

Uma Avaliação da Lei nº 13.415/17 a partir da Legística e das Metas do PNE

Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel¹

¹Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte/MG – Brasil

RESUMO – Uma Avaliação da Lei nº 13.415/17 a partir da Legística e das Metas do PNE¹. A política legislativa de educação básica nos últimos anos está longe de enfrentar a profunda crise pela qual passa o sistema educacional brasileiro. É preciso repensá-la para se alcançar melhorias na sua qualidade, com mudanças no ensino público. Nesse contexto, essa pesquisa analisa o procedimento da reforma curricular do ensino médio trazida pela Lei nº 13.415/2017, a partir dos parâmetros de qualidade da lei da Legística e Legisprudência, bem como avalia o conteúdo da lei tomando como partida as metas em educação básica do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024. Ao final, conclui que não foram observadas as etapas do circuito de ação legislativa e, no mérito, a reforma em pouco contribui para a implementação das metas do PNE.

Palavras-chave: Política Legislativa de Educação Básica. Reforma Curricular do Ensino Médio. Lei nº 13.415/2017. Legística. Plano Nacional de Educação.

ABSTRACT – An Evaluation of Law No. 13,415/17 Based on Legistics and the PNE Goals. The legislative policy of basic education in recent years is far from tackling the current deep crisis of the Brazilian educational system. We must rethink legislative practices in order to improve its quality, implementing changes in public education. In this context, this research aims to analyze the procedure of the curricular reform of upper secondary education established by Law No. 13,415/2017, based on the quality parameters of Legistics and Legisprudence, as well as to evaluate the content of the law taking as a starting point the goals for basic education of the National Education Plan (PNE) 2014/2024. Finally, it concludes that the steps of the circuit of legislative action were not observed and, on merit, the reform does little to contribute to the implementation of the PNE goals.

Keywords: Basic Education Legislative Policy. Curricular Reform of Upper Secondary Education. Law No. 13,415/2017. Legistics. National Education Plan.

Introdução

A ciência jurídica tradicional tem focado mais na interpretação e aplicação do direito; por sua vez, a produção das normas e os impactos que geram na realidade social ocupam um papel secundário nos estudos jurídicos (Mader, 1991). Essa seara tem sido ocupada predominantemente pela Ciência Política (Oliveira, 2009), havendo considerável escassez de bibliografia jurídica acerca do controle do processo legislativo pelo Poder Executivo, bem como sobre os impactos que tal domínio gera na democracia brasileira (Soares, 2007) e, mais especificamente, na qualidade da legislação em educação básica².

Da mesma forma, os diagnósticos acerca da qualidade do ensino básico são produzidos predominantemente no enfoque da pesquisa em Educação e Pedagogia (Oliveira, 2009). Assim, a perspectiva ora proposta, que busca diagnosticar a qualidade dessa legislação a partir dos parâmetros da Legisprudência e Legística, combinados com conhecimentos do Direito Constitucional, da Ciência Política e da área educacional, pode contribuir para a melhor compreensão desse cenário e para o aperfeiçoamento das políticas públicas no tema.

Nesse contexto, este artigo objetiva analisar o procedimento legislativo e o conteúdo da reforma da estrutura curricular do ensino médio e da política de fomento à implantação de escolas em tempo integral, ambas trazidas pela Lei nº 13.415/17, que modificou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Primeiramente, a substância da mudança implementada pela Lei nº 13.415/17 será analisada tomando como ponto de partida o cumprimento das metas educacionais básicas fixadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que será um indicador da qualidade da reforma. Em sequência, os parâmetros de racionalidade da lei e os princípios da Legisprudência, assim como a metódica da Legística Material e a técnica da Legística Formal serão os indicadores da conformidade do procedimento da reforma com as boas práticas legislativas.

Modificações Trazidas Pela Lei nº 13.415/2017 na LDB e Seus Impactos na Consecução das Metas Educacionais Básicas do PNE (2014/2024)

A Lei nº 13.415/17, oriunda da Medida Provisória (MP) nº 746/2016, alterou dispositivos da LDB, especialmente quanto a questões do currículo do ensino médio. Também fez alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), na Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e no Decreto-lei nº 236/67. Revogou ainda a Lei nº 11.161/05, que dispunha sobre o ensino da língua espanhola e, por fim, instituiu a política de fomento à implementação de escolas de ensino médio em tempo integral. Assim, divide-se, em resumo, em duas grandes pautas: a flexibilização do currículo do ensino médio e a implementação de escolas em tempo integral.

Ao se confrontar a redação anterior da LDB, com a redação original da MP nº 746/16 e com a redação final da Lei nº 13.415/17, é possível se notar as principais mudanças implementadas, que serão abordadas abaixo, bem como a avaliação de seus potenciais impactos, tomando como parâmetro as metas educacionais básicas estabelecidas pelo PNE 2014/2024.

Carga Horária Mínima Anual Para o Ensino Médio

Conforme dispõe o art. 24, § 1º da LDB, com a redação dada pela Lei 13.415 (Brasil, 2017), a carga horária anual do ensino médio deverá ser progressivamente ampliada de 800 para 1.400 horas. No prazo máximo de 5 anos, a partir de 2 de março de 2017, os sistemas de ensino devem oferecer pelo menos 1.000 horas.

A ampliação da jornada escolar se relaciona com a meta 6 do PNE (Brasil, Lei nº 13.005, 2014), que busca o aumento da oferta de educação em tempo integral. Contudo, a concretização do objetivo por detrás dessa meta não se dá somente com a extensão do tempo na escola; para tanto, devem ser implementadas as estratégias previstas no PNE, que prevêem, por exemplo, investimentos na infraestrutura escolar (estratégias 6.2, 6.3 e 6.8) e atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive recreativas, culturais e esportivas (6.1, 6.4 e 6.9).

Como a Lei 13.415/17 não destinou novos recursos para implementar essas mudanças intrínsecas à observância da meta 6, é possível avaliar que a ampliação da carga horária, por si só, não gerará os efeitos esperados de enfrentar o problema de grave defasagem na qualidade do ensino médio brasileiro (Brasil, 2016c, p. 192).

Como apontam Duarte e Melo (2013), a efetivação de uma educação de mais qualidade envolve múltiplas variáveis, de ordem estrutural e histórica, relativas à organização do trabalho escolar e às condições de trabalho docente. O aumento da carga horária desacompanhado de investimentos nesses demais aspectos não contribuirá para a qualidade do ensino e nem para a expansão da educação integral. Bem verdade, nas atuais condições das escolas e de trabalho dos professores, o aumento da carga horária poderá até mesmo repercutir negativamente, pela falta de recursos humanos, físicos e financeiros.

Língua Estrangeira

A oferta de língua inglesa, a partir do sexto ano do ensino fundamental, passou a ser obrigatória, retirando-se a opção de escolha pela comunidade escolar de qual língua estrangeira obrigatória poderia ser ofertada (Brasil, 2017, art. 26, §5º). Poderão, contudo, ser ofertados outros idiomas, em caráter opcional, preferencialmente o espanhol (Brasil, 2017, art. 35-A, §4º).

Trata-se de uma mudança que contraria o próprio espírito de flexibilidade curricular da Lei 13.415/17 e da LDB, pois a comunidade es-

colar não poderá mais realizar a escolha do idioma estrangeiro a ser ministrado, conforme os interesses dos estudantes e as possibilidades de oferta das escolas. Essa obrigatoriedade pode ainda agravar o cenário de déficit do sistema educacional público, especialmente pela carência de formação docente na área em certas localidades. Apesar da importância do inglês no cenário internacional, essa opção legislativa desvaloriza enormemente o estudo da língua espanhola e o contexto cultural latino-americano. Nesse sentido, Sedycias destaca:

[...] a posição que a língua espanhola ocupa hoje no mundo é de tal importância que quem decidir ignorá-la não poderá fazê-lo sem correr o risco de perder muitas oportunidades de cunho comercial, econômico, cultural, acadêmico ou pessoal (Sedycias, 2005, p. 36).

A posição da língua espanhola é ainda mais central no Brasil, que faz fronteira com países da América do Sul cuja língua oficial é o espanhol (Leal; Pereira, 2017). Assim, a obrigatoriedade do inglês vai na contramão da realidade brasileira, particularmente da realidade dos estados brasileiros limítrofes com outros países da América do Sul.

Quanto ao PNE (Brasil, 2014), a mudança vai de encontro às diretrizes de difusão da cultura na escola (o que inclui a cultura estrangeira) e de promoção de formação humanística e cidadã, tais como as estratégias vinculadas às metas 3 e 6.

Componentes Obrigatórios do Currículo do Ensino Médio

A princípio, a MP nº 746 (Brasil, 2016a, art. 1º) retirou expressamente a obrigatoriedade da educação física e da arte como componentes curriculares para o ensino médio, mantendo-os apenas para a educação infantil e fundamental. No entanto, tendo em vista a enorme repercussão negativa da mudança entre especialistas e na sociedade, a Lei 13.415/17, na sua redação final, revogou essas mudanças, de modo que educação física e arte voltaram a ser componentes curriculares obrigatórios da educação básica (Brasil, 2017, art. 26, § 2º e 3º). Essa foi, portanto, uma vitória dos afetados nesse processo legislativo, que mostrou, ainda que excepcionalmente, uma abertura do governo em ouvir suas demandas.

Com a conversão da MP em Projeto de Lei de Conversão (PLV), incluiu-se a previsão de obrigatoriedade de estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia, a ser trazida pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) – (Brasil, 2017, art. 35-A, §2º). Desse modo, foi mantida a revogação do inciso IV, art. 36 (conforme redação da Lei nº 11.684/2008) que exigia o ensino obrigatório de filosofia e sociologia no ensino médio. Em seu lugar, veio essa nova previsão que utiliza de expressões (*estudos e práticas*) intencionalmente mais vagas e imprecisas do que os termos *ensino* e *oferta*, utilizados para os componentes curriculares obrigatórios.

Assim, deixa de existir a obrigatoriedade legal de oferta dessas disciplinas para haver uma obrigatoriedade de estudos e práticas serem

incluídos na BNCC, que foi homologada pelo Ministério da Educação (MEC) em 14 de dezembro de 2018. Sem a exigência da lei, preocupa-se com a observância da manutenção desses conteúdos pelos sistemas de ensino (Janine, 2017). Isso indica que, na prática, poderá haver uma flexibilização na oferta desse conteúdo humanístico, o que potencialmente poderá trazer prejuízos ao desenvolvimento físico e intelectual dos estudantes e para a construção de sua capacidade reflexiva e crítica.

O PNE não traz exigências curriculares específicas (salvo conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas na estratégia 7.25), mas prevê uma formação baseada nos valores éticos e morais da sociedade e que promova os direitos humanos, a diversidade e a sustentabilidade (Brasil, 2014, art. 2º, V, VII e X).

Carga Horária da BNCC do Ensino Médio

Serão reservadas até 1.800 horas para o conteúdo comum e obrigatório da BNCC nos três anos de ensino médio, o que corresponde a 60% do total; as demais horas correspondem à parte diversificada e flexível do currículo e serão preenchidas conforme a área de conhecimento de interesse do aluno e a oferta da escola (Brasil, 2017, art. 35-A, §1º e §5º).

Inicialmente, a MP nº 746/16 previa até 1.200 horas para a BNCC; contudo, devido às diversas críticas de que essa carga horária não era o bastante para ministrar todo conteúdo básico comum, aumentou-se na tramitação do PLV para até 1.800 horas. Não obstante, é importante perceber que a lei afirma que a carga horária destinada ao conteúdo comum não poderá ser superior a 1.800 horas do total; não é estabelecido o patamar mínimo de horas destinados à BNCC, apenas o teto. Com isso, a redação legal abre margem para que os sistemas de ensino destinem o tanto de horas que julgarem necessárias à BNCC, desde que obedecido o máximo de 1.800 horas. Permanece, assim, a incerteza quanto à suficiência desse tempo para o estudo das noções básicas e gerais imprescindíveis acerca das diversas áreas do conhecimento, a fim de se alcançar uma formação integral e completa (Brasil, 2016c, p. 271).

Questiona-se também se não se estaria priorizando uma especialização prematura e excessiva já no ensino médio, no qual 40% da carga horária será focada na trajetória formativa escolhida (Leal; Pereira, 2017). É preciso que os estudantes saiam do ensino médio com habilidades globais e integradas acerca da realidade social e política em que vivem, das questões científicas e da natureza e com domínio linguístico e matemático básico para a vida prática e profissional.

Organização em Diferentes Itinerários Formativos

Foram estabelecidos cinco itinerários formativos do ensino médio: a) linguagens e suas tecnologias; b) matemática e suas tecnologias; c) ciências da natureza e suas tecnologias; d) ciências humanas e sociais aplicadas; e) formação técnica e profissional. A oferta de diferentes arranjos curriculares se dará conforme a relevância para o contexto

local e a possibilidade dos sistemas de ensino (Brasil, 2017, art. 36, caput). É possível ao sistema de ensino compor itinerário formativo integrado (Brasil, 2017, art. 36, § 3º) e ao aluno concluinte do ensino médio cursar mais um itinerário, caso haja vaga (Brasil, 2017, art. 36, § 5º).

O primeiro ponto que merece destaque é que a escolha do itinerário formativo pelo estudante depende das condições da escola em ofertá-los (Castilho, 2017, p. 9). Isso pode ser especialmente problemático diante da realidade das escolas públicas brasileiras que carecem de recursos financeiros, estrutura e corpo docente, especialmente em municípios menores. Para que a mudança proposta possa gerar o efeito esperado, é preciso que haja investimento, apoio e articulação entre os entes federativos, de modo a se viabilizar a oferta desses itinerários nas escolas, como por exemplo com transporte escolar, o que não foi previsto na lei.

Ainda, enquanto não houver valorização do magistério não é possível se pensar em ensino de qualidade; organizar o ensino médio em itinerários formativos não garantirá a qualidade da educação se não houver profissionais com a formação e a respectiva remuneração adequadas (Duarte; Melo, 2013). No entanto, a lei em nada contribui para resolver esses entraves à carreira docente.

É preciso ainda notar que a suposta flexibilização curricular não é tão flexível quanto aparenta: não é possível que o estudante opte por percorrer os itinerários formativos; ele deve optar e se manter atrelado àquele itinerário, sem poder combinar conteúdos dos 5 percursos existentes (Brasil, 2016b, p. 147).

Apesar das contingências expostas que precisam ser solucionadas, a tendência no ensino médio do mundo hoje é o aprofundamento em áreas do conhecimento (Brasil, 2016c, p. 200). O modelo curricular brasileiro anterior de 13 disciplinas obrigatórias e sem diálogos entre si era pouco atrativo para os estudantes e contribuía para elevar a taxa de abandono da escola.

Nesse sentido, o PNE (Brasil, 2014) prevê o estabelecimento de uma base nacional curricular comum da educação básica, bem como a diversificação e flexibilização do currículo (estratégias 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 7.1), de forma a se promover práticas pedagógicas interdisciplinares e que relacionem a teoria com a prática. Assim, a flexibilização curricular trazida pela Lei 13.415 (Brasil, 2017) é positiva e vai na direção apontada pelo PNE, em consonância especialmente com a estratégia 3.1 (Martins, 2017, p. 61).

Não obstante, o problema irá persistir se a educação organizada em itinerários formativos continuar a se dar de forma unidisciplinar e não dialógica; esse modelo não garante que o ensino seja transdisciplinar ou vinculado com a prática. Ainda há uma construção do currículo voltada para a preparação do estudante para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) ou ainda para garantir melhoria de desempenho em sistemas de avaliação do ensino, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A lei não contribui para mudar esse cenário;

pelo contrário, há uma preocupação voltada para a elevação das taxas de desempenho dos estudantes ao se dar ênfase à língua portuguesa e a matemática, cuja performance tem sido baixa.

Formação Técnica e Profissional

A Lei 13.415 (Brasil, 2017) dispõe que a formação técnica e profissional é um dos cinco itinerários formativos do ensino médio (Brasil, 2017, art. 36, caput). Para a sua oferta, os sistemas de ensino poderão incluir vivências práticas de trabalho e realizar parcerias com setor privado (Brasil, 2017, art. 36, § 6º).

É passível de crítica a dicotomização entre a educação profissional e as trajetórias formativas em linguagens, matemáticas, ciências da natureza e humanas, o que reforça a equivocada ideia de se separar teoria e prática e de se fortalecer o conceito dualista de educação – propedêutica e profissional (Vieira; Souza Júnior, 2016). Seria mais adequado que ela fosse pensada de forma articulada e integrada com as respectivas áreas do conhecimento e não enquanto um itinerário formativo isolado (Brasil, 2016c, p. 236).

Para se implementar essas iniciativas de inclusão da experiência prática no currículo, é preciso que sejam criados mecanismos para inserção dos alunos do ensino médio na aprendizagem profissional (Brasil, 2016c, p. 197), de modo que sejam desenvolvidas ações integradas da educação com o trabalho, a ciência e a tecnologia, em conjunto com a sociedade (Viera; Souza Júnior, 2016), o que não foi feito pela Lei 13.415/17.

Ademais, um outro problema é que ainda não há oferta suficiente de sistemas de ensino e de cursos voltados para a formação profissional, suficiente para atender a atual demanda (Vieira; Souza Júnior, 2016, p. 163). É preciso, portanto, que haja investimentos públicos para a ampliação das escolas que ofertam educação profissional; apenas assim será possível efetivamente se implementar um sistema de formação profissional adequado e acessível.

É previsto no PNE (Brasil, 2014) que seja ampliada a oferta de formação profissional e expandido o número de matrículas na área (estratégias 3.7 e 8.4 e metas 10 e 11). As mudanças trazidas pela Lei 13.415 (Brasil, 2017) apontam nessa direção, mas sem trazer instrumentos específicos e investimentos públicos para concretizar a oferta da educação profissional e da técnica, o que pode acabar tornando-as inócuas.

Educação a Distância

A Lei 13.415 (Brasil, 2017) previu a possibilidade de os sistemas de ensino firmarem convênios com instituições de educação a distância de notório reconhecimento (Brasil, 2017, art. 36, § 11).

A educação a distância (EaD) vem prevista no PNE (Brasil, 2014) em dispositivos relativos à educação profissional (estratégias 10.3 e

11.3), ao ensino superior (estratégia 12.20) e à pós-graduação *stricto sensu* (estratégia 14.4). O objetivo é expandir a oferta e facilitar o acesso a tais ensinos, devendo ser assegurado o padrão de qualidade, o que tem sido o seu principal desafio. Por sua vez, na Lei 13.415 (Brasil, 2017) vem previsto o uso da EaD para o ensino médio, utilizando-se um termo bem vago para garantir a qualidade do ensino ofertado pela instituição parceira, qual seja, *notório reconhecimento*. Traz ainda nos incisos do §11 do art. 36 uma série de formas de comprovação desse notório reconhecimento, que incluem experiência, oferta de cursos, realização de estudos; contudo, não configura parâmetro suficientemente preciso e específico para essa avaliação.

É importante ainda que a oferta do ensino nessa modalidade não se torne subterfúgio para que o governo se abstenha de garantir o direito à educação ou como instrumento para elevar as estatísticas, sem que seja garantida a sua qualidade. Mais que elevar a quantidade de vagas e matrículas no ensino básico, “[...] a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino são as finalidades fixadas constitucionalmente para balizar o dever de colaboração entre os entes da Federação, à luz do art. 211, §§ 1º e 4º” (Pinto, 2016, p. 12). Portanto, a universalização da educação deve andar lado a lado à melhoria de sua qualidade.

Por fim, é preciso ressaltar que a EaD não é adequada para qualquer situação educacional, pois nem todo ensino e aprendizagem satisfatórios é possível fora do contexto da sala de aula (Paiva, 2017), especialmente na educação básica.

O Decreto nº 9.057 (Brasil, 2017c) veio trazer nova regulamentação para o art. 80 da LDB que prevê programas de ensino a distância. No que toca à Lei 13.415/2017 o decreto traz no art. 8º, inciso II, a competência dos sistemas de ensino para autorizar a oferta de cursos e o funcionamento de instituições de educação a distância no ensino médio.

Profissionais da Educação Escolar Básica

Foram incluídas pela Lei 13.415 (Brasil, 2017) duas novas categorias de profissionais da educação básica, a saber: a) profissionais com notório saber reconhecido pelos sistemas de ensino, para ministrar, exclusivamente na formação técnica e profissional, conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada; b) profissionais graduados com complementação pedagógica (Brasil, 2017, art. 61, IV e V).

Quanto à primeira categoria, faz-se referência ao termo *notório saber*, conceito jurídico indeterminado, que remete à experiência e prática profissional do docente. Diversos especialistas na área se pronunciaram pela inadequação da expressão profissional (Brasil, 2016c, p. 192), pois desqualifica ainda mais a profissão de professor, já extremamente precária. Um dos maiores problemas da educação brasileira hoje ainda é a formação e qualificação docente, a má remuneração da carreira e,

com isso, a baixa atratividade profissional (Duarte; Melo, 2013). Admitir profissionais com notório saber não contribui para amenizar esse problema, pois dispensa justamente a formação e a titulação, admitindo-se profissionais que tenham apenas prática de ensino.

Outra crítica foi também a desvalorização da educação profissional, ao se admitir profissionais sem licenciatura para atuar na área. Historicamente no Brasil, o ensino técnico e o profissional foram tidos como de segunda categoria e direcionados às classes menos favorecidas, em contraposição ao ensino superior e acadêmico (Vieira; Souza Júnior, 2016, p. 154-155). Ao se ampliar os profissionais que podem atuar nessa área, reforça-se essa ideia e reduz-se a docência à experiência, quando exige muito mais que isso, como noções de pedagogia e didática profissional (Brasil, 2016c, p. 233-234), conforme disposto na estratégia 15.6 do PNE.

A previsão de profissional com notório saber para ministrar na educação profissional e técnica fere a meta 15 do Plano Nacional de Educação, que dispõe que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Apesar de o PNE (Brasil, 2014) preceituar que na formação docente para educação profissional se valorize a experiência prática, expressamente afirma que isso se dê por meio da oferta de cursos voltados à complementação e a certificação didático-pedagógica de profissionais experientes (estratégia 15.13). Desse modo, a prática não é considerada, pelo PNE, um requisito suficiente, mas complementar para o ministério de aulas. Ao revés, a Lei 13.415 (Brasil, 2017) admite profissionais somente com prática de ensino.

Por fim, a segunda categoria está em consonância com o art. 14 da Resolução nº 2 do Conselho Nacional de Educação (CNE) – (Brasil, 2015), que prevê cursos de formação pedagógica para graduados não licenciados, porém apenas em caráter emergencial e provisório, ressalva que não é feita pela Lei 13.415/2017 (Britto, 2017, p. 235).

Implementação

Os sistemas de ensino deverão estabelecer cronograma de implementação das alterações promovidas pela Lei 13.415 (Brasil, 2017) no primeiro ano letivo subsequente à data da publicação da BNCC e iniciar a implementação a partir do segundo ano letivo subsequente à sua homologação (art. 12). A homologação da BNCC do ensino infantil e do fundamental se deu em 20 de dezembro de 2017, e sua publicação no DOU, no dia seguinte. Por sua vez, a BNCC do ensino médio somente foi homologada em 14 dezembro de 2018. Portanto, no decorrer do ano letivo de 2019, as escolas deverão estabelecer o cronograma de implementação, para então iniciá-la em 2020.

Há fortes razões para se preocupar com as dificuldades e impossibilidade de implementação das medidas trazidas pela lei nas escolas

brasileiras, especialmente quanto à oferta dos percursos formativos. O retrato do ensino médio brasileiro não é uno; são diversas realidades e peculiaridades nas diferentes regiões do país³ que podem por em risco a efetivação dessas mudanças.

A falta de infraestrutura física e docente básica nas escolas, empecilho para o qual a lei não prevê soluções, pode significar que seu texto se tornará letra morta. Para que a lei seja efetivamente implementada, é preciso intensificação dos investimentos na área educacional e que os diversos problemas do ensino sejam enfrentados, em especial aqueles relacionados à carreira docente, que afetam diretamente a qualidade do ensino (Duarte; Melo, 2013).

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

No que tange à política de fomento a escolas em tempo integral, é previsto o repasse de recursos do MEC aos Estados e Distrito Federal (DF) pelo prazo de 10 anos por escola, contado da data da implementação do ensino médio integral no respectivo sistema de ensino (Brasil, 2017, art. 13, § único).

Antes de mais nada, é preciso entender que o conceito de educação integrada não se confunde com o de escola em tempo integral. O primeiro se refere ao ensino integrado dos conteúdos das diferentes disciplinas, de maneira transdisciplinar, propiciando uma formação integral e completa dos estudantes; já o segundo relaciona-se com a ampliação da carga horária escolar e a respectiva adaptação do espaço escolar para receber os estudantes por mais tempo (Queiroz, 2015, p. 64).

Como os estudantes de escolas em tempo integral têm apresentado melhor desempenho escolar, as políticas governamentais têm buscado a implementação de novas escolas nesse perfil como caminho para a educação de qualidade. Não obstante, essa melhoria se deve não apenas ao aumento da carga horária, mas também à sua combinação com a articulação dos saberes em projetos integradores e com a oferta de atividades complementares que envolvam aspectos culturais e esportivos (Queiroz, 2015). Em outras palavras, nesses sistemas de ensino tem se buscado uma educação integrada, além da ampliação da jornada escolar.

A partir desse esclarecimento, fica claro que ampliar o tempo na escola, por si só, não garante uma educação de qualidade. Para tanto, deve-se reformar a infraestrutura física e mudar o projeto pedagógico das escolas, de forma a ser efetivamente integrador e possibilitar que elas se tornem um espaço de formação e humanização (Brasil, 2016c, p. 234). Nesse sentido, sem que haja mudanças na estrutura escolar brasileira altamente sucateada é inócuo buscar apenas o aumento da carga horária.

Outro ponto é o baixo alcance e modesto impacto da política. Segundo dados do MEC, 516 escolas foram financiadas em 2017 e, em

2018, é prevista a ampliação desse número para 967 escolas profissionais. O ensino de tempo integral atinge uma escala reduzida de alunos do montante total do ensino médio, em especial aqueles com melhores condições socioeconômicas, que não precisam conciliar estudo e trabalho. A preocupação que tem surgido é com o efeito perverso dessa política de aumentar as desigualdades existentes (Brasil, 2016c, p. 234). Desse modo, é preciso que se invista primeiramente na construção de uma educação integrada no ensino médio como um todo, que atinge um espectro de estudantes muito maior que a mera implementação de algumas escolas em tempo integral.

Ademais, a questão do financiamento das escolas em tempo integral e especialmente a manutenção desses repasses é relevante. A lei não prevê a efetiva quantia destinada a financiar a política e nem como se dará o acompanhamento do apoio financeiro pelo MEC; conforme os arts. 14, §2º e 16, isso deve ser definido por ato do Ministro da Educação⁴ (Brasil, 2017). Há ainda um histórico de descontinuidade de políticas e programas sociais pelos governos federais, sem que sejam alcançados os objetivos inicialmente visados. Por isso, ao se pensar um novo programa em educação é preciso garantir a sustentabilidade desse apoio e da manutenção da política após o fim do prazo de 10 anos para os repasses federais.

Assim como destacado na subção 2.1, a meta 6 do PNE (Brasil, 2014) estabelece que seja ofertada educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, que atenda a pelo menos 25% dos alunos da educação básica. A Lei 13.415 (Brasil, 2017) busca aumentar as escolas em tempo integral e prevê o repasse de verbas, mas novamente não dispõe sobre as alterações estruturais necessárias para atendimento em tempo integral, tais como: infraestrutura física das escolas, formação de corpo docente, articulação com espaços educativos, produção de material didático, oferta de atividades transdisciplinares (estratégias 6.1 a 6.9).

Financiamento

Para a consecução do primeiro objeto da Lei 13.415/17 (flexibilização curricular), não foi criado novo recurso apto a financiar a proposta. Isso significa que os sistemas de ensino públicos precisarão se adequar aos ditames legais, tais como a organização em itinerários formativos, o aumento da carga horária, sem necessariamente receber novos fundos. Isso é preocupante em razão dos novos gastos que surgirão para essas adaptações com, por exemplo, a adequação do projeto pedagógico, a capacitação do corpo docente, a produção de material didático adaptado, a compatibilização da infraestrutura com a jornada escolar ampliada.

Especificamente o financiamento da formação técnica e profissional, trazida no inciso V do art. 36 da LDB pela nova Lei, entrará na divisão do Fundeb (Brasil, 2007, art. 10, XVIII). Isso significa que com esse novo fatiamento poderá haver prejuízo à educação infantil, caso os municípios recebam menos recursos para esse fim (Oliveira, 2009).

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Minas Gerais (Undime) mostrou exatamente essa preocupação nas audiências públicas com a divisão dos já precários recursos da educação, especialmente para os municípios (Brasil, 2016c, p. 12). É relevante ainda destacar que o prazo de validade do Fundeb se encerrará em 2020 e, por isso, essa questão do financiamento deveria ter sido prevista separadamente do Fundeb ou adiada para a discussão do novo fundo a ser implementado após 2020.

Por fim, para a política de fomento às escolas integrais, como já destacado, a lei prevê repasse de apoio financeiro suplementar, mas sem determinar o valor a ser destinado⁵.

Diante do exposto, a Lei 13.415 (Brasil, 2017) não contribui para a consecução da meta 20 do PNE, já que não garante a efetiva ampliação de investimento público em educação; pelo contrário, tendo em vista a Emenda Constitucional (EC) nº 95 (Brasil, 2016d), que congela os gastos públicos pelos próximos 20 anos, é prognosticado que haja cortes no financiamento da educação pública.

Ensino Médio Noturno

A MP nº 746 (Brasil, 2016a) não fazia nenhuma ressalva à ampliação da carga horária para o ensino médio noturno. Na Lei 13.415 (Brasil, 2017), previu-se que os sistemas de ensino irão dispor acerca da oferta da educação de jovens e adultos e do ensino noturno regular conforme as condições do educando (Brasil, 2017, art. 24, §2º). O acréscimo chama atenção para a necessidade de se levar em consideração as peculiaridades etárias, socioculturais e financeiras daqueles que estudam à noite e geralmente combinam estudo com trabalho. O aumento da carga horária para esse perfil de estudantes poderia agravar o problema da evasão escolar, desestimulando a conclusão do ensino médio. Porém, a lei não prevê de que forma essa oferta se dará e nem introduz nenhuma nova obrigação legal, pois o art. 4º, VI da LDB já exigia essa modalidade diferenciada de ensino (Martins, 2017, p. 62).

Outras Considerações

Além das mudanças acima expostas, a principal crítica à chamada reforma do ensino médio foi o fato de ter sido feita via medida provisória. Os mais diversos atores sociais ligados à educação questionaram, em especial, a forma adotada, por ser um instrumento que abre pouco espaço para participação (Brasil, 2016c, p. 232). Ainda que tenha sido possível alterar alguns aspectos do seu conteúdo via projeto de lei de conversão, trata-se de uma proposta que já veio integralmente formulada pelo Executivo e cujo o ritmo de tramitação impede maiores debates.

Esse curso decisório tomado vai de encontro ao estabelecido na meta 19 do PNE, que prevê a gestão democrática da educação, com efetiva consulta pública à comunidade escolar. Cabe destacar especialmente a estratégia 19.6 que determina o incentivo à participação e à

consulta de profissionais da educação, estudantes e seus familiares na formulação dos projetos pedagógicos e currículos escolares.

A falta de participação e consulta aos afetados acerca dessa política, especialmente estudantes, professores e gestores da educação, e sua exclusão do seu processo de elaboração impactará ainda a implementação e efetividade das mudanças trazidas.

Outro grande problema apontado nos debates acerca da MP nº 746 (Brasil, 2016a) foi a aprovação da lei sem a respectiva BNCC anexa, que só foi homologada pelo MEC para o ensino médio em dezembro de 2018, quase dois anos depois da promulgação da Lei nº 13.415 (Brasil, 2017). Esse fato causa estranheza primeiro pela urgência justificadora da MP e consequente rápida tramitação e pressa na aprovação da lei que, contudo, não se torna efetiva sem a Base do ensino médio, aprovada quase dois anos depois; segundo, pelo adiamento da Base do ensino médio, homologada um ano depois da BNCC do ensino infantil e fundamental, fragmentando a BNCC da educação básica sem um motivo relevante.

Na prática, como a lei trata apenas das diretrizes mais genéricas a serem aprofundadas na Base Nacional, aprovar a lei sem Base significou dar um *cheque em branco* ao Executivo. Com a homologação da BNCC, a lei pode finalmente ser implementada, ainda que se discuta sua efetividade, diante da realidade caótica dos sistemas de ensino brasileiros.

Diante de todo exposto, constata-se que mudanças curriculares serão inócuas se não forem acompanhadas de melhorias na estrutura do sistema educacional, especialmente com investimento na área, a fim de se viabilizar a formação de corpo docente qualificado (e valorização da carreira) e a reforma da infraestrutura física e dos projetos pedagógicos dos sistemas de ensino. A evasão escolar, apontada como o problema que demandou a reforma curricular, é uma questão bem mais complexa e envolve uma série de fatores que ultrapassam a rigidez do currículo do ensino médio, dentre os quais a violência, a necessidade de ingresso precoce e precário no mercado de trabalho e a gravidez na adolescência (Unicef, 2017). Por fim, é inegável que os estudantes chegam ao ensino médio com deficiências profundas, notadamente oriundas do ensino fundamental. Desse modo, é preciso que se enfrente a raiz do problema educacional, investindo-se nos diversos níveis da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Apresentação e Aplicação dos Princípios da Legisprudência e da Metodologia da Legística à Reforma Trazida Pela Lei nº 13.415/17

Em um cenário de intensificação e de centralidade da atividade legislativa do Executivo, é necessário que se repense o modo de gestão da elaboração de atos normativos (Soares, 2012). Nesse contexto, os ensinamentos da Legisprudência e Legística podem contribuir para a qualidade e simplificação das normas, no caso, sobre educação básica.

Para a análise da reforma do ensino médio a partir desses campos, é preciso esclarecer alguns conceitos que não são tão comuns na

seara jurídica e educacional. Primeiramente, a Legisprudência⁶ é o ramo da teoria do direito que reflete acerca da legislação, tocando em temas como a legitimidade das leis e a justificação e racionalização do processo de produção legislativa. Assim, combina conteúdos do direito com a Ciência Política, na medida em que busca focar na atividade do legislador enquanto um agente jurídico e não apenas político.

Segundo Wintgens (2012), o sujeito é um agente autônomo e moralmente responsável (*subject qua subject*), capaz de interação social e de agir, a princípio, sem intervenção do Estado. Nesse sentido, a Legisprudência toma a liberdade não só como o ponto de partida, mas também como o motivo condutor de todo curso de ação no espaço político.

Não obstante, o autor defende que, muitas vezes, é preciso que haja limitações externas (como normas) à liberdade do indivíduo, desde que racionalmente justificadas, sob pena de serem consideradas ilegítimas. Desse modo, para que uma lei seja legítima e avaliada como qualitativamente boa, deve haver razões minimamente racionais, justamente pelo fato de ela configurar uma limitação à liberdade (Wintgens, 2012). Essa é uma das indagações utilizadas para se concluir acerca da qualidade da reforma trazida pela Lei nº 13.415 (Brasil, 2017), sob a perspectiva da Legisprudência: foram apontadas e sopesadas razões suficientes e racionais para o curso decisório tomado?

Para responder a isso é preciso compreender o que constituiu uma justificativa racional; assim, A. Daniel Oliver-Lalana (2013) aponta cinco níveis de racionalidade legislativa:

i. Racionalidade linguística: foca na clareza, precisão, compreensibilidade e correção gramatical da lei, ou seja, o sucesso na transmissão da mensagem normativa aos receptores. Essa análise será feita mais à frente em Legística Formal, apontando-se os problemas linguísticos na Lei 13.415 (Brasil, 2017).

ii. Racionalidade sistemático-normativa: relaciona-se com a observância do devido processo legislativo e com questões de coerência e consistência lógica, interna e externamente, de tal forma que a nova norma não seja autocontraditória e seja compatível com uma ordem normativa pré-existente. Quanto a esse aspecto, a Lei 13.415 (Brasil, 2017) é incompatível com algumas das metas do PNE (Brasil, 2014); há choque normativo principalmente entre a construção da lei e a meta 19 e entre a nova redação do art. 61, IV da LDB e a meta 15 do PNE;

iii. Racionalidade social: envolve as expectativas de cumprimento da norma pelos destinatários, de sua aplicação e implementação e da mobilização do aparato estatal para sua efetivação. A falta de participação e de poder de influência material dos afetados na elaboração da Lei 13.415 (Brasil, 2017) diminui as expectativas de cumprimento da norma, em razão da baixa carga de legitimidade social e de confiança desses atores em processos decisórios que foram construídos sem ouvi-los. O aparato estatal mobilizado para a consecução dos objetivos da norma também foi reduzido, tendo em vista a persistente precariedade de investimentos financeiros;

iv. Racionalidade instrumental: adequação entre os fins visados e meios utilizados, suficiência e necessidade da norma, seus impactos sociais e econômicos (custo-benefício, eficiência) e a habilidade das normas em cumprir seus objetivos. A Lei 13.415 (Brasil, 2017) busca enfrentar problemas complexos do ensino médio, como a evasão escolar, a má qualidade da educação e o baixo desempenho em avaliações nacionais. Os meios utilizados, essencialmente, a flexibilização curricular e o fomento às escolas em tempo integral, se mostram, contudo, insuficientes para solucioná-los, como já foi dito anteriormente. Pode-se ainda questionar a necessidade da norma, na medida em que os ditames da LDB já eram suficientes para as modificações curriculares pretendidas. Por fim, a chamada *reforma do ensino médio* não traz as modificações estruturais necessárias para gerar impactos educacionais profundos; no caso da política de fomento, atinge uma parcela ínfima das escolas públicas brasileiras;

v. Racionalidade axiológica: justeza e correção dos valores por detrás da norma. Na justificativa que acompanhava a MP nº 746 (Brasil, 2016a) fica nítido que o propósito do governo federal não é combater as defasagens do ensino médio, mas elevar a performance nos indicadores nacionais, como Ideb, Enem e Prova Brasil, mesmo que isso não signifique uma efetiva melhoria na qualidade do ensino. Por isso o grande enfoque no aumento da carga horária em português e matemática e o menosprezo por conteúdos de fundo mais filosófico e político.

Diante disso, em linhas preliminares, não se pode dizer que a Lei 13.415 (Brasil, 2017) foi satisfatória e racionalmente justificada, o que torna a sua intervenção ilegítima e potencialmente injusta.

Em uma perspectiva mais prática e metodológica do que a da Legisprudência, a Legística busca refletir sobre a elaboração e o impacto da lei, propondo uma série de práticas e medidas a serem tomadas para se consolidar institucionalmente boas práticas de legislação e a qualidade do produto legislativo. Divide-se em Legística Formal e Legística Material; a primeira se refere a aspectos formais de redação, linguagem, semântica, estruturação e sistematização dos atos legislativos, sendo, portanto, uma técnica de legislar que busca aumentar a acessibilidade e inteligibilidade dos comandos legislativos; a segunda, questões relativas ao conteúdo da lei, para que seja mais efetiva possível (Mader, 2007).

Assim, a Legística Material cuida de desenvolver um procedimento ou método para a elaboração, aplicação e avaliação das leis, de modo a melhorar a eficácia e a qualidade normativa. Nesse sentido, Delley (2004, p. 101) elabora um ciclo normativo a ser seguido de maneira não-linear, interativa e sucessiva, cujas etapas são:

i) Definição do problema: trata-se de um processo de compreensão autônoma da realidade a ser potencialmente regulada. Para tanto, é preciso constante relativização e problematização do impulso legislativo, a fim de que não se construa uma visão parcial ou incompleta da situação problemática, conforme os interesses específicos daqueles que demandaram a solução normativa. É importante ainda oportunizar canais de participação para cidadãos e especialistas trazerem seus

pontos de vista quanto à questão e, a partir disso, o legislador construir o cenário integral do problema (Delley, 2004).

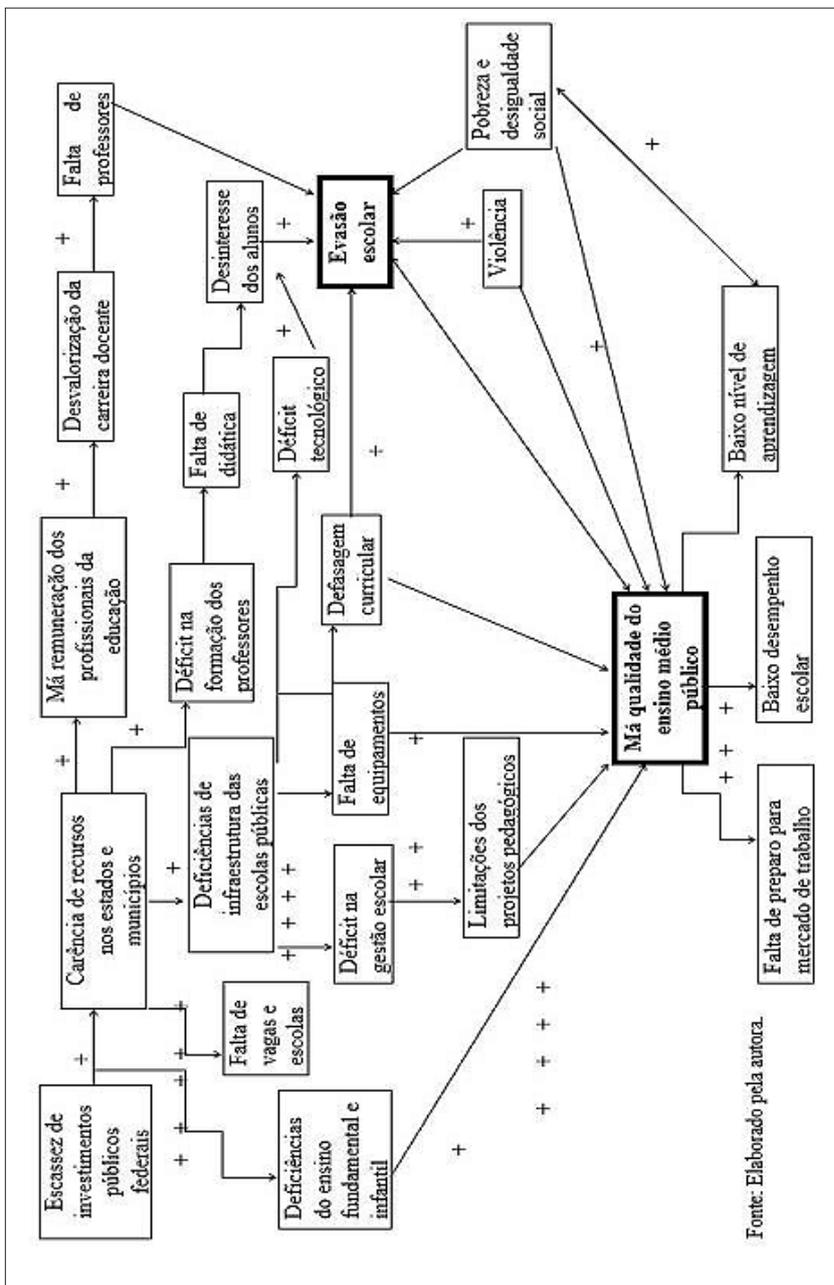
Segundo os parâmetros acima, observa-se que a proposta do governo (MP nº 746/2016) não definiu devidamente a situação-problema a sofrer intervenção legislativa. A Exposição de Motivos (EM) que acompanhou a MP (EM nº 00084/2016) não apresentou um panorama integral das causas e condições nas quais se desenvolveram as atuais deficiências do ensino médio (Brasil, 2017). Igualmente, não houve o adequado mapeamento dos direta ou indiretamente afetados; a análise das atas das audiências públicas realizadas mostra que a participação foi meramente formal (Brasil, 2016b;2016c).

Uma das técnicas propostas pela Legística para representação completa do problema é a modelização causal, que permite decompô-lo em seus diversos elementos e visualizar as relações entre eles.

Desse modo, o gráfico de modelização causal é construído a partir de elementos centrais do problema, no caso, a má qualidade do ensino médio público e a evasão escolar. Essas variáveis são então decompostas nos diversos fatores (dos mais concretos aos mais abstratos) que as favorecem (sinal positivo [+])⁷ ou enfraquecem (sinal negativo [-] no gráfico) – (Delley, 2004).

Em razão da complexidade e multidimensionalidade dos problemas do ensino médio brasileiro, essa técnica será utilizada para facilitar a visualização da dinâmica e das relações de causalidade entre esses fatores para, a partir disso, ser possível visualizar a completude do problema que foi objeto da Lei 13.415 (Brasil, 2017).

Gráfico 1 – Gráfico de Modelização causal



A partir do gráfico, constata-se que os principais problemas da educação brasileira estão relacionados à baixa qualidade do ensino, principalmente por falta de infraestrutura nas escolas e de precarização da profissão de professor. No entanto, a reforma não contribuiu para resolver nenhuma dessas questões mais profundas; é preciso ter em mente que as causas do problema, e não os seus sintomas, devem ser o foco da intervenção legislativa (Meneguín, 2017, p. 88).

Especificamente quanto à carência de recursos para a educação nos entes federados, nota-se que a reforma não acatou o princípio da subsidiariedade, cuja observância é recomendada pelo Relatório de Mandelkern para a melhoria da qualidade legislativa. Conforme esse princípio, é preferível que a decisão seja tomada em nível local, o mais próximo possível do cidadão. Para tanto, é preciso que se verifique se o estado ou o município tem recursos suficientes para a consecução dos objetivos de uma proposta antes de sua implementação. Caso contrário, compromete-se a sua efetividade (Grupo Mandelkern, 2000, p. 27). Como há uma escassez de recursos muito grande no nível local e a reforma não busca solucionar isso, e inclusive impõe mudanças que geram novos gastos aos governos locais, não foi observado esse princípio.

ii) Determinação dos fins e objetivos: para que a situação tida como insatisfatória seja modificada, é essencial visualizar com clareza a situação desejada; por isso, deve ser feita a definição da cadeia de objetivos e fins buscados pela lei, desde os mais gerais até os mais concretos (Delley, 2004). Essa determinação não pode ser genérica e abstrata; quanto mais específica for, mais fácil será a escolha dos meios adequados para se alcançar os objetivos visados. É ainda ideal que seja previsto algum indicador para se verificar o sucesso da norma na consecução de seus fins.

É possível enxergar o estado de tensão entre o mundo do ser e do dever-ser buscado na educação básica; com isso, pode-se determinar em quais níveis deve haver intervenção legislativa que possibilite a mudança desse quadro. Os objetivos declarados na reforma do ensino médio pecam por sua generalidade e ainda pela inadequação dos instrumentos apresentados, insuficientes para alcançá-los. Basicamente, na EM nº 00084/2016 que acompanha a MP 746/16, são apontados como fins dessa regulamentação a diminuição da evasão escolar, a melhoria do desempenho escolar e da qualidade do ensino (Brasil, 2017). Contudo, os instrumentos acionados pela lei, quais sejam, flexibilização curricular e aumento da jornada escolar, são incapazes de, por si só, atingir esses objetivos.

iii) Estabelecimento de cenários alternativos: é preciso considerar todas as opções existentes para tomar a decisão mais adequada; inclusive, a intervenção legislativa pode não ser o mais adequado para atingir os objetivos visados. Novamente, a proposta da MP nº 746 (Brasil, 2016a) não buscou considerar alternativas, afirmando apenas que não havia outro projeto de lei do Executivo tramitando sobre o tema.

É preciso ter em mente que nem sempre a via legislativa é a melhor opção. Nesse sentido, aprovar uma lei geral no Congresso, espe-

cialmente na área da educação, pode não ser a solução mais adequada para enfrentar certos problemas do ensino brasileiro, diante das particularidades das escolas de cada região do país. Dessa forma, pode ser muito mais adequado a normatização através de atos secundários dos conselhos locais de educação, cuja composição inclua os afetados, como professores, gestores e estudantes (Brasil, 2016c, p. 194). Essa ideia está em consonância com o princípio da subsidiariedade do Relatório Mandelkern acima exposto, que recomenda a tomada de decisão em nível local.

A lei pode ser desnecessária ou até mesmo um obstáculo para a efetivação de uma política pública. Nesse sentido, a Lei 13.415 (Brasil, 2017) prevê, por exemplo, as áreas do ensino médio, que não vinham expressas na LDB. No entanto, essas áreas já são praticadas nas escolas desde 1998 com o Parecer 15/98 (Brasil, 1998b), apesar de não haver, até então, a previsão legal taxativa (Brasil, 1998). Portanto, para se organizar o ensino em áreas, não foi necessária uma lei, e essa disposição atual vem apenas formalizar uma prática já consolidada.

iv) Escolha das soluções: a partir de um problema bem formulado e de objetivos bem definidos, as soluções adequadas são escolhidas, conforme os princípios da subsidiariedade (meio menos constrangedor), adequação (entre os meios e os objetivos), sinergia (otimização dos meios escolhidos) e celeridade (evolução rápida dos problemas) – (Delley, 2004).

Com a visualização panorâmica das deficiências estruturais do ensino médio através do gráfico 1, é possível perceber em quais dimensões a educação deve mudar para se tornar qualitativamente melhor. Não existe solução óbvia ou de fácil execução para problemas tão multifacetados, mas a que foi prevista na Lei 13.415 (Brasil, 2017) apenas toca a superfície dessas questões.

v) Avaliação prospectiva: busca prever os possíveis efeitos e impactos da lei sobre os afetados, sobre o setor regulado e sobre domínios conexos, antes da sua entrada em vigência (Delley, 2004). A partir desses dados, conclui-se pela edição definitiva ou não da lei.

vi) Aplicação: execução da lei.

A Lei 13.415 (Brasil, 2017) depende diretamente da elaboração da BNCC do ensino médio para ser implementada. Como essa Base foi homologada em dezembro de 2018, é previsto que os sistemas de ensino elaborem um cronograma de implementação da Lei para o ano letivo de 2019 e comecem a efetivamente aplicá-la a partir de 2020.

vii) Avaliação retrospectiva: analisa os efeitos reais e difusos da lei, após sua entrada em vigor, para determinar se os objetivos visados foram alcançados. Conforme preceitua Wintgens (2012), a avaliação *ex post* envolve a análise do grau de eficácia, efetividade e eficiência da lei. O critério da efetividade analisa a relação causal entre a norma e a mudança de comportamento, isto é, se a lei é seguida ou bem aplicada; o da eficácia refere-se ao êxito ou fracasso da legislação, isto é, se a lei atinge os objetivos para os quais foi elaborada e o da eficiência, avaliação de

custo-benefício entre a lei e seus efeitos. Com base nisso, decide-se se é necessária a revisão, a manutenção ou a revogação da lei.

Não houve qualquer tentativa de previsão de impactos da reforma do ensino médio anterior ou posterior à edição da Lei nº 13.415/17. Bem verdade, no Brasil ainda não há uma cultura de avaliação legislativa ou de planejamento regulatório. O Decreto nº 4.176 (Brasil, 2002), apesar de prever no seu Anexo I um instrumento para avaliação de impacto, essa prática foi pouco internalizada e não tem sido cumprida na elaboração de atos normativos (Soares, 2012). Com isso, as leis entram em vigor sem serem mapeados os seus potenciais e reais efeitos, o que resulta em um cenário normativo caótico e imprevisível.

Por fim, cabe fazer considerações de Legística Formal quanto à Lei 13.415/17. No Brasil, operacionalizou-se mandamentos da Legística Formal através da Lei Complementar (LC) nº 95/98 (Brasil, 1998a) e do Decreto nº 4.176/2002 (em vigor à época da MP 746.16), recentemente revogado e substituído pelo Decreto nº 9.191/2017 (Brasil, 2017d)⁸.

À contramão do art. 11, I, *c* da LC 95/98, em vários dispositivos da Lei 13.415/17 utiliza-se a ordem indireta do discurso, particularmente quando desloca complementos para o meio da oração, entre o sujeito e o verbo. Isso ocorreu, a título de exemplo, na nova redação dos §5º e 7º do art. 26 e dos §5º e 7º do art. 36 da LDB (Brasil, 2017). Porém, essa recomendação da LC veio para fins de obtenção de clareza textual; deve-se ter em mente que nem todo caso de uso da ordem indireta compromete esse objetivo.

Em algumas passagens, a Lei 13.415/17 opta por expressões vagas e de conteúdo indeterminado, o que prejudica a precisão e clareza do texto legal. É o caso do uso do termo *notório saber* no inciso IV acrescido ao art. 61 da LDB, bem como de *estudos e práticas* para se referir aos conteúdos de educação física, arte, sociologia e filosofia (Brasil, 2017, art. 35-A, §2º). Outro exemplo é o uso da expressão *notório reconhecimento* para se referir a instituições de educação a distância (Brasil, 2017, art. 36, § 11). Também faltou precisão e possivelmente afetará a efetividade do mandamento legal a ampliação da jornada para 1.400 horas *de forma progressiva* (Brasil, 2017, art. 24, I, §1º), sem estabelecer o prazo para se alcançar essa meta final.

A redação final da referida lei também utiliza vastamente de períodos longos e obscuros, dificultando a compreensão de suas prescrições normativas, tais como: art. 35-A, § 4º, art. 36, § 7º e 8º, art. 61, IV, art. 62, caput, todos da LDB (Brasil, 1996); art. 14, § 4º da Lei 13.415 (Brasil, 2017). Ao revés, a LC 95/98 preza pelo uso de frases curtas e concisas (Brasil, 1998, art. 11, I, *b*).

A Lei 13.415/17 peca ainda pela desnecessária repetição de dispositivos já presentes em outras leis da educação, como na LDB. O art. 26, por exemplo, da LDB, já falava da Base Nacional e da existência de uma da parte diversificada do currículo. O art. 28, inciso I, já falava da flexibilização dos currículos. Portanto, a Lei 13.415/17 não trouxe pela primeira vez para o ordenamento jurídico brasileiro a organização fle-

xível dos currículos em uma parte comum e uma diversificada. A base legal para realizar essas mudanças curriculares já existia, o grande problema não era a ausência de norma autorizando-as, mas sim a falta de efetividade desses dispositivos, que não foram praticados nas escolas.

A inclusão do § 2º ao art. 24 da LDB é igualmente desnecessária do ponto de vista normativo. Os incisos VI e VII do art. 4º da LDB já estabeleciam que é imperativa a oferta de ensino noturno e de educação para jovens e adultos, diferenciados para se adequar às condições e necessidades do educando. A ressalva incluída pela Lei 13.415/17 veio em razão da ampliação da jornada escolar, o que pode não se aplicar na íntegra a essas modalidades de ensino. No entanto, bastava uma simples remissão ao referido art. 4º, evitando a repetição do conteúdo legal.

Por fim, ressalta-se ainda que não era necessário que a instituição da política de fomento às escolas em tempo integral viesse por meio de ato normativo primário (medida provisória); bastava um decreto do Executivo para sua implementação. Bem verdade, conforme a boa técnica legislativa, teria sido mais adequado que se desse por decreto e de forma mais completa e detalhada, de modo que o ato (secundário) já fosse suficiente para implementar a política. É nesse sentido que a LC 95/98 estabelece que, em regra, um mesmo assunto não pode ser disciplinado por mais de uma lei (Brasil, 1998, art. 7º, IV). Da mesma forma, é mais transparente e facilita o acesso à legislação quando uma mesma política vem disciplinada em um único ato.

No entanto, do modo que feito, a política ainda dependia de novo ato para determinar a disponibilidade orçamentária (art. 14, §2º) e os critérios para acompanhamento do apoio financeiro pelo MEC (Brasil, 2017, art. 16). Durante a vigência da MP nº 746 (Brasil, 2016a), esse ato foi a Portaria nº 1.145; com a promulgação da Lei 13.415/17 ela foi revogada e substituída pela Portaria nº 727 (Brasil, 2017a).

Era ainda no interesse da melhor técnica que a política viesse em ato secundário desassociado das modificações feitas na legislação ordinária pela MP. Isso porque a Lei 13.415/17 foi construída com dois objetos: a criação da política e a flexibilização curricular, o que vai de encontro ao art. 7º, I da LC 95/98 (Brasil, 1998), segundo o qual cada lei deve ter um único objeto. Apesar dos dois objetos terem certa afinidade temática, não estão intrinsecamente associados; para fins de transparência e clareza, seria melhor que viessem em atos independentes um do outro.

Diante de todo o exposto, foram constatadas falhas na elaboração da Lei nº 13.415/17, desde o impulso legislativo até a análise do seu impacto no domínio educacional. Bem verdade, a falta de observância de boas práticas legislativas é a regra no ordenamento jurídico brasileiro. Por isso, as técnicas e estratégias ora apontadas podem contribuir para a adoção de uma política de qualidade da produção normativa e, com isso, a efetivação de direitos fundamentais, dentre os quais o direito à educação.

Conclusão

É notório que o modelo educacional brasileiro mostra sinais de esgotamento há décadas. O país está longe de ter alcançado um padrão aceitável de ensino básico público, apesar dos comandos constitucionais sobre o tema. Isso significa que existe um problema social complexo e atual que demanda solução pelo Poder público. A intervenção legislativa é necessária com a finalidade de implementar soluções mais adequadas à consecução dos objetivos educacionais exigidos pela CF/88.

Porém, isso não significa que o projeto educacional trazido pela Lei 13.415/17 seja a melhor alternativa. A necessidade de mudança normativa não implica qualquer mudança; inclusive, pode gerar mais prejuízos do que a manutenção do *status quo* legislativo. É preciso que sejam levantados argumentos racionais que justifiquem a escolha legislativa feita, mostrando que é melhor que outras opções existentes e até mesmo que a legislação previamente vigente. Na análise da exposição de motivos e documentos anexos à proposição na época de sua tramitação, já se destacou que não foram expressamente sopesadas nenhuma dessas questões.

Na apreciação do mérito da Lei nº 13.415/17, concluiu-se pela baixa qualidade da reforma, tomando como pressupostos as metas educacionais básicas do PNE e os ensinamentos da Legística e Legisprudência.

A referida reforma em pouco contribui para a efetiva implementação das metas, como no caso das metas 3, 6, 10 e 11, na medida em que não ataca as verdadeiras causas da crise do ensino médio. Suas alterações não enfrentam a carência de infraestrutura em recursos físicos e humanos das escolas. Ademais, afronta a meta 15, relativa à capacitação e valorização da carreira docente, ao relativizar o conceito de profissional da educação.

Apresenta ainda problemas de racionalidade linguística, sistêmico-normativa, social, instrumental e axiológica. Distancia-se dos ditames da Legisprudência e não observa as etapas do circuito de ação legislativa proposto por Delley. Isso porque o problema que demandou a intervenção legislativa foi definido de maneira incompleta, indeterminada e vaga. Com isso, foi inevitável a falta de compatibilidade entre as soluções normativas apontadas e os objetivos declarados. Manifesta, ainda, problemas de Legística Formal, ao desprezar as recomendações da boa técnica legislativa.

Perpetua-se, assim, um panorama de ausência de uma efetiva política de planejamento legislativo-regulatório na educação básica.

Recebido em 18 de julho de 2018
Aprovado em 29 de janeiro de 2019

Notas

- 1 Este artigo é um dos resultados parciais da pesquisa de mestrado da autora intitulada *O papel do Executivo federal no processo de elaboração das leis sobre a reforma da educação básica*. A dissertação foi contemplada com Menção Honrosa pelo Prêmio Academy 2018, do Centro Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus).
- 2 Essa escassez de bibliografia jurídica específica na área pode ser comprovada a partir de pesquisa bibliográfica nas principais bases de dados brasileiras.
- 3 É o que mostra o Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (IOEB), um índice único a partir do qual se elabora um ranking dos municípios, estados e DF para toda a educação básica. A comparação das discrepâncias entre os desempenhos dos sistemas de ensino das várias regiões do país comprova justamente que não existe apenas uma realidade educacional (Centro de Liderança Pública, 2018).
- 4 Em 13 de junho de 2017, foi publicada a Portaria nº 727/2017 do MEC, que traz os parâmetros e critérios da política de fomento às escolas em tempo integral. No art. 28, é previsto que os recursos destinados à sua implementação correrão à conta da dotação orçamentária consignada ao FNDE na Lei Orçamentária Anual – LOA. (Brasil. Ministério da Educação, 2017a). Maiores detalhes acerca dos procedimentos para a transferência dos recursos da política vieram na Resolução nº 16, de 7 de dezembro de 2017. Segundo o art. 6º, o valor é de R\$ 2.000,00 por matrícula ao ano. (Brasil, 2017b).
- 5 Segundo informações veiculadas na imprensa pelo MEC, até 2020 serão R\$ 1,5 bilhão investidos na política de fomento. Em 17 de janeiro de 2018, o governo anunciou a liberação de R\$ 406 milhões para a ampliação do número de escolas atendidas pela política (de 516 para 967 escolas). Segundo o MEC, no decorrer de 2018 os recursos superarão R\$ 700 milhões (Brasil, 2018).
- 6 O termo deriva da contração entre as palavras legislação e jurisprudência (oriunda de *Jurisprudence*, que significa Teoria ou Filosofia do Direito). Trata-se, portanto, da Teoria da Legislação, assim designada por autores como Wintgens (2012) e Luzius Mader (1991).
- 7 Optou-se por destacar os fatores que intensificam o problema. A interpretação inversa desses fatores permite concluir em quais dimensões deve haver a intervenção legislativa apta a amenizá-los.
- 8 Optou-se por analisar apenas o cumprimento dos ditames da LC 95/98 pela Lei nº 13.415/2017, com a redação final aprovada pelo Congresso Nacional. Isso por que: o disposto no Decreto nº 4.176/2002 repete, em grande medida, o conteúdo da LC; ele só vincula ato do Executivo (como a MP 746/16) e já não faz sentido analisar a redação anterior e revogada dessa MP.

Referências

- BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Portal da Legislação**, Brasília, 1 maio 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 18 dez. 2017.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. **Portal da Legislação**, Brasília,

Uma Avaliação da Lei nº 13.415/17 a partir da Legística e das Metas do PNE

28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 1995. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 15 dez. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 20 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Portal da Legislação**, Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 30 nov. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Portal da Legislação**, Brasília, 26 fev. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: 3 dez. 2017.

BRASIL. Parecer CEB nº 15, de 1º de junho de 1998. **Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação**. Brasília, 1 jun. 1998b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Par1598.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 28 mar. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm>. Acesso em: 13 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005. Dispõe sobre o ensino da língua espanhola. **Portal da Legislação**, Brasília, 5 ago. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11161.htm>. Acesso em: 7 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 20 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. **Diário**

Oficial da União, Brasília, DF, 2 jul. 2015. Seção 1, p. 8. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Medida provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016a. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 22 set. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Atas de Comissões Temporárias do Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 1 dez. 2016b, n. 29. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=20735&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=78>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

BRASIL. Atas de Comissões Temporárias do Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 22 dez. 2016c, n. 32. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=20804&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=378>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Para Instituir o Novo Regime Fiscal, e Dá Outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2016d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 3 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Portal da Legislação**, Brasília, 16 fev. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Portaria nº 727, de 13 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 21, 13 jun. 2017a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=74121-portaria727-2017-emi-pdf&category_slug=outubro-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Resolução nº 16, de 7 de dezembro 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 9, 7 dez. 2017b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=78691-resolucao-fnde-16-2017-final-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Portal da Legislação**, Brasília, 25 maio 2017c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Portal da Legislação**, Brasília, 1 nov. 2017d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm#art59>. Acesso em: 13 dez. 2017.

BRASIL. **MEC libera R\$ 406 milhões para Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=59211>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. A Meta 15 do PNE: significados, implicações e agenda da formação dos profissionais da educação. In: GOMES, Ana Valeska Amaral (Org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Brasília: Centro de Documentação e Informação – Edições Câmara, 2017.

CASTILHO, Denis. Reforma do Ensino Médio: desmonte na educação e inércia no enfrentamento retórico. **Revista Eletrônica de Diálogo e Divulgação em Geografia**, Brasília, n. 4, v. 1, fev. 2017.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. **Índice de Oportunidades da Educação Brasileira**. Brasília: IOEB, 2018. Disponível em: <<http://www.ioeb.org.br/ranking>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

DUARTE, Adriana; MELO, Savana Diniz Gomes. Qualidade da Educação e Política de Remuneração Docente: quais as implicações dessa relação? **Educação em Questão**, Natal, v. 46, n. 32, p. 202-225, maio/ago. 2013.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a Lei, Introdução a um Procedimento Metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, 2004.

GRUPO MANDELKERN. Relatório Mandelkern – melhoria da qualidade legislativa. **Cadernos de Ciência da Legislação**, Belo Horizonte, n. 29, out./dez. 2000.

JANINE, Renato. Renato Janine Crítica a Elaboração da Reforma do Ensino Médio via MP. **Correio Braziliense**, Brasília, 24 set. 2017. Entrevista concedida a Julia Chaib. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2016/09/24/interna-brasil,550271/renato-janine-critica-a-elaboracao-da-reforma-do-ensino-medio-via-mp.shtml>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

LEAL, Marcos Kavalkevski; PEREIRA, Francine Baranoski. A Reforma no Ensino Médio e os Impactos no Ensino da Língua Estrangeira Moderna no Brasil: um estudo com foco na língua inglesa. In: SEMANA DA EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA: EDUCAÇÃO E DILEMAS CONTEMPORÂNEOS, 17., 2017, Londrina. **Anais...** Londrina: 2017.

MADER, Luzius. A Avaliação Legislativa: uma nova abordagem do direito. **Cadernos de Ciência de Legislação**, Belo Horizonte, n. 1, 1991.

MADER, Luzius. Legislação e Jurisprudência. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, jan./dez. 2007.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. O Ensino Médio e o Plano Nacional de Educação: ainda muito longe da realização da meta 3. In: GOMES, Ana Valeska Amaral (Org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Brasília: Centro de Documentação e Informação – Edições Câmara, 2017.

MENEGUIN, Fernando. Balizas Para Uma Metodologia e Estudos de Caso. In: MENEGUIN, Fernando; SILVA, Rafael Silveira (Org.). **Avaliação de Impacto Legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, 2017.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Políticas Educacionais no Brasil: qual o papel do Poder Legislativo?** Curitiba: Prottexto, 2009.

OLIVER-LALANA, Daniel. Rational Lawmaking and Legislative Reasoning in Parliamentary Debates. In: WINTGENS, Luc; OLIVER-LALANA, Daniel (Org.). **The Rationality and Justification of Legislation: essays in Legisprudence.** Suíça: Springer, 2013.

PAIVA, Thais. Especialistas Criticam Nova Regulamentação para Educação a Distância. **Centro de Referências em Educação Integral**, São Paulo, 30 maio 2017. Disponível em: <<http://educacaointegral.org.br/reportagens/ead/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PINTO, Élidea Graziane et al. Reserva do Possível e o Risco de Estagnação das Metas do Plano Nacional de Educação em Tempos de Crise Fiscal. **Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, v. 1, 2016.

QUEIROZ, José Eduardo de. Educação Integral no PNE 2014-2024. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de (Org.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas.** Brasília: Centro de Documentação e Informação – Edições Câmara, 2015.

SEDYCIAS, João. **O Ensino do Espanhol no Brasil: passado, presente, futuro.** São Paulo: Parábola Editorial, 2005.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro de otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, jan./jul. 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes. Simplificação e Elaboração da Legislação Tributária Infralegal: notas sobre o acesso ao direito vigente e a gestão da elaboração legislativa pelo Executivo. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 12, dez. 2012.

UNICEF. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil.** Brasília: UNICEF, 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/cenario_exclusao_escolar_brasil.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

VIEIRA, Alboni Marisa Dudeque Pianovski Vieira; Antônio de Souza Júnior. A Educação Profissional no Brasil. **Interacções**, Curitiba, v. 12, n. 40, p. 152-169, 2016.

WINTGENS, Luc. **Legisprudence: practical reason in legislation.** Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2012.

Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel é doutoranda em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com bolsa da CAPES (2019), mestra em Direito na UFMG, com bolsa do CNPq (2016-2018), tendo exercido atividades de docência na graduação em Direito da UFMG em Tópicos em Teoria Geral do Direito e Legística, com complementação de bolsa do IEAT/UFMG (2017-2018).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1362-1917>

E-mail: carolinedossantos3@gmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos de uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Disponível em: <<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>>.