



SENADO FEDERAL

Consultoria Legislativa

NOTA INFORMATIVA Nº 1.642, DE 2023

Referente à STC nº 2023-03402, do Senador Flávio Arns, sobre a Portaria nº 627, de 4 de abril de 2023, do Ministério da Educação, que “suspende os prazos em curso da Portaria MEC nº 521, de 13 de julho de 2021, que instituiu o Cronograma Nacional de Implementação do Novo Ensino Médio”.

O Gabinete do Senador Flávio Arns solicita a elaboração de nota informativa sobre as consequências da edição da Portaria nº 627, de 4 de abril de 2023, do Ministério da Educação, que “suspende os prazos em curso da Portaria MEC nº 521, de 13 de julho de 2021, que instituiu o Cronograma Nacional de Implementação do Novo Ensino Médio” sobre o processo de implementação da chamada Reforma do Ensino Médio, instituída pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Nesse sentido, pede que se analise “o escopo e propósito da Portaria”, bem como “suas consequências jurídicas e a eventual necessidade ou não de tal suspensão, considerando o contexto educacional do país”.

Tendo em vista a urgência do tema, optamos por uma abordagem sintética, de forma a responder à demanda, nesta nota, no tempo mais breve possível.

O Ensino Médio

1. O ensino médio é legalmente uma atribuição prioritária dos Estados e do Distrito Federal (art. 10, VI, da LDB).
2. O ensino médio conta com 7,9 milhões de matrículas no Brasil, majoritariamente oferecidas pelas redes públicas estaduais, onde estão cerca de 85% das matrículas da etapa. As redes privadas oferecem cerca de 12%, enquanto a rede federal oferece apenas 3,0% das matrículas.
3. Um total de 1,4 milhão de alunos do ensino médio estuda no noturno.
4. Apenas 20% das matrículas do ensino médio das redes públicas são em tempo integral.
5. Há muito tempo o ensino médio é apontado como um dos gargalos da educação no Brasil, tendo em vista indicadores como atendimento educacional, evasão e qualidade, medida por exames nacionais.
6. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do ensino médio, em 2021, foi de 4,2 pontos. Bastante atrás dos 5,2 pontos da meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE). O ensino médio é a etapa da educação básica cujo Ideb cresceu menos em relação às metas estabelecidas.

A Reforma do Ensino Médio

7. A Reforma do Ensino Médio foi instituída pela Medida Provisória nº 746, de 2016, convertida na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que, na prática, criou o Novo Ensino Médio e instituiu a Política

de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

8. A reforma criou uma nova estrutura para o ensino médio, com uma parte fixa e geral, composta pela Base Nacional Comum Curricular e outra parte flexível composta por cinco itinerários formativos a serem implementados, “conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino” (art. 36 da LDB):

I - linguagens e suas tecnologias;

II - matemática e suas tecnologias;

III - ciências da natureza e suas tecnologias;

IV - ciências humanas e sociais aplicadas;

V - formação técnica e profissional.

9. A Reforma determinou a ampliação “de forma progressiva” da carga horária do ensino médio para mil e quatrocentas horas (o que dá uma jornada de 7 horas/dia) e estabeleceu que a carga horária seria obrigatoriamente de mil horas, a serem implementadas num prazo de cinco anos a partir de 2017.

10. A Reforma do Ensino Médio conta com o apoio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, por meio de empréstimo no valor de U\$ 250 milhões (Fonte: <https://www.gov.br/mec/pt-br/novo-ensino-medio/acordo-de-emprestimo>)

11. A Lei do Novo Ensino Médio instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral por meio da qual o MEC ficou obrigado a repassar recursos aos Estados e ao Distrito Federal durante dez anos, com base em termo de compromisso com metas a serem cumpridas pelos entes (art. 13 da Lei nº 13.415, de 2017).

Implementação do Novo Ensino Médio

12. O cronograma de implementação do Novo Ensino Médio está estabelecido na Portaria MEC nº 521, de 13 de julho de 2021. Essa norma visa a “orientar e auxiliar” os entes federados sobre prazos e procedimentos.

13. A Portaria estabelece que:

- A ampliação da carga horária para mil horas ocorrerá entre 2017 e 2022 (**art. 3º**);
- Os novos currículos seriam implementados nos três anos do ensino médio entre 2022 e 2024 (**art. 4º**);
- Entre 2022 e 2024 está prevista também a formação continuada de professores (**art. 4º, inciso VI**);

Os novos materiais e recursos didáticos devem ser distribuídos pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) entre os anos de 2021 e 2024. Em 2023 serão distribuídas obras literárias. Em 2024, materiais para os itinerários formativos (**art. 5º**);

- As matrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) serão alinhadas ao Novo Ensino Médio (NEM) entre os anos de 2022 e 2024. A fase relativa ao ano de 2023 prevê a elaboração dos itens dos testes e aplicação dos pré-testes. Em 2024 serão analisados os resultados dos pré-testes e publicadas as novas matrizes (**art. 6º**).
- A atualização da matriz de avaliação do novo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) deve ocorrer entres os anos de 2022 e 2024, já com a aplicação no novo exame em 2024 (**art. 7º**).

14. Durante o processo de implementação do NEM, no entanto, foram levantadas diversas críticas ao novo modelo, verbalizadas por membros das comunidades escolares, especialistas, organizações sindicais e estudantis, as quais tiveram ampla repercussão na imprensa e no parlamento. Grosso modo, essas críticas apontam problemas de implementação e de desenho na política pública, o que traria prejuízos para a formação de nossa juventude, segundo afirmam os autores. Tendo em vista o escopo, e a urgência, deste trabalho, não analisaremos essas críticas aqui.

15. A nova gestão do MEC, então, decidiu pela realização de uma consulta pública sobre o tema com prazo de noventa dias (prorrogáveis) para ser realizada e com mais trinta dias para apresentação de relatório final (Portaria nº 399, de 8 de março de 2023);

16. A consulta pública deve ser realizada por meio de audiências públicas, oficinas de trabalho, seminários e pesquisas nacionais com estudantes, professores e gestores escolares;
17. Posteriormente, o MEC editou a Portaria nº 627, de 4 de abril de 2023, que “suspende os prazos em curso da Portaria nº 521, de 13 de julho de 2021, que instituiu o Cronograma Nacional de Implementação do Novo Ensino Médio”.
18. A suspensão é pelo prazo de sessenta dias e atinge os seguintes dispositivos:
- Art. 4º, que trata da implementação dos novos currículos;
 - Art. 5º, referente aos materiais e recursos didáticos para o Novo Ensino Médio, via Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD);
 - Art. 6º, relativo às novas matrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), atribuição que compete ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – (INEP);
 - Art. 7º, que trata da atualização do ENEM, também da competência do Inep.

Sobre a Portaria nº 627, de 2023

19. A suspensão dos prazos referidos por sessenta dias começa a valer “após” a conclusão da consulta pública instituída pela Portaria nº 399, de 8 de março de 2023. Nesse sentido, considerando-se que a consulta

utilize todos os 120 dias possíveis, teríamos, após esse prazo, uma suspensão de sessenta dias. Durante a consulta pública, tecnicamente, não há suspensão;

20. Em primeiro lugar, cumpre observar que, ao abrir a consulta pública, já se cria uma expectativa nos atores participantes do processo de que alguma coisa pode mudar no futuro e isso impacta na implementação da reforma;

21. Sobre a suspensão do art. 4º da Portaria nº 521, de 2021, que dispõe sobre a implementação dos currículos do NEM nas escolas, não vemos como a medida editada pelo MEC possa impedir os entes subnacionais de continuarem esse processo em suas respectivas redes, uma vez que seus sistemas de ensino têm autonomia para isso, respeitadas as normas gerais estabelecidas na LDB. Nesse caso específico, a norma geral determina a implementação do novo modelo de ensino médio e os Estados e o Distrito Federal devem fazê-lo. Observe-se que a Lei nº 13.415, de 2017, não estabeleceu um prazo para a implementação do NEM, deixando esse processo a ser definido conforme cronograma dos sistemas de ensino:

“Art. 12. Os sistemas de ensino deverão estabelecer cronograma de implementação das alterações na Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conforme os arts. 2º, 3º e 4º desta Lei, no primeiro ano letivo subsequente à data de publicação da Base Nacional Comum Curricular, e iniciar o processo de implementação, conforme o referido cronograma, a partir do segundo ano letivo subsequente à data de homologação da Base Nacional Comum Curricular.”

O cronograma é, portanto, para ser elaborado pelos sistemas de ensino e não apenas pela União, por meio do MEC.

22. Sobre a suspensão do disposto no art. 5º, que trata da distribuição dos materiais didáticos do PNLD: trata-se de atribuição do Governo Federal, uma vez que o referido programa está na alçada da União. Considerando que, a depender do resultado da consulta pública e das decisões que forem tomadas após a publicação de seu relatório, a nova política do ensino médio pode sofrer alterações tanto no seu desenho quanto na sua implementação, é razoável suspender a compra e distribuição de novos materiais, por exemplo. De fato, se após a consulta decidir-se pela revogação ou revisão do NEM, essa decisão pode redundar na obsolescência de materiais já eventualmente adquiridos, com prejuízos para o erário;
23. A suspensão dos arts. 6º (desenvolvimento das matrizes do Saeb) e 7º (processo de atualização o ENEM) também é razoável, uma vez que as duas atividades, de competência do INEP dependem substancialmente das decisões que venham a ser tomadas a partir da consulta pública. O MEC deve esclarecer, no entanto, se a medida não redundará em prejuízo para os estudantes e se haverá tempo hábil para adequação do ENEM ao novo modelo;
24. Do ponto de vista constitucional e legal, não enxergamos motivos para a nulidade o ato editado pelo Ministro da Educação, e uma vez que a administração pode revogar ou alterar seus próprios atos, como no caso em tela. Por outro lado, as suspensões de prazos estabelecidas na referida Portaria vinculam os atos praticados pela administração federal, mas não impedem que os entes subnacionais implementem o disposto na Lei do NEM. A realização desse processo sem uma coordenação federal e alinhamento entres as duas esferas, no entanto,

pode causar déficits de eficiência, eficácia e efetividade na implementação da política.

25. A decisão do MEC tem evidentes impactos nas redes de ensino, uma vez que elas têm organizado a implementação do novo modelo de ensino médio com base nas orientações emanadas do Ministério, órgão responsável pelo papel da União de “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas” (art. 8º, *caput*, da LDB). O adiamento, como afirmou o Consed em Nota Pública, “traz um risco de atraso que, no limite, pode até inviabilizar o Novo Enem no próximo ano”.¹

26. Toda essa discussão mostra as dificuldades da coordenação federativa na área de educação, área em que as competências administrativas são comuns, mas a União tem a competência para legislar sobre normas gerais (diretrizes e bases).

Consultoria Legislativa, 10 de abril de 2023.

José Edmar de Queiroz
Consultor Legislativo

¹ Nota Pública nº 2, de 2023, do Consed. Disponível em: <https://www.consed.org.br/noticia/consed-defende-que-decisoes-sobre-o-novo-ensino-medio-sejam-tomadas-apos-a-consulta-publica> Acesso em: 10 abr. 2023.