL, 2023) o repasse de recursos para as escolas participantes do programa alcançou o montante de R\$182.944.405,0. Esses recursos poderão ser empregados na aquisição de material de consumo e contratação de serviços e na aquisição de equipamentos e mobiliários necessários à implantação dos itinerários formativos. Não são elegíveis ao recebimento desses recursos as escolas integrantes do Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio.

A adesão da grande maioria das escolas, selecionadas pelas SEEs e habilitadas pelo MEC aos programas de fomento à implementação do Novo Ensino Médio, indica que a precarização ao longo do tempo das condições mais elementares de funcionamento das escolas pode ser um fator que concorreu para a legitimação dessas ações. Em condições de maior vulnerabilidade a adesão a critérios de produtividade que extrapolam aquilo que as escolas podem gerir, isoladamente, como a diminuição das taxas de retenção e abandono, não é uma opção, mas uma condição.

O EMTI e o PAIF são dois casos emblemáticos de ações de transferência pontual de recursos para o que poderíamos chamar de elementar. Se consideradas as despesas passíveis de execução com os recursos do EMTI descritas no Anexo I da Resolução FNDE nº 17, de 7 de outubro de 2020 – manutenção e conservação de instalações e equipamentos, uso e manutenção de bens e serviços, aquisição de material de consumo e serviços, aquisição de material didático-escolar, construção ou reforma de espaço físico e aquisição de equipamentos – poderíamos afirmar, categoricamente, que essas despesas deveriam ser financiadas pelos entes federados e de forma contínua em todas as escolas públicas do país. Contudo, diante do esfacelamento das condições

dignas de funcionamento das escolas a adesão à lógica do custo-benefício é o que permite, de forma mais imediata, equacionar minimamente certas dificuldades.

Por outro lado, o apoio financeiro gerado pelos programas possui temporalidade definida, de modo que não há garantias que as pactuações assumidas hoje poderão ser mantidas amanhã. Dessa forma, ainda que possam ser reconhecidos como um caminho de transição, os programas não podem deixar de ser questionados na lógica que os orienta e sustenta, a focalização como forma de adequação do Estado à realidade econômico-social para atender os interesses do capital e não a universalização de direitos que ao fim é o que promove a democratização da escola pública.

Essa adequação também se estabelece no âmbito das disputas pelo fundo público, com enormes vantagens para o capital, que se beneficia tanto do endividamento contraído a altas taxas de juros como das decisões políticas que convertem ações em maiores oportunidades de negócio. É o “estado-empresa”, um conceito de Dardot e Laval (2016, p. 379), que opera pela diluição do direito público em benefício do privado.

O “Novo Ensino Médio” contribuiu para ampliar o endividamento do país, porque os recursos alocados para essa implementação, além daqueles advindos do Ministério Educação, envolveram também aportes de recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, por meio do Acordo de Empréstimo nº 8812-BR e 8813-BR, firmado em 24 de maio de 2018 entre a República Federativa do Brasil e o BIRD, no valor de US\$ 250.000.000,00, distribuídos em dois componentes. O Componente 1 previa a alocação de US\$ 221.000.000,00 para fomentar a revisão dos currículos e a ampliação de escolas em tempo integral, ficando o repasse condicionado ao cumprimento dos Indicadores Vinculados a Desembolsos (IVDs), observando a lógica do *Program for Results* adotada pelo Banco. O Componente 2, no valor de US\$ 29.000.000,00, incluiu a oferta de assistência técnica para fortalecer a capacidade institucional dos atores responsáveis pela condução das ações de implementação (BRASIL, 2018d, 2018e).

Conforme a Tabela 1, o valor total do desembolso estimado no Acordo de Empréstimo foi de US\$1.577.000.000,00, considerando a contrapartida do Ministério da Educação, que foi de US\$1.327.000.000,00.

Tabela 1- Cronograma estimativo de desembolso (em US\$)

Ano	Empréstimo	Contrapartida	Total
2018	\$ 45.000.000,00	\$ 153.000.000,00	\$ 198.000.000
2019	\$ 56.000.000,00	\$ 235.000.000,00	\$ 291.000.000
2020	\$ 56.000.000,00	\$ 269.000.000,00	\$ 325.000.000
2021	\$ 47.000.000,00	\$ 333.000.000,00	\$ 380.000.000
2022	\$ 46.000.000,00	\$ 337.000.000,00	\$ 383.000.000
TOTAL	\$ 250.000.000,00	\$ 1.327.000.000,00	\$ 1.577.000.000,00

Fonte: Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional (MSF nº 19 de 2018, p. 31)

Se a principal fonte de recursos é o próprio Ministério da Educação, qual seria o interesse econômico-social dessa operação? Pode-se afirmar que o Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial se justifica muito mais pela capacidade técnica que pelo valor do desembolso financeiro, como se pode observar no excerto do Parecer do Ministério da Educação sobre o interesse econômico-social investido na Operação de crédito junto ao Bird.

A implementação de uma política dessa dimensão demanda o acompanhamento de uma equipe altamente qualificada e com forte expertise em projetos de alta complexidade que necessitam de ampliação da capacidade técnica e de referências internacionais [...]

A necessidade de otimizar os processos de contratação das assistências técnicas, sobretudo as que acompanharão as redes estaduais e distrital e fortalecerão sua capacidade de execução, faz com que os métodos de aquisição trazidos pelo próprio Banco.

O projeto possibilita a vinculação de parte do orçamento a resultados educacionais conforme o Programa Por Resultados - PforR firmado com o Banco. Dada a relevância e abrangência da ação, o risco de descontinuidade da política pública nas transições de governo não só inviabilizaria a sua implementação, como também colocaria a educação do país em uma posição de vulnerabilidade em função do desgaste institucional, resultante da transição. O compromisso definido com o Banco, portanto, induz o desenvolvimento da reforma de maneira contínua ao longo dos próximos cinco anos. (BRASIL, 2018e, p. 19-20).

Portanto, o Ministério da Educação viu na contratação da Operação de Crédito junto ao Banco Mundial não apenas uma via de complementação de

recursos para financiar os custos da reforma, mas de apoio técnico e ideológico para concretizar metas estratégicas e evitar riscos de descontinuidade nas transições de governo. A participação do Banco em ações relacionadas à implementação do “Novo Ensino Médio” evidencia o seu papel de instrumento do capital atuando nos aparelhos do Estado e por ele autorizado.

Essa atuação não se restringiu ao apoio à implementação do “Novo Ensino Médio”. No pós-pandemia o Acordo de Empréstimo foi reestruturado para incluir ações relacionadas à ampliação da oferta de ensino híbrido e virtual por meio de ferramentas de tecnologia da informação. Na Lei Orçamentária Anual - LOA para o ano de 2022 foi destinado R\$ 13.003.000,00 para o

“fortalecimento de infraestrutura dos 26 estados e DF para educação à distância, por meio de aquisição, de pelo menos 81 Kits Estúdios, sendo 03 para cada estado e DF, segundo a manifestação de interesse” (BRASIL, 2021c, p. 43).

Tais reajustes devem ser entendidos não somente como coerção ou pressão externa exercida pelo Banco sobre agentes públicos tendo em vista alinhar suas prioridades de ações com as ações governamentais. Ao contrário,

“a eficácia das ações [...] necessita da combinação de coerção com persuasão, por meio da qual se constroem, por fora e por dentro dos espaços nacionais, visões de mundo e interesses mútuos, tanto na sociedade civil como nos aparelhos de Estado” (PEREIRA, 2018, p. 2190).

No Relatório Anual do ano de 2017, o Banco Mundial indicou como prioridade de ação “investir nas pessoas para construir capital humano”. A educação como componente chave para a promoção do capital humano e aumento da produtividade econômica está em outros documentos de autoria do Banco, assim como o seu necessário ajustamento às demandas da produção econômica e do trabalho.

O enfoque do Banco Mundial no investimento em capital humano visa a promover o acesso universal a serviços sociais de alta qualidade por meio de sistemas responsáveis para educação, saúde e proteção social que possam produzir resultados, especialmente para as pessoas mais pobres do mundo. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 26).

Baseado nessa lógica, o Banco vem adotando como recomendação e como condicionalidade para financiamento de reformas educacionais em países de baixa e média renda a inclusão de formação técnica e profissional nos currículos da educação básica, de modo a garantir a formação da força de trabalho e o desenvolvimento da capacidade produtiva das pessoas. São as capacidades adaptativas e funcionais, desprovidas de imaginação e de possibilidades transformadoras que o Banco Mundial oferece em sua pauta de negócios.

Ainda que a retórica política da reforma seja a inclusão e a igualdade de oportunidades, seus efeitos não ultrapassam o nível declarativo, porque a garantia de direitos pressupõe igualdade de condições sociais que, necessariamente, exigem mudanças estruturais como condição para promover a “socialização de gerações mais iguais e menos injustas” (CURY, 2002, p. 247). O foco em resultados agrava a negação de direitos na medida em que desconsidera os efeitos das desigualdades sociais sobre o desempenho escolar.

Segundo o Censo Escolar 2021 existiam no Brasil 20.607 escolas de ensino médio. Do ponto de vista da infraestrutura essas escolas apresentavam as seguintes características: biblioteca (68%); laboratório de informática (81%); laboratório de ciências (45%); quadra de esporte (75%) e sala de leitura (33%). Somente 32% dessas escolas possuem retroprojeter/projetor, recurso tecnológico elementar para tornar as aulas participativas e inovadoras, especialmente na realização de atividades que envolvam vídeos, palestras, gráficos, imagens, animações, simulações etc. A constatação da baixa atratividade da escola de ensino médio só muito secundariamente acompanha a crítica da necessária transformação dessas condições, que limitam sua produtividade e inovação e impedem a universalização de um ensino de qualidade para todos.

É certo que o país não está inerte em relação às suas tarefas com a educação pública, por ser ela uma condição fundamental de cidadania. Contudo, os impasses não se referem apenas à expansão e à infraestrutura, especialmente no âmbito do ensino médio, mas sobre que tipo de educação se quer franquear à população, principalmente para os mais pobres. A educação que muda a vida “é também um meio de abertura que dá ao indivíduo uma chave de autoconstrução e de se reconhecer como capaz de opções” (CURY, 2002, p. 260). Logo, é uma educação que alarga, amplia, promove rupturas e instaura outros futuros.

É preciso universalizar recursos e melhores oportunidades educativas em todo o país. Assim, ainda que se possa reconhecer a ação do Estado quanto à destinação de recursos financeiros para apoiar a implementação do “Novo Ensino Médio” em todos os estados e no Distrito Federal, o seu alcance e abrangência são parciais. Como se pode observar nas transferências de recursos até 2022 (BRASIL, 2023), as escolas atendidas pelo ProNEM e EMTI representaram cerca de 25% do total das escolas de ensino médio existentes no país. Isso significa que os programas realizados atuaram de forma seletiva, o que não é um fato pontual, mas uma característica das políticas neoliberais implementadas no país desde os anos de 1990. A lógica subjacente não é a universalização do direito à educação de qualidade, mas a atuação estatal junto a grupos e contextos específicos, daí a necessidade de adoção de critérios de elegibilidade que ao fim definem a “linha de corte” de quem pode ou não se beneficiar de determinadas ações. Citando Algebaile (2008, p. 20):

A própria ideia de direito social que rege a prestação universalizada de um serviço é substituída por “critérios de elegibilidade”, por meio dos quais o Estado arbitra, conforme referências instrumentais ao programa em curso, o público que será atendido e o tipo de serviço oferecido.

As principais metas de implementação previstas no cronograma nacional instituído pela Portaria n. 521, de 13 de julho de 2021, foram alcançadas, em grande medida porque eram condicionantes para o repasse de recursos para as secretarias estaduais de educação e para as escolas. A centralidade da reforma exigiu grande mobilização do MEC, das SEEs e das escolas, de modo que os programas atuaram como instrumentos de persuasão e indução à adesão às metas e ações necessárias à implementação do “Novo Ensino Médio”.

O alinhamento dos referenciais curriculares dos 26 estados e do Distrito Federal ao “Novo Ensino Médio” e à BNCC ocorreu, em grande medida, em 2021, totalizando 22 homologações pelos conselhos estaduais de educação dos estados. Foram 2 homologações em 2020 e 3 em 2022. A adequação dos currículos era condição de possibilidade à implantação da reforma, em 2022.

Esses resultados não podem ser separados do investimento em assistência técnica, assim como da orientação política e pedagógica da reforma, portanto, da hegemonia das ideias patrocinada pelo próprio fundo público. Neste caso, com flagrante concessão de prioridade para o setor privado, com alocação de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual - LOA, de 2022.

A descaracterização da função social da escola pública – que deveria ser a de promover a capacidade de criação intelectual e prática das novas gerações, preparando-as para o trabalho complexo e para a cidadania política, ocorre de forma acelerada para transformá-la numa espécie de extensão das empresas e dos seus negócios. Proteger a juventude da força destrutiva do neoliberalismo é uma das mais importantes tarefas políticas do nosso tempo que nos cabe organizar. Por sua vez, há de se considerar os professores e os estudantes como “elemento ativo” (GRAMSCI, 2000) em toda e qualquer política educativa. Eles podem limitar, transgredir, descredenciar, no dia a dia da escola, aos processos de mercantilização da vida. Apreender esse movimento é o que vai nos exigir as próximas pesquisas.

À guisa de conclusão

No texto analisamos um conjunto de estratégias criadas para viabilizar, do ponto de vista técnico e político, a implementação do “Novo Ensino Médio”. Apreender suas feições e contradições a partir da interlocução entre seus marcos normativos, as ações empreendidas e os resultados que elas produziram foi a sua mais importante motivação.

Há uma base empírica forte que permite concluir que as estratégias e ações executadas, especialmente os programas de apoio, cumpriram um papel decisivo à progressão da adesão à reforma. O foco era a ampliação da jornada escolar para 3.000 horas, a adaptação à BNCC e a implementação dos itinerários formativos, mas a adesão aos programas representou para as escolas maior responsabilização, como a ampliação das matrículas, redução das taxas de abandono e reprovação e melhoria da proficiência. Assim, a avaliação baseada em custo-benefício empurrou as escolas públicas para o pragmatismo do modelo gerencial, admitindo-se que os princípios da lógica de mercado passem a regular as suas atividades.

O Banco Mundial atuou nas ações pró-implementação do “Novo Ensino Médio” não apenas alocando recursos para ações estratégicas, diga-se, muito inferiores àqueles desembolsados pelo governo brasileiro, mas executando a reforma por meio de assistência técnica e know how em “Programas por Resultado”. Assim, ao mesmo tempo em que disputa o fundo público, mobiliza o seu capital político e técnico para garantir o êxito da reforma.

Nessa perspectiva, o Acordo de Empréstimo atendeu aos interesses do Banco Mundial, que são interesses do capital, de investir em reformas que ampliem a participação do setor privado na educação pública e ao interesse do Ministério da Educação de otimizar a contratação de assistência técnica e induzir a continuidade da reforma pela força dos compromissos definidos com o Banco.

O “Novo Ensino Médio” serve ao capital, e por isso não supera a dualidade estrutural da escola de ensino médio no Brasil, ao contrário, potencializa seus efeitos nefastos. Primeiro porque flexibiliza a oferta dos itinerários formativos, que podem ter como foco as áreas de conhecimento ou "apenas" a formação técnica e profissional. Segundo porque pelos itinerários formativos se transfere para as escolas a responsabilidade pela execução de 40% da carga horária total do ensino médio, empurrando aquelas com baixo investimento público em infraestrutura e condições de trabalho para parcerias com o setor produtivo que pode admitir os mais diversos "arranjos".

A crítica às reformas educacionais, em particular as relativas ao “Novo Ensino Médio”, não é unilateral. Questionar as soluções aviltantes que se apresentam não significa defender as escolas como elas são hoje, tampouco deixar de reconhecer os problemas que as atravessam. A utopia democrática de universalização do ensino médio de qualidade para todos, assentado na formação integral e integrado pela dialética do trabalho (criação humana) e da ludicidade, da economia e da política, da autodisciplina intelectual e da autonomia moral, da semelhança e da diferença é o instrumento de luta contra o desvirtuamento dos fins da educação e das tentativas do capital de hipotecar o nosso futuro.

REFERÊNCIAS

ALGEBAILLE, Eveline. A expansão escolar em reconfiguração. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 8, n.15, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/1693>. Acesso em: 22 out. 2022.

APLLE. Michael W. **Educando à direita**. São Paulo: Cortez, 2003.

BANCO MUNDIAL. **Relatório anual do Banco Mundial 2017**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB n. 3 de 21 de novembro de 2018**. Atualiza as Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio. 2018a. disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/docman/novembro-2018-pdf/102481-rceb003-18/file>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria MEC n. 1.432, de 28 de dezembro de 2018**. Estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio. 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70268199 Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria n. 649, de 10 de julho de 2018**. Institui o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para participação. 2018c. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-MEC-649-2018-07-10.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Acordo de Empréstimo-extrato do contrato Nº 8812-BR 8813-BR. **Diário Oficial da União**. Publicado em: 28/05/2018 | Edição: 101 | Seção: 3 | Página: 87. Órgão: Ministério da Fazenda/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. 2018d.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parecer 11/2017/CGE/DICEI/SEB/SEB**. Brasília, DF: MEC. 2018e. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7718175&ts=1553280307794&disposition=inline>. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria MEC n. 2.116, de 6 de dezembro de 2019**. Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, em conformidade com a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-2116-2019-12-06.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. **Portaria MEC n. 733, de 16 de setembro de 2021**. Institui o Programa Itinerários Formativos. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-733-de-16-de-setembro-de-2021-345462147> . Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria MEC n. 521, de 13 de julho de 2021**. Institui o Cronograma Nacional de Implementação do Novo Ensino Médio. 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-521-de-13-de-julho-de-2021-331876769> . Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. Câmara. **Lei Orçamentária Anual - LOA** para o ano de 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/proposta/info_complem_PLOA2022.pdf . Acesso em: 20 out. 2022. 2021c

BRASIL. **Painel de Monitoramento do Ministério da Educação**. Disponível em: <https://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel>. Acesso em: 5 jan. 2023.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Entrevista**. Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/616742-reforma-do-ensino-medio-representa-uma-regressao-e-uma-traicao-aos-jovens-e-ao-pais-entrevista-especial-com-gaudencio-frigotto> . Acesso em: 12 dez. 2022.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Volume 2. Os intelectuais. O princípio educativo. 2. ed. 2004.

GRAMSCI, Antonio. Observações sobre a escola: para a investigação do princípio educativo? In: **Antonio Gramsci** / Atilio Monasta; tradução Paolo Nosella – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010 – (Coleção Educadores).

NOSELLA, Paolo. Ensino médio: em busca do princípio pedagógico. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 117, p. 1051-1066, out.-dez. 2011.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & saúde coletiva**. 23(7), p. 2187-2196, 2018.

Submissão em: 10 mar. 2023.

Aceite em: 29 mai.2023.

i Eliana da Silva Felipe, Universidade Federal do Pará

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Professora Associada da Universidade Federal do Pará - UFPA, Instituto de Ciências da Educação, com atuação na Faculdade de Educação. Líder do Grupo de Pesquisa Gefop - Grupo de Estudos sobre Formação de Professores.

E-mail: licafelipe@hotmail.com

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5616056502566803>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4995-4422>