

Quem ganha e quem perde com a política do Ensino Médio no Brasil?

João Batista Araujo e Oliveira
Consultor, Presidente da JM-Associados

Artigo publicado em Ensaio, 29, vol. 8, Out-Dez. 2000, pp. 459-496

Quem ganha e quem perde com a política do Ensino Médio no Brasil?

João Batista Araujo e Oliveira
Consultor, Presidente da JM-Associados

Sumário Executivo

Para responder à pergunta do título, o presente artigo aborda duas questões inter-relacionadas: que políticas educacionais são mais justas e eficientes para os alunos mais pobres, políticas que estendem a escolaridade sem assegurar qualidade ou políticas que priorizam a qualidade? E, no caso específico dos alunos que conseguem chegar ao ensino médio, as políticas mais justas e eficientes são as que uniformizam o currículo e exigem mais tempo para concluir uma formação profissional, ou ao contrário, políticas que promovem a diversificação e facilitam múltiplas saídas nesse nível de ensino? O artigo se divide em três partes. Na primeira analisa a situação do ensino médio no Brasil. Na segunda aborda o mercado de trabalho. Utiliza dados da Fundação SEADE e da FIEMG para ilustrar, através de um estudo de caso, a natureza desses mercados e sua relação com educação. Na terceira apresenta e discute as propostas de mudança do ensino médio à luz dos dados apresentados nas duas primeiras partes e da experiência internacional. A conclusão é a de que as políticas que vêm sendo propostas pelo governo federal e implementadas em diversos estados não apresentam fundamento, sequer sólidos, e constituem-se em fator de aumento das inequidades que caracterizam as políticas públicas no Brasil, e especialmente as políticas educacionais.

Abstract

To answer the question implied in the title, the paper deals with two inter-related questions: which policies are most just and efficient for poorer students, those favoring expansion or those favoring expansion with quality? And, in the specific case of students reaching secondary education, the just and efficient policies are those that promote uniformity and require more time for students to finish professional education or those that promote diversification and open alternative routes? The paper is divided into three parts. The first analyses the situation of secondary education in Brazil. The second discusses data from research on the labor markets collected by Fundação SEADE and FIEMG and, using a case study from Minas Gerais, illustrates the nature of these markets and their relation to education. The third part presents and discusses the reforms proposed for secondary education against the previous background. The paper concludes that the policies promoted by the federal government and being implemented by several states are not based on solid arguments and will likely contribute to increase the prevailing inequities that characterize public, and specially educational policies in Brazil

Palavras chave: ensino médio; ensino profissionalizante; política educacional.

Introdução

A partir de 1996, o governo federal começou a articular uma nova política para o ensino médio e profissionalizante, consubstanciada em diversos documentos de política, resoluções, pareceres e na nova versão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional promulgada em 1996.

Na sua essência, as mudanças propõem: expandir vagas para o ensino médio; separar o ensino médio do ensino profissional e técnico, aumentando o tempo necessário para a conclusão de cursos profissionalizantes de nível médio; novos currículos para o ensino médio e profissional; novas formas de avaliação externa do ensino médio, vinculadas ao acesso ao ensino superior. A justificativa para a expansão repousa em três argumentos centrais: a suposição de que já estaria consolidada a equação do ensino fundamental, a suposição de que o ensino médio profissionalizante não deu certo e as demandas do mercado de trabalho decorrentes da globalização.

Essas políticas vêm sendo lideradas pelo Ministério da Educação, mas contam com medidas complementares do Ministério do Trabalho, que vem promovendo a desmontagem do sistema de aprendizagem profissional e na oferta de recursos vultosos para treinamentos de curta duração, com recursos do FAT- Fundo de Amparo ao Trabalhador. Receberam o endosso dos Bancos Mundial e do Banco Inter-americano de Desenvolvimento, que vêm fornecendo empréstimos para a implementação dessa reforma. Os estados vêm aderindo a essas reformas, e de modo geral repetindo em seus planos estaduais *ipsis literis*, e sem qualquer questionamento ou fundamentação, os argumentos do governo federal.

O debate sobre o tema na literatura educacional vem sendo muito restrito. Alguns autores (Bueno, 2000; Ferreti, 2000) contestam a legitimidade do governo federal em promover as reformas, limitando a análise do mérito a aspectos do modelo de competência debatido no início da década por Hirata (1994) ou das diretrizes curriculares (Martins, 2000). Mas mesmo em alguns desses estudos de caráter eminentemente contestador, observa-se a crítica ao tratamento superficial do governo ao problema e à falta de fundamentação para as propostas apresentadas. Bueno, por exemplo, comenta as “pretensas obviedades” em que se apoia o plano, particularmente no que se refere ao que o plano considera como indiscutível fragmentação da estrutura educacional, a opção por um modelo único denominado de educação geral face as características do mercado de trabalho e a suposta distorção e desperdício associados ao ensino técnico (op. cit. p. 10).

A análise dos dados apresentados no trabalho sugere que as propostas de reforma do ensino médio apresentadas do governo federal, e encampadas pelos estados, não possuem fundamento sólidos e não se justificam nem por razões pedagógicas nem econômicas, nem institucionais. Na verdade, apesar da retórica da globalização, os países industrializados e com maior experiência educacional, marcham em sentido inverso ao proposto pelas autoridades brasileiras. Ou seja: a reforma caminha na contra-mão do que se faz no ensino médio nos principais países industrializados do mundo. Ademais, as reformas propostas repetem os mesmos erros de reformas educativas do passado no país: expansão precipitada, sem garantia de qualidade e sem recursos adequados. Como no passado, o grande risco desse tipo de iniciativa é prejudicar ainda mais os alunos das

camadas mais pobres. Esse tipo de políticas apresenta mais anos de escolaridade como uma vantagem, mas na verdade pune os alunos mais pobres, que custam mais tempo para concluir a escolaridade, se evadem mais cedo e em maior quantidade, e pagam custos de oportunidade muito mais elevados para ficar mais tempo no sistema e aprender menos. Essa realidade se torna evidente não apenas a partir da análise, mas por se enquadrar no padrão típico das políticas sociais no Brasil, sistematicamente elaboradas a partir de uma “visão classe média do mundo”, e que sistematicamente reforçam a desigualdade social, com suas consequências na distribuição de renda e de oportunidades. O trabalho conclui apresentando sugestões alternativas para a reorientação dessas políticas.

1. A situação do ensino médio no Brasil: existe pressão para expandir?

Os dados abaixo, relativos à situação do ensino médio no Brasil, embora não exaustivos, são suficientes para fundamentar o argumento de que não existe pressão de demanda que justifique uma mobilização para expandir o ensino médio. As informações são apresentadas de forma compacta. Salvo citação expressa, os dados são baseados nas estatísticas fornecidos através dos documentos publicados pelo MEC/INEP/SEEC.

- Em 1999 o país possuía uma elevada taxa bruta de escolarização. Havia 43 milhões de alunos no ensino fundamental e médio, mas existem pouco mais de 35 milhões de pessoas entre 7 e 17 anos de idade.
- No ensino fundamental, a taxa bruta de escolarização em 1999 foi superior a 140% e a taxa líquida supera a marca de 95%.
- Em 1998, o total de alunos matriculados na primeira série do ensino fundamental correspondia a quase 20% do total de alunos do ensino fundamental, ao passo que apenas 7,7% dos alunos desse nível de ensino encontravam-se na 8a. série. Num fluxo regularizado, cada série deveria matricular cerca de 12,5%. Dentre os alunos da 8a.série, 36,5% apresentavam distorção idade/série.
- Os índices de perda na 8a. série são estimados em 5,5% relativos à reprovação e 7,7% relativos ao abandono. No total, dos 2.750.000 alunos matriculados na 8a. série (dados de 1998) formam-se pouco mais de 2.400.000 alunos por ano. Desses, cerca de 1.300.000 concluem esse nível de ensino próximo à idade esperada (cerca de 40% da coorte de idade).
- O status sócio-econômico dos concluintes do ensino fundamental, segundo o SAEB de 1997 indicava que 6,4% eram filhos de pais sem escolaridade (6,6 para mãe), 23,3% (26,6) de pais com até 4 séries de escolaridade e 18,9 (22,4%) com ensino fundamental e 15,3 (8,3) sem informação, num total de 63,9% no caso dos pais (75% no caso das mães). Apenas 16,5% possuíam pai com ensino médio e 18,3% com curso superior ou pós-graduação. Esses números, que podem ser associados com o perfil de renda, sugerem que a grande maioria dos egressos do ensino fundamental provêm de lares desfavorecidos, que é a condição de vida de quase 80% da população.
- No ensino médio as taxas bruta e líquida de escolarização são de respectivamente 72 e 24%. Há cerca de 7 milhões de alunos no ensino médio. Pouco menos de 50% entre as idades de 15 a 17 anos, mas mesmo dentre esses há uma apreciável defasagem idade/série.

- Cerca de 70% do ensino médio é oferecido no turno noturno.

Entre outras coisas, os dados acima revelam que apenas 40% dos concluintes da 8a. série possuem a idade correspondente a esse nível de ensino. Esse dado poderia ser tomado como um indicador do grau de implementação da reforma do ensino de 1972, que ampliou de 4 para 8 séries o ensino fundamental obrigatório. Ou seja: segundo esse critério, trinta anos depois de sua promulgação, a reforma teria tido 40% de êxito. Este indicador é mais positivo do que os dados de avaliação de qualidade, já que, de acordo com esses, pouco mais de 10% dos alunos concluem o ensino fundamental dominando os conhecimentos esperados para esse nível de ensino. Em média, os alunos da 8a.série dominam os conhecimentos esperados de alunos da 4a. série. Em outras palavras: a reforma de 1972 foi implementada em 10%, no que se refere à qualidade, e em 40%, no que se refere à eficiência ou fluxo. Portanto, a idéia de que os problemas do ensino fundamental tenham sido equacionados não se sustenta. Por quaisquer critérios que se queira avaliar os progressos feitos e seus resultados, o país ainda está por implementar a reforma de 1972.

Os dados agregados a nível nacional são confirmados através da análise do que ocorre nos diversos estados. Um detalhe importante se reflete na composição sócio-econômica dos alunos que conseguem concluir a 8a. série. No Estado de Santa Catarina, por exemplo, cujo PIB é dos mais elevados do país, quase o dobro da média nacional dos alunos que concluem a 8a. série, a maioria dos concluintes pertence às classes sociais mais elevadas, ao passo que dentre os alunos que não concluem a 8a.série, a maioria pertence às classes menos favorecidas. Isso demonstra o elevado grau de seletividade ainda existente no ensino fundamental.

Em 1999 havia 7.767.091 alunos matriculados no ensino médio. Apenas na primeira série do ensino médio foram oferecidas mais de 3 milhões de vagas, correspondente a praticamente uma coorte inteira de idade. Isso representa 30% de vagas a mais do que seria necessário para acomodar todos os concluintes da 8a. série do ensino fundamental. E representa mais de 3 vezes o número de alunos de 15 anos. Na prática, a atual oferta de matrículas nos cursos diurnos praticamente coincide com o número de concluintes do ensino fundamental com idade/série ajustada. Para justificar a tese da expansão, estimativas do MEC feitas em 1997 situavam a “demanda” por vagas no primeiro ano do ensino médio em pouco mais de 2.200.000, valor que já era significativamente inferior à oferta de vagas existentes naquele ano. Esses dados, naturalmente, partem de um conceito sui generis de demanda

O quadro 1 apresenta a distribuição dos alunos do ensino médio por turno e compara a sua distribuição entre as redes estaduais, que detêm o maior número de alunos, e a rede privada:

INSERIR QUADRO I

Conforme indicado no quadro, os alunos do ensino médio concentram-se majoritariamente no turno noturno. Isso se explica pela idade mais avançada dos que

concluem o ensino fundamental e pela composição do alunado desta série, que inclui milhares de alunos que retornam à escola ou que repetem a primeira série – o que representam quase 1 milhão de jovens-adultos. O quadro também mostra a ociosidade relativa do turno da tarde e a diferença de turnos frequentados pelos alunos das redes pública e privada: a rede pública, que é sobretudo estadual, concentra-se na oferta de cursos noturnos. A ociosidade de 11,2% é suficiente para acomodar um razoável nível de expansão do ensino médio no futuro próximo. A rede privada, por sua vez, concentra-se no turno diurno, e a maioria de seus alunos se encontra na faixa etária ajustada. Os indicadores de fluxo e desempenho da rede privada são consistentemente superiores aos da rede pública – inclusive no que se refere às taxas de aprovação nos exames vestibulares seletivos. Se consideramos apenas os alunos de idade/série correta, a clientela do ensino médio privado vem se mantendo praticamente inalterada, mesmo face à gigantesca expansão de vagas nesse nível de ensino.

As taxas de repetência e abandono no ensino médio são apresentadas no quadro 2:

INSERIR QUADRO 2

As elevadas taxas de abandono e repetência, que atingem mais de 27% apenas no primeiro ano, reflete outras inadequações do ensino médio à clientela, e explica grande parte da bolha artificial de demanda por vagas na primeira série desse nível de ensino.

As despesas dos sistemas estaduais de ensino com o ensino fundamental foram estimadas por Castro e Fernandes (1999) em 522 reais aluno/ano, ao passo que as despesas com ensino médio foram estimadas em 502 reais aluno/ano. Esses dados refletem a limitação dos recursos dos governos estaduais – que são os maiores financiadores do ensino médio.

O desempenho dos alunos é aferido pelos testes do SAEB- Sistema de Avaliação do Ensino Básico. Essencialmente esses dados indicam que os concluintes da 8a. série do ensino fundamental possuem, em média, o nível de competência esperado de alunos da 4a. série. Isso significa que a maioria dos alunos que ingressam no ensino médio não possui as competências mínimas adequadas para entrar lidar com as demandas cognitivas desses cursos.

Os dados referentes aos próprios concluintes do ensino médio, por sua vez, indicam que pouco mais de 80% dos concluintes do curso médio possuem conhecimentos esperados de concluintes de 8a. série. Os relatórios do SAEB de 1997 indicam que 5,3% dos alunos superam o nível de conhecimentos mínimos esperados em Matemática e entre 4 e 5% nas disciplinas científicas (Física, Química e Biologia). Apenas em Português o desempenho é um pouco mais animador: 26,3% dos alunos superam o padrão de 325 pontos estabelecido para essa disciplina.

Apenas para efeito de comparação: na maioria dos países da OCDE, o número de alunos que se candidata a cursos pós-secundários com exigência acadêmica sólida se situa entre 15 a 25%, nos Estados Unidos, e 20 a 40%, na Europa. Esses são os números

aproximados de alunos que fazem testes do tipo ACT/SAT ou dos alunos europeus que se candidatam a concursos do tipo “bac” acadêmico. É dentre desse grupo que saem os candidatos aos cursos superiores. A maioria dos outros estudantes se matricula em cursos com vocação de terminalidade.

Os dados do SAEB sugerem que o ensino médio, na maior parte dos casos, está cumprindo o papel de ensinar o que não foi ensinado no ensino fundamental. As diferenças entre o desempenho de alunos de escolas públicas e privadas é de mais de 20%, diferença esta também observada entre os turnos noturno e diurno. Essas diferenças indicam que o ensino médio, tal como estruturado, contribui, de maneira definitiva e irreversível, para assegurar para um pequeno número de alunos o acesso privilegiado ao ensino superior gratuito.

No que se refere à disponibilidade física de escolas e prédios escolares, os estudos de Gomes (2000) indicam que, mesmo com o impacto que se pode esperar da progressiva regularização do fluxo escolar, que deverá aumentar o número de alunos procurando o ensino médio, estratégias de reorganização das escolas existentes e a utilização intensiva das vagas no turno vespertino seriam suficientes para atender à demanda de alunos egressos do ensino básico.

Existe ainda o ensino médio ministrado na forma de ensino supletivo, atualmente denominado de “educação de jovens e adultos”, que contava com 656.601 alunos de acordo com o Censo de 1999. É possível estimar, além dessa parcela, que cerca de 500 mil a 1 milhão de outros brasileiros se preparam para o exame supletivo através do Telecurso 2000 e outros tipos de curso. Isso reflete a existência de uma parcela da educação adulta que ainda tem esperança de concluir o ensino médio mas que não se constitui em demanda explícita para o ensino médio formal.

Quanto ao ensino técnico e aos cursos de formação profissional, eles podem ser subdivididos em pelo menos três grandes categorias: o ensino técnico médio, os cursos de aprendizagem e cursos de média duração oferecidos pelo SENAI e SENAC e os cursos de curta duração. Estatísticas disponíveis do Ministério da Educação indicam uma diminuição acentuada nas matrículas dos cursos de ensino técnico médio a partir de 1998, provocadas a partir do anúncio das reformas que separavam a “educação geral” do ensino técnico. Sobre os demais tipos de curso não há dados sistematizados – mas tudo indica que face aos recursos do Sistema S (SENAI, SENAC, etc.) e do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) a sua oferta tenha sido ampliada.

Em síntese, dados como os apresentados acima permitem concluir que:

- não existe pressão de demanda de vagas no ensino médio, nem se configura uma explosão dessa demanda no curto e médio prazo, face à quantidade de vagas existentes, inclusive no curso vespertino; sem falar nos espaços que se abririam nas escolas com a regularização do fluxo nas 8 primeiras séries;
- o total de vagas existentes no ensino médio é compatível com o número de egressos da 8a. série, mesmo supondo que TODOS esses alunos iriam continuar a estudar no

ensino médio. Na verdade, como demonstrado, as vagas no primeiro ano do ensino médio superam o número de concluintes da 8a.série. O que ocorre, na prática, é uma distorção causada por dois fatores. De um lado, o primeiro ano do ensino médio é pressionado por um elevado contingente de alunos reprovados e que abandonaram a primeira série do ensino médio. Existe ainda um contingente de alunos que se matriculam apenas para obter passes escolares, fenômeno geralmente restrito a algumas metrópoles. De outro lado os sistemas de ensino matriculam mais de 70% dos alunos em cursos regulares noturnos, mas que na prática funcionam como curso supletivo. O problema, portanto, não é de falta de vagas, mas da adoção de estratégias ineficientes e ineficazes de triagem e alocação de alunos. Em nenhum ano o total de alunos aprovados no final do primeiro ano do ensino médio foi superior ao total de alunos matriculados no final da 8a. série.

- a idade dos egressos e a projeção da idade dos concluintes de 8a. série sugere que durante muitos anos a maioria dos concluintes da 8a. série não terá condições de fazer curso diurno;
- o nível de desempenho qualitativo também reforça a hipótese de que durante muitos anos os egressos da 8a. série continuarão a apresentar níveis de desempenho que não os qualificam para ingressar num ensino médio de nível acadêmico adequado; isso sugere que milhares de alunos poderiam se beneficiar muito mais de cursos supletivos e de outras formas de atendimento, inclusive formação profissional, do que através de cursos regulares noturnos de qualidade duvidosa na maioria dos casos.

Face a esse quadro de referências, políticas para expandir o ensino médio desacompanhadas de medidas corretivas adequadas para corrigir o fluxo escolar e a qualidade dos egressos do ensino fundamental deverão representar sérias desvantagens para os alunos de nível sócio-econômico mais baixo, e que normalmente são os que também apresentam pior desempenho e maior defasagem: esses alunos terão que ficar mais tempo ainda na escola para aprender o mesmo que poderiam aprender em muito menos tempo, com custos de oportunidade exponenciais, dada a sua idade e necessidade de ingresso no mercado de trabalho. Trata-se de também implementar no ensino médio a mesma política de “inflação educativa” que explica a falta de qualidade do ensino fundamental.

Os recursos – 550 reais aluno/ano - existentes nas redes públicas, por sua vez, não são suficientes para promover qualquer alteração significativa da qualidade dos cursos de nível médio, muito menos para equipar as escolas com os itens que integram as propostas da reforma. Ademais, equipar as escolas na forma pela reforma preconizada pelo governo federal as levaria a apresentar padrões de custo semelhantes às tão criticadas escolas técnicas, o que colocaria em questão um dos argumentos mais fortes que foram utilizados para desmoralizar e desativar essa modalidade de ensino.

2. O Mercado de Trabalho

Além de uma suposta pressão de demanda, outra justificativa para a reforma do ensino médio são as mudanças no mundo do trabalho. A hipótese subjacente à reforma e

ao discurso que a acompanha apresentam o Brasil como situado na “terceira onda”, no epicentro da globalização, na qual mudam os requisitos de preparação da força do trabalho e, conseqüentemente, requerem alteração nos conteúdos e abordagens relativos à educação e à formação profissional.

Na presente seção apresentamos alguns dados a respeito do mercado de trabalho no Brasil para examinar a procedência desses pressupostos e afirmativas.

Em 1995, segundo resultados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar) realizada em 1995 do IBGE, o Brasil contava com 154.941.488 habitantes, dos quais 76,1% residentes em zona urbana. O quadro abaixo apresenta os níveis de escolaridade da população maior de 10 anos, nessa mesma data:

INSERIR QUADRO 3

Desse total, 69 milhões de brasileiros (61,5%) faziam parte da PEA – População Economicamente Ativa, sendo em em 1995 cerca de 93,5% dessas pessoas estavam ocupadas.

O perfil de ocupação indica as seguintes concentrações mais relevantes:

- 32% nos serviços
- 28% na agropecuária
- 13% na indústria de transformação
- 12% no comércio
- 6% na construção civil
- 4,6% na administração pública

O perfil de ocupação também revela que do total das pessoas remuneradas nessa PEA, 52,5% estavam empregadas, 21% trabalhavam por conta própria e 6,7% trabalhavam em serviços domésticos.

Os dados do Ministério do Trabalho/RAIS para dezembro de 1994, baseados em outra base de dados, indicavam quantitativos e percentuais bastante diferentes. De acordo com esses dados, havia 22 milhões de empregos em 31.12.94, dos quais 51,5% no setor de serviços, 25% na indústria e 14,4% no comércio.

A tabela abaixo apresenta o perfil de educação e renda da população brasileira, baseado na atualização do PNAD de 1995 pelo IBGE realizada em 1996:

INSERIR QUADRO 4

Esse quadro permite as seguintes observações:

- existe uma clara correlação entre educação e renda: quanto mais anos de estudo, maior o salário. Essa correlação, no entanto, não equivale a dizer que

se todo mundo tiver curso superior vai ganhar 1.700 reais em média, seja porque não há empregos só para pessoas com essa qualificação, seja porque as taxas de retorno costumam se alterar em função da oferta.

- existe um certo grau de credencialismo, indicado pelos valores relativamente mais elevados dos salários pagos a portadores de “diplomas” de 4a. 8a, 11a. e 15a. série (linhas em negrito).
- As quatro últimas séries do ensino fundamental agregam menos ao salário do que a diferença entre a primeira e a quarta série ou entre o ensino médio e a 8a. série. Isso pode significar várias coisas. Uma delas é que a expansão do ensino para 8 séries não agregou conhecimentos significativos ao excedente de novos alunos “incorporados” ao setor educacional. Ou seja: a política de expansão foi apenas quantitativa, e continua servindo para discriminar quem prossegue e quem não prossegue os estudos. Isso coloca em cheque políticas que queiram expandir a escolaridade sem resolver, antes, o problema da qualidade.
- Há um forte retorno salarial para portadores de curso superior (15 anos ou mais): quase meio milhão de reais em média ao longo da vida profissional.
- Já as taxas de retorno para quem completa o ensino médio são bem menores. Computando-se apenas os custos de oportunidade de quem teria apenas 8 séries de escolaridade (36 meses x 446 reais) teríamos um custo de R\$ 15.056 reais. A diferença salarial de 142 reais (584 – 446), desconsiderando quaisquer taxas de juros, seria recuperada ao longo de 9 anos. Com taxas de juros reais de 10% a.a. levaria pelo menos o dobro desse tempo. Isso, naturalmente, supondo que existem condições para o aluno arcar com esse custo de oportunidade.
- Trabalhadores com curso médio incompleto parecem ser penalizados pelo mercado de trabalho, já que anos adicionais de escolaridade sem diploma de ensino médio não acrescentam salários. Em parte isso reforça a tese do credencialismo. Os elevados índices de perda (reprovação e evasão) no ensino médio poderiam sugerir que a inadequação desses cursos à clientela (ou vice-versa) constitui-se em fator adicional de penalização das camadas mais pobres.
- Dos empregos disponíveis do mercado, 32% requerem até a 4a. série, e 53% requerem até a 8a. série. Apenas 18,5 % dos empregos requerem ensino médio. Os empregos para pessoas portadoras de diploma superior (cerca de 12% da população brasileira) são limitados: menos de 9% do total de empregos, e mesmo esses não são necessariamente restritos a portadores desses diplomas. Esses dados referem-se a uma economia que, em meados da década de 90, já se havia ajustado às demandas da globalização, com significativas re-estruturações do setor produtivo.

Esses dados, acoplados às projeções de crescimento do PIB para os próximos anos, e que já representam a acomodação da economia ao grande esforço de modernização do parque produtivo, não parecem sinalizar nenhuma revolução drástica na elevação dos salários ou da elevação de exigências quanto à qualificação da oferta de

postos de trabalho. O estudo de caso apresentado na seção seguinte apresenta evidências que corroboram essa afirmação.

2.1. Minas Gerais: um estudo de caso

O caso de Minas Gerais é utilizado por diversas razões. A mais importante é que Minas é bastante representativo do Brasil, por conter populações, níveis de pobreza e níveis de desenvolvimento característicos dos estados mais ricos e dos estados mais pobres. Do ponto de vista da estrutura produtiva, embora o estado seja o segundo maior PIB e o segundo maior exportador do país, sua economia convive com as “três ondas” de que fala Alvin Tofler. Até mesmo dentro do setor da agricultura, cuja participação no total da economia vem decaindo relativamente, empresas de alta tecnologia convivem formas de produção tradicionais. O estado abriga uma economia com áreas de ponta, possui uma população com média de escolarização ligeiramente superior à média nacional e uma força de trabalho um pouco mais escolarizada do que a média do país.

Os dados da Fundação SEADE

Os dados apresentados a seguir decorrem de um levantamento realizado pela Fundação SEADE (2000) referentes ao Estado de Minas Gerais. A população do estado, de 16,6 milhões de habitantes em 1996, corresponde a pouco mais de 10% da população nacional. O grau de urbanização era de 78,4% nesse ano. A economia é bastante desenvolvida, com uma agropecuária moderna e um parque industrial diversificado. O setor de serviços contribui com 52% do PIB, a indústria com 40% e a agropecuária com 12%. Na indústria destaca-se a construção civil (22% do PIB estadual) e a indústria de transformação e extrativa (13% do PIB).

Dentro do setor de serviços destacam-se o setor de aluguéis e o da administração pública, que representam juntos 27% do PIB estadual. O item “outros serviços”, com 10% do PIB, engloba atividades extremamente distintas, como alojamento e alimentação, serviços privados de educação e saúde e serviços de informática, entre outros.

Diferentemente de outros estados brasileiros, a estrutura industrial revela acentuada especialização na produção de certos bens intermediários – metalurgia, química e produtos minerais não metálicos – além de participação significativa na indústria automobilística.

A estrutura de ocupação é consistente com os dados acima, conforme ilustrado no quadro abaixo, baseada numa amostra de 5.065 casos extraída da PNAD e referida no documento supra-citado (p. 13):

INSERIR QUADRO 5

As empresas de pequeno e médio porte empregam 70% das pessoas ocupadas no setor industrial. Cerca de 85% das unidades industriais, que empregam 95% dos trabalhadores utilizam microcomputadores e 48% dessas possuem redes. A automação industrial é muito concentrada nas empresas de maior porte, restringe-se a 32% das unidades industriais, mas que empregam 59% da mão de obra.

A demanda por mão de obra, detectada através de pergunta sobre “dificuldade” para contratação, concentra-se em áreas como mecânicos de manutenção, alfaiates, costureiros e modistas, eletricitas de instalações, operadores de caldeira, tecelões e técnicos de mecânica.

As exigências para contratação de pessoal variam muito em função do nível de qualificação da ocupação e do porte de empresa (p. 36 e segs):

INSERIR QUADRO 6

O referido relatório ressalta o peso relativo dado à formação profissionalizante nos critérios de seleção e contratação. Os cursos profissionalizantes de curta duração (não definidos no relatório) constituem-se o requisito mais difundido, chegando a 13% para pessoal semiqualficado e 21% para trabalhadores qualificados. Nas posições administrativas, os requisitos de habilitação profissional chegam a 44%, e nas posições relativas à produção, chegam a 66% no caso de técnicos de nível médio.

No que se refere às competências exigidas para o trabalho, as mais frequentes e comuns a todos os níveis referem-se à capacidade de trabalho em equipe e uso de técnicas de qualidade. A redação, expressão e comunicação verbal são mais exigidas nos níveis superiores. O microcomputador é utilizado por 7,6% do pessoal semiqualficado, 30% do pessoal qualificado, 80% dos técnicos de nível médio e 90% pelo pessoal de nível superior. O uso de inglês é limitado, e praticamente restrito ao pessoal de nível superior.

As carências e queixas dos empregadores sobre as habilidades da força do trabalho, no caso de pessoal qualificado e semi-qualificado referem-se, em ordem a: falta de conhecimentos específicos da ocupação (60%), falta de capacidade de trabalhar em equipe, dificuldade para aprender novas habilidades e funções, dificuldade de expressão verbal e escrita e falta de conhecimento de matemática básica. As deficiências maiores dos técnicos de nível médio e superior, além dessas mesmas, referem-se a conhecimentos de informática, competência em inglês e habilidades para lidar com clientes.

O estudo também menciona os principais instrumentos para seleção de pessoal: entrevista e recomendação são os mais importantes, seguidos de longe pela análise de currículo, testes de conhecimento prático e teste de conhecimento teórico. A frequência do uso dessas técnicas é bastante linear para os diferentes níveis ocupacionais, apenas os testes são mais usados na medida em que sobe a escala de complexidade ocupacional.

O treinamento realizado pelas empresas repete o padrão conhecido: a forma mais usual é a do “on the job training”, que é tão mais intensa quanto mais complexa a ocupação. O treinamento fora do posto de trabalho é extremamente raro e limitado, e também varia com o tipo de ramo – por exemplo é um pouco mais intenso na categoria de bens de capital e de consumo duráveis. A intensidade do treinamento reflete o nível hierárquico da ocupação – não necessariamente o nível de escolaridade das pessoas.

As grandes empresas tendem a recrutar mais pessoas junto às escolas de formação profissional, sobretudo do SENAI. Isso dá aos candidatos com curso do SENAI uma significativa vantagem para obter empregos nas maiores empresas, que normalmente são as que oferecem melhores salários e condições de mobilidade.

Os demais setores – serviços e agropecuária – apresentam um perfil semelhante, todos indicadores tendo menos intensidade do que no setor industrial.

No setor de serviços destaca-se a concentração geográfica de certos serviços mais especializados: 54% do pessoal ocupado situa-se na Região Metropolitana; as atividades de informática incluem 2,3% do pessoal, e desses, 94% situam-se nessa região; os empregos também são concentrados, 20% das empresas oferecem 60% do emprego, e 60% das empresas oferecem apenas 20% do total do emprego. Os perfis ocupacionais são ainda mais baixos que no setor industrial, 4% não possuem qualificação, 19% semi-qualificados, 53% qualificados, 15% técnicos de nível médio, e 10% possuem nível pós-secundário, esses concentrados em alguns setores como saúde e informática. Os níveis de escolaridade exigidos também são mais baixos do que no setor da indústria. O ensino médio é exigido de 21% do pessoal qualificado e de 65% do pessoal de escritório, e a exigência de ensino superior se limita a menos de 1%.

O estudo do ISCR/ACT

Os dados do estudo do SEADE podem ser complementados por algumas informações extraídas do Relatório da Elaboração do Teste de Habilidades Básicas da força de trabalho realizado para a FIEMG- Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais pelo Instituto Internacional de Avaliação Sérgio Costa Ribeiro em parceria com o ACT (ISCR/ACT, 1999).

Uma das amostras utilizadas revela a seguinte distribuição do nível educacional da força de trabalho (todos os setores incluídos) no segundo mais industrializado e desenvolvido estado Brasileiro:

INSERIR QUADRO 7

A escolaridade da força de trabalho no estado de Minas Gerais ilustrada nesse quadro é significativamente mais elevada do que a média nacional, e pode refletir com mais precisão o impacto de uma economia mais moderna e mais integrada aos mercados internacionais do que é típico na maioria do país. Efetivamente o quadro demonstra que nesse tipo de economia a demanda por uma força de trabalho mais qualificada é maior. No entanto, mesmo nesse caso, quase metade dos empregos são ocupados por pessoas de qualificação igual ou inferior a 8 séries escolares. Apenas 14% do total de empregados possui cursos pós-secundários ou superiores. Cabe observar que a amostra Brasil inclui o setor informal, ao passo que a amostra de Minas Gerais inclui apenas o setor formal.

Observe-se que os técnicos de nível médio representam o equivalente a 25% do total de pessoas empregadas com nível médio, o que reflete uma forte demanda por qualificações técnicas especializadas mesmo nesse nível – particularmente num estado em que o setor industrial não é o predominante.

O questionário foi aplicado a uma amostra representativa das várias ocupações e níveis ocupacionais. Treze por cento dos respondentes, independentemente de seu nível de escolaridade, foram ajudados pelos aplicadores do teste, por terem se revelado incapazes de ler ou escrever as respostas. Dos que participaram da amostra, 29% tinham responsabilidades de supervisão de pelo menos outra pessoa. Os dados sobre idade e nível educacional sugerem uma leve tendência de aumento da escolaridade dos mais jovens, sobretudo nas faixas de 8 a 11 anos de estudos. Cerca de 31% dos participantes tinham mais de 5 anos na mesma empresa, e outros 39% entre 1 e 5 anos.

Os testes aplicados referiam-se ao domínio de 13 competências básicas como compreensão de leitura, redação, uso de matemática, uso de tecnologia, tomada de decisões, relacionamento interpessoal, etc. Os resultados mais relevantes para a presente discussão referem-se à relação entre o domínio de habilidades básicas – sempre pertinentes ao nível ocupacional – e nível de escolaridade.

As pessoas com até 4 anos de escolaridade tiveram o desempenho mais baixo, mas lograram resultados relativamente altos em aplicação de tecnologia e de matemática (essencialmente saber fazer contas). Nas diversas categorias, a relação entre nível de escolaridade e desempenho no teste comportou-se como previsível. No entanto, o grupo de maiores de 55 anos teve desempenho consistentemente pior que os demais – embora esse grupo reflita um efeito de escolaridade em geral mais reduzida. A comparação mais relevante para a presente discussão é entre os grupos com formação técnica ou profissional de nível médio e os portadores de diploma de nível médio sem formação técnica. Em todas as medidas, inclusive comunicação e expressão, inglês, espanhol e matemática, o grupo com formação técnica ou profissional teve desempenho superior.

Os dados analisados nesta seção permitem algumas conclusões e questionamentos a respeito da propriedade das análises e inferências que baseiam as políticas de ensino médio discutidas no presente trabalho.

Primeiro: o mundo do trabalho está sofrendo o impacto da globalização e já promoveu seu grande ajuste a essas novas exigências. Este impacto, no entanto, não significa que só há emprego para quem tiver formação em nível de ensino médio ou superior, ou só para quem sabe inglês. Ao contrário, mais da metade dos postos de trabalho são ocupadas com pessoas de baixo nível de escolaridade. Mesmo num estado relativamente desenvolvido, como Minas Gerais, as posições de nível superior não ultrapassam 15% do total.

Essa distribuição de oportunidades de emprego são corroborados pelos dados coletados por Sainz e La Fuente (2000) para diversos países da América Latina. E também confirmam as afirmativas de Reich (1992) para os países desenvolvidos. Mesmo nesses países, segundo esse autor, a globalização não provocou uma demanda generalizada por determinados perfil educacionais, mas sim uma tripartição mais nítida dos mercados de trabalho: as ocupações manuais e repetitivas ou rotineiras – que tipicamente requerem um nível comparável à educação fundamental; ocupações que envolvem relações interpessoais, típicas do setor de serviços e vendas, algumas das quais requerendo proficiência técnica – e que correspondem ao nível secundário de educação, incluindo ou complementado por formação profissional; e o nível abstrato-simbólico, típico das ocupações de nível superior.

Ou seja: dizer que a globalização exige que toda a população possua conhecimentos equivalentes ao que se ensina nas escolas acadêmicas de nível médio, como afirmado em documentos oficiais de órgãos como o BID (Wolff e Castro, 2000) pode se constituir numa ambiciosa (embora provavelmente inadequada) proposta educacional, mas certamente não pode ser atribuída a exigências da globalização, nem em países centrais nem em países periféricos.

É correto afirmar que maior escolaridade significa maior renda. Mas não é correto afirmar que maior escolaridade significa melhor chance de obter colocação, nem que qualquer escolaridade constitui-se num passaporte para o mundo do trabalho. O fato de que o desemprego dos mais educados é consistentemente menor pode ser explicado tanto pela hipótese da qualificação quanto do credencialismo ou “bumping out”, em que os mais escolarizados passam a ocupar funções que requerem menor escolarização. Nesse sentido mais anos de escolaridade é uma vantagem, além do aumento de renda. A tabela abaixo apresenta os dados da PNAD 1998, para a população economicamente ativa entre 18 e 49 anos de idade:

INSERIR QUADRO 8

Segundo: o mundo do trabalho valoriza muito a experiência e formação profissional. A participação de técnicos de nível médio no mercado de trabalho é várias vezes superior à sua participação na PEA. A formação profissional, por sua vez, torna os indivíduos portadores de formação técnica mais flexíveis do que aqueles formados em cursos de natureza mais acadêmica. Essas evidências são corroboradas pela experiência de outros países (Stern, 1992; Hull, 1995; Avalon e Gamoran, 2000). Políticas que tornam a profissionalização mais demorada, mais cara e com maiores custos de

oportunidade dificilmente ajudarão as pessoas mais carentes a se sair melhor no mundo do trabalho.

Recentes elaborações da teoria do capital humano vêm lançando novas luzes sobre as habilidades que efetivamente são necessárias e valorizadas para impelir a produtividade no mundo do trabalho. Na sua versão convencional, a teoria do capital humano não entrou no mérito do conteúdo. A mensagem era simples: aumentar a quantidade de educação. Nos anos 70, os estudos de T. Schultz começaram a aprofundar os meandros dessa teoria, e apontaram para algumas qualidades relevantes. A mais importante delas era a capacidade das pessoas para lidar com desequilíbrios, com mudanças. Essa capacidade pode ser observada, por exemplo, na forma como as pessoas alocam seu tempo em função de mudanças nas condições de trabalho.

Na última década, essas idéias foram aprofundadas (Levin, 2000). Os economistas observaram que países com níveis semelhantes de acumulação de capital, tecnologia e educação – os fatores exógenos – apresentavam níveis diferentes de crescimento. Essas constações levaram à busca e identificação de fatores endógenos, como a forma de organização, incentivos, capacidade de difusão de inovações, capacidade de mobilizar e utilizar conhecimentos de ciência e tecnologia e, também, nível de educação.

Mas uma mudança também ocorreu nesse aspecto: não se trata mais de considerar apenas anos de escolaridade ou desempenho em testes escolares. Na verdade, de acordo com Wiggins (1993), menos de 10% da produtividade explicada pela educação pode ser explicada por diferenciais de escores. O que explica a diferença é como as pessoas são capazes de utilizar sua inteligência e seus conhecimentos combinando-os de forma criativa (para identificar problemas e oportunidades), analítica (para analisar problemas) e prática (para resolver problemas e implementar soluções (Steinberg, 1997).

Essas considerações, aliadas aos resultados de um século de pesquisas sobre transferência de aprendizagem, sugerem, portanto, que a forma de aprender e de utilizar conhecimentos é mais importante do que os conteúdos específicos. Em outras palavras: não se justifica, também por este prisma, a afirmação de que as pessoas precisariam ter um determinado tipo de educação – que na reforma do ensino médio brasileiro se convencionou chamar de educação geral – para serem produtivas e se desenvolverem na vida social e no mundo do trabalho. E possivelmente constitui-se num poderoso argumento pelos que defendem a diversidade de vias de acesso ao conhecimento – sobretudo na medida em que essas vias tornam possível a indivíduos diferentes melhor desenvolver o seu potencial. Possivelmente esse entendimento explica porque os países da OCDE mantêm sistemas diversificados de ensino médio, apesar da globalização.

Terceiro: Não é apenas o capital humano que é importante, o capital social é muito valorizado no mundo do trabalho, sobretudo no setor formal. A capacidade de conversar (entrevistas), as referências, os currículos são muito valorizados. Uma das formas mais utilizadas de recrutamento, particularmente no setor industrial, é através de instituições de renome no setor da formação profissional. Essas instituições, por sua vez

(particularmente o SENAI) cultivam o relacionamento e estabelecem vias de mão dupla com o setor produtivo. Esse tipo de dados sugere que este pode ser o mecanismo de acesso – e de referência – mais eficaz para grande parte da população que não possui outras formas de “capital social” e que não tem condições ou interesse de fazer um curso de natureza mais acadêmica. A idéia proposta pela reforma de que seria melhor para os alunos mais carentes uma “educação geral” oferecida por professores, currículos e escolas de cultura nitidamente acadêmica e voltada para testes que chancelam a passagem dos alunos para instituições de ensino superior precisa ser validada empiricamente, já que ela se opõe às evidências empíricas que apontam exatamente para a conclusão oposta.

3. As políticas de ensino médio

Os dados apresentados nas seções anteriores serão utilizados para discutir as quatro principais características da proposta governamental para o ensino médio. A discussão sempre terá em vista o impacto das políticas sobre os alunos de menor status sócio-econômico – que constituem a maioria do alunado, e os que seriam mais negativamente impactados pela mesma. Como registrado anteriormente, 60% da população brasileira que participa do setor formal de trabalho ganha menos de 4 salários mínimos – que é o nível médio de remuneração das ocupações de nível médio.

(i) expansão do ensino médio

A política oficial propõe a expansão do ensino médio como prioridade educacional do país. Argumenta, para fundamentar a nova prioridade, que o governo federal já equacionou os problemas do ensino fundamental.

As evidências apresentadas anteriormente não se coadunam com o discurso oficial. É verdade que é difícil afirmar se mudou ou não a prioridade ou o discurso do governo, já que este pode ser visto ou revisto de acordo com diferentes contextos. Mas é inegável que a partir de 1997 o governo federal desenfatiçou as preocupações com o ensino fundamental. Essa prioridade, apregoada no início do governo em 1995, levou à proposição do FUNDEF (FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO), e se constituiu no primeiro movimento concreto, na história do Brasil, em que um governo efetivamente priorizou o ensino fundamental. No entanto, a prioridade praticamente ficou por aí, conforme se pode evidenciar por fatos e argumentais tais como:

- o Governo Federal, segundo os relatórios anuais do Tribunal de Contas da União não cumpre os seus compromissos constitucionais com o ensino fundamental
- o Governo Federal, entre 1995 e 1998 não gastou sequer a parcela constitucional que deveria investir no ensino fundamental
- o Governo Federal, após insistente pressão dos estados, ajustou a contribuição federal para o FUNDEF de 300 para quase 350 reais, ao passo que a média nacional do custo aluno é de mais de 400 reais.

- Até 1998, o total de recursos do governo federal investidos no problema número 1 do país, a defasagem escolar, não chegou a 40 milhões de reais, equivalente ao desembolso de 2 dias para manutenção das universidades federais
- Inúmeras distorções do FUNDEF não foram corrigidas, como por exemplo o documentado fato de que apenas os professores leigos foram beneficiados com aumentos expressivos.
- Outras iniciativas do Governo Federal, como o aumento de anos de escolaridade para professores das quatro primeiras séries, ou a vinculação de salários aos anos de experiência de professores possivelmente irão elevar os custos do ensino sem trazer qualquer benefício.
- O Governo Federal vem incentivando, de formas mais ou menos explícitas, a adoção de medidas como a promoção automática dos alunos, o que reforça o caráter credencialista do sistema e possivelmente penaliza ainda mais os alunos mais pobres, dado que a assimetria de informação em relação ao desempenho da escola é mais elevada nessas camadas da população.

Esses, entre outros fatos, sugerem que as questões do ensino fundamental estão longe de terem sido equacionadas, e muitas das equações propostas poderão para piorar, ao invés de melhorar a situação do ensino fundamental.

No que se refere ao ensino médio, os dados apresentados não justificam um alerta nacional para expandir o ensino médio, muito menos para fazer disso uma prioridade.

Conforme demonstrado, as vagas existentes no primeiro ano do ensino médio, no país como um todo, e na maioria dos estados, são superiores em mais de 30% ao número de alunos que concluem a 8a. série. Os dados referentes ao nível de desempenho dos alunos na 8a. série, ao desempenho e ao ganho cognitivo dos alunos no ensino médio bem como os dados referentes às taxas de perda no ensino médio, sobretudo no primeiro ano, que chegam a quase 30%, sugerem, que o maior problema é uma falta de ajuste entre o perfil dos alunos e o perfil dos cursos oferecidos – além de um óbvio problema de falta de qualidade do ensino fundamental. A perda total dos alunos ao longo dos três anos de ensino médio chega a mais de 50%, o que, de novo, confirma que o problema prioritário não é de acesso ou vagas, e sim de ajustes no ensino fundamental e no ensino médio.

Por outro lado, a distribuição dos alunos do ensino médio por turno sugere que a grande maioria dos alunos que concluem a 8a. série – e que irão concluí-lo nos próximos anos - tenderá a ter idades muito superiores a 17 anos. E que possivelmente terão um desempenho que não os habilita a cursar um ensino médio com níveis de demanda cognitiva mais aprofundada. Isso significa que grande contingente tenderá a se inscrever em cursos noturnos e de baixo nível de dificuldade ou serão candidatos à reprovação e conseqüente abandono. Por isso, pode-se prever que quanto mais aumentar a oferta, mais as taxas de perda tenderão a se elevar, dada a in adequação entre os alunos e os cursos oferecidos. O total atual de vagas nos vários turnos do ensino médio – mais de 7,7 milhões de alunos - indica uma oferta bastante razoável, superior a quase 100% da coorte de 15 anos na primeira série e de quase 80%, se aplicado exclusivamente aos

alunos da faixa etária adequada. Os dados de Cândido Gomes (2000) também mostram a existência de um potencial de vagas no turno vespertino, que poderia ser enormemente ampliado com medidas de correção do fluxo escolar no ensino fundamental.

Mesmo que haja expansão de vagas no ensino diurno, é pouco provável que os alunos de camadas sócio-econômicas mais baixas tenham condições de ocupá-las. E os que tiverem, dificilmente terão condições de realizar o curso com sucesso, dado o seu nível de preparo. O mais provável é a repetição do ciclo de repetência e evasão – ou do mercado de trabalho, prejudicam, ao invés de ajudar, exatamente os alunos mais pobres.

Os dados referentes a recursos e custos também sugerem que a maioria dos estados - que são os maiores responsáveis pelo ensino médio - não terão condições de fazer nenhuma expansão com qualidade. Aparentemente existem recursos e incentivos para construção, através de financiamentos externos. Mas os recursos para operação e manutenção se limitam a pouco mais de 500 reais por aluno ano.

Se considerarmos que 15% dos recursos constitucionais da educação dos Estados se destinam ao ensino fundamental, e que os municípios dificilmente alocarão recursos ao ensino médio, apenas parte dos 10% restantes dos recursos estaduais serão destinados ao ensino público nesse nível. No total, isso representa algo em torno de 4 bilhões de reais. Na maioria dos Estados, no entanto, grande parte desses recursos já se destina a despesas com inativos, difíceis de serem eliminadas no médio prazo. Em muitos estados como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que investem pesadamente em educação, esses recursos destinam-se em grande parte a outras despesas com o ensino fundamental, que só poderão ser reduzidas com o aumento da eficiência, correção do fluxo escolar e municipalização do ensino, além de um forte enxugamento das burocracias estatais. Isso é tarefa para muitos anos. E existem muitos estados – como Ceará, Pernambuco, Bahia, Paraná e São Paulo que investem pesadamente no ensino superior. Embora, por várias razões, se justifique priorizar o ensino médio em detrimento do ensino superior, é pouco provável que esses estados tenham a vontade e a força política de realizar essa realocação. Isso significa que, na prática, o ensino médio contará, nos próximos anos, com algo em torno de, no máximo, 2 bilhões de reais. Isso significa um custo médio real de 285 reais para os atuais 7 milhões de alunos – bem menos do que o estimado por Castro e Fernandes (1999). Na prática, parte dos custos do ensino médio estão embutidos nos custos do ensino fundamental – o que significa que os atuais custos reais do ensino fundamental estão super-estimados, e os do ensino médio, subestimados. E que quanto maior for a expansão do ensino médio, menores serão os recursos reais do ensino fundamental. Mesmo equações tão simples como esta sugerem que, neste momento da vida financeira do país, não existem recursos para universalizar o ensino médio com qualquer nível adequado de qualidade.

O caso do estado da Bahia pode ser um exemplo interessante, já que é um estado que se apresenta numa posição econômica e orçamentária superior à dos demais estados do Norte e Nordeste. Em 1999 o Estado da Bahia alocou cerca de 120 milhões de reais para os 378.967 alunos do ensino médio. Dos quatrocentos milhões de reais disponíveis - que não são destinados ao FUNDEF - (10% da receita orçamentária do Estado +

transferências - 60 milhões se destinam aos inativos, 100 milhões a custos indiretos e 120 milhões ao ensino superior. Uma coorte de alunos na faixa de 15 anos, na Bahia, é de aproximadamente 240 mil alunos, três coortes teriam 720 mil alunos. Admitindo-se que 20% dos alunos podem pagar escolas privadas e que 10% não cursariam o ensino médio, teríamos uma “demanda” de 504 mil alunos. Se o Estado da Bahia conseguir dobrar o atual nível de gastos com o ensino médio de 120 para 240 milhões de reais, ainda assim teria pouco menos de 500 reais por aluno do ensino médio – o que dificilmente lhe possibilitará oferecer ensino de qualquer qualidade a um alunado que já chega despreparado ao final da 8a. série do ensino fundamental.

Esses dados sugerem que a expansão do ensino médio, da forma preconizada pelo governo federal e que vem sendo implementada sem planejamento financeiro e cuidados básicos adequados pela maioria dos estados importará na redução do custo unitário do aluno do ensino fundamental e do ensino médio, o que se refletirá, inclusive, na dificuldade crescente para contratar professores de qualidade adequada. Falta, à reforma, entre muitos outros ingredientes, uma equação de custos que a torne minimamente sustentável. É conhecido o fato de que os recursos destinados à educação no Brasil não permitem um ensino público de qualidade em qualquer nível de ensino – exceto nas universidades federais. Mas também é óbvio que, no atual estágio de desenvolvimento brasileiro, é difícil pensar em muito mais recursos. Portanto, as políticas, para serem eficazes e equânimes, deveriam buscar um equilíbrio viável, e não promover um desequilíbrio que poderá levar a uma deterioração ainda maior do sistema educativo. E levar em conta, sobretudo, os impactos em termos de eficiência e equidade. Daí ser impossível dissociar o exame das políticas de expansão do ensino médio sem analisar os problemas não resolvidos do ensino fundamental.

Essa equação, por sua vez, só parece possível com a melhoria de qualidade do ensino fundamental, a correção do fluxo e a eliminação, correção ou remediação das causas que levam ao enorme desperdício no ensino médio, e que, dentro de uma perspectiva lógica e economicamente defensável, teriam que anteceder a um esforço de expansão. Além disso, é discutível, como se verá adiante, se o modelo único de educação geral proposto para o ensino médio também é o mais adequado para a maioria dos alunos.

A prosseguirem as reformas propostas, na melhor das hipóteses, teríamos apenas uma inflação educacional: o que não se fez em quatro anos passou a não ser feito em oito, na escola fundamental, e passará a não ser feito nos 11 anos, com a universalização do ensino médio. Como demonstrado anteriormente, ao final de 30 anos de implementação da reforma de 1972 apenas 40% dos alunos de uma coorte estão logrando esses resultados. E agora, trinta anos depois, antes de resolver adequadamente o problema do ensino fundamental, o governo estaria propondo que o que não se logrou em oito anos passará a ser feito em dez, onze ou doze anos, conforme vem sendo demonstrado pelos resultados do SAEB no ensino médio.

Esta abordagem de reforma através da inflação educativa – que talvez possa ser financiada num país rico como os Estados Unidos – dificilmente seria justificável, e certamente penalizará os mais pobres, que têm menos tempo e recursos para permanecer

numa escola cada vez mais diluída. Como discutido adiante, a inflação educacional é tão deletéria aos alunos mais pobres quanto a inflação da moeda: trata-se de criar uma ilusão para frustrá-los no final do processo. A natureza dos empregos e salários disponíveis no mercado real de trabalho, mesmo em se considerando um estado moderadamente bem sucedido, como Minas Gerais, deixa pouca margem a dúvidas a respeito do que ajuda e do que não ajuda o indivíduo a enfrentar o mundo do trabalho, e que tipos de emprego e níveis de escolaridade esse mercado demanda. O discurso das demandas de globalização só se sustenta com dados empíricos, e esses dados não corroboram as suposições apresentadas pelo Governo Federal.

Em síntese, é difícil concluir, a partir dos dados disponíveis, que o ensino médio precisa ser expandido rapidamente. Por outro lado é fácil concluir que a mera expansão do ensino médio dificilmente trará contribuições positivas para os mais carentes. Ademais, precisamente para esses alunos de nada adiantarão reformas no ensino médio antes que sejam corrigidas distorções estruturais no ensino fundamental. De modo particular afiguram-se como prioritários, a partir da análise, a correção do fluxo escolar e a melhoria de qualidade do ensino fundamental. Com os atuais níveis de desempenho, o curso médio será, na melhor das hipóteses, um caro curso de recuperação das quatro séries posteriores do ensino fundamental.

É curioso observar como a trágica história das reformas educacionais do país se repete: 30 anos depois da grande reforma que estendeu a escolaridade obrigatória de 4 para 8 anos, poucos alunos que concluem a 8a. série – que ainda representam apenas cerca de 40% da coorte de idade – possuem os conhecimentos equivalentes à 4a. série. Se a história ensina algo, ela está mostrando que a proposta de expansão sem a correção de problemas anteriores levará à mesma tragédia anterior, com custos maiores. A história se repete...

(ii) separação do ensino médio do ensino profissional e técnico

A proposta do governo é separar, institucional e curricularmente, o ensino médio na vertente denominada “educação geral” da vertente do ensino técnico e profissional. O pressuposto é que a educação geral leva à maior transferência de aprendizagem, e que o ensino técnico e profissional a limita. Tanto os conhecimentos disponíveis da psicologia cognitiva sobre transferência de aprendizagem quanto os dados empíricos apresentados até o momento contradizem a retórica dos planos oficiais.

A proposta do governo federal é *sui generis* por diversas razões. Ela cria uma denominação nova, “educação geral”, à qual se atribuem virtudes de generalização de conhecimentos de aplicação *urbi et orbe*. A “educação geral” seria a varinha de condão que permitiria aos egressos do curso média de educação geral – com carga horária de 2.000 horas “inegociáveis”, segundo os documentos oficiais - aplicar conhecimentos a qualquer área de atuação. Só a partir daí esses especialistas em solução de (quaisquer) problemas e usos de (quaisquer) códigos da modernidade que não se encaminham para o ensino superior (o que demonstra o viés da proposta) poderão fazer cursos

profissionalizantes. Entre outros vários problemas, essa estratégia exigirá dos alunos que completarem essa etapa – sabidamente inadequada à maioria deles -, maior tempo e maiores custos.

A proposta também cria um homem de palha, ao erigir o velho ensino profissional e técnico em alvo de suas críticas. A proposta alega – sem qualquer documentação, que os alunos de cursos profissionalizantes têm maiores dificuldades para conseguir emprego e que terão mais dificuldade, no futuro, de se adaptar às demandas dos mercados de trabalho. Alegam que os cursos técnicos acabaram se distorcendo porque foram apropriados por alunos de classe média – esquecendo-se de dizer que essa distorção apenas ocorria nas escolas técnicas do governo federal. E alegam também que o ensino técnico de nível médio é caro, sem apresentar qualquer fundamentação a respeito de custos ou do que seja caro. Estigmatizado com essas três afirmações não fundamentadas, esse ensino “ultrapassado” precisaria ser reformado. Apesar das óbvias ineficiências e desajustes do “velho” ensino profissional, não existem evidências robustas de que ele não funcionou, não funciona e muito menos de que não pode ser aprimorado. Esses argumentos simplesmente nunca foram apresentados.

Ao problema segue-se a solução: o ensino médio no Brasil só pode ser reformado separando-se da educação geral – que se transfere para qualquer domínio do conhecimento – da educação profissional, que, além de não oferecer competências que só a “educação geral” oferece, não prepara o indivíduo para as necessidades do mundo globalizado. Essa nova “educação geral” também estaria livre de todos os defeitos e limitações do ensino acadêmico. As escolas e seus professores seriam ou estariam preparados para oferecer cursos baseados nos mais avançados conceitos da interdisciplinaridade. Além disso, todas as escolas estariam equipadas com laboratórios e outros recursos para suprir eventuais deficiências.

A proposta do governo apresenta inúmeros problemas. Mencionaremos apenas o que nos parecem mais graves, do ponto de vista da tese central do trabalho.

Primeiro: a proposta anda na contra-mão do que sempre fizeram e continuam fazendo TODOS os países industrializados. Conforme ilustrado nos quadros 9 e 10, a globalização não levou NENHUM país da OCDE a diminuir a oferta de cursos profissionalizantes ou a unificar o ensino médio num único conceito de “educação geral”. Ao contrário, em TODOS eles a tendência é de aumentar a diversificação e manter ou aumentar as opções e saídas profissionalizantes (Oliveira, 1995). Em todos esses países, a diversificação se dá não apenas através de cursos e terminalidades diferentes – com ou sem equivalência – mas também em instituições diferentes. Apenas nos Estados Unidos a diversificação normalmente se dá dentro das escolas. Mas mesmo nesse país não existe um currículo único de educação geral. Em alguns estados, como Oklahoma, mais de 25% dos alunos participam de cursos técnicos ou vocacionais. Os cursos acadêmicos seguem seu rumo, ao mesmo tempo em que são criadas novas fórmulas e saídas, como as “career academies” e esquemas “tech prep” que já vêm atingindo milhares de escolas e milhões de alunos (Hull, 1995; Johnson, 1993; Stern, Raby & Dayton, 1992).

INSERIR QUADRO 9

INSERIR QUADRO 10

Poder-se-ia argumentar que existe uma convergência entre ensino profissional e acadêmico nos países da OCDE. Isso é verdade, do ponto de vista conceitual, mas não significa que há uma eliminação, diminuição ou desprestígio das formações técnicas e vocacionais, muito menos eliminação de alternativas simultâneas para o ensino médio. O outro argumento, duplamente frágil, é de que os países da OCDE apresentam diversificação porque universalizaram o ensino. O argumento é frágil porque a diversificação sempre existiu, e já chegou inclusive a ser maior no passado, quando a universalização ainda não estava completa. Segundo pode esconder um argumento elitista, de que primeiro é preciso cuidar dos academicamente talentosos, para depois ver o que fazer com os demais.

Uma reforma de tal magnitude mereceria, no mínimo, uma justificativa mais bem fundamentada e defensável. Cabe perguntar: porque o Brasil, com uma tradição educacional tão desqualificada e com um nível de desempenho tão desalentador teria descoberto algo chamado “educação geral” multiuso com elevado grau de transferência de aprendizagem que nenhum país do mundo conseguiu deslumbrar? Em nome de uma nova descoberta, sem qualquer respaldo na experiência, na empiria ou na literatura especializada, elimina-se, *in limine* qualquer possibilidade de se implementar formas alternativas de ensino médio que combinem e integrem habilidades acadêmicas e profissionais. Ao contrário, antes de tudo se desmobilizam escolas técnicas que poderiam se constituir no embrião de novas modalidades de ensino médio integrado – a exemplo do que se faz no resto do mundo industrializado. No Brasil, se implementada a nova reforma, todos alunos terão de fazer o mesmo curso de “educação geral” de pelo menos 2.000 horas, o que equivale a mais de dois anos letivos. E esses cursos não podem ser contaminados pelo vírus do ensino profissional, nem em suas versões antigas (que foram condenadas e segregadas) nem em suas novas modalidades (que sequer foram examinadas).

Segundo: não há evidências de que a tal educação geral, ou mesmo que o ensino acadêmico, seja melhor para todos, para a globalização ou para a transferência de habilidades. Pesquisas comparando alunos de cursos diversificados em Israel e Estados Unidos mostram que em Israel os alunos desses cursos se saem pelo menos tão bem quanto os das escolas acadêmicas (Ayalon & Gamoran, 2000). Stern et. alia. e Hull, já citados anteriormente, também apresentam evidências a respeito do impacto positivo dos currículos diferenciados das “academic schools”, ressaltando que esse impacto se dá com alunos que possivelmente seriam “drop-outs” nas escolas acadêmicas. Os dados da pesquisa de habilidades básicas da FIEMG discutidos anteriormente corroboram esses achados. A preferência clara dos empresários por ex-alunos do SENAI, demonstrada no estudo da Fundação SEADE, também indica que existem componentes positivos, mesmo no “antiquado” e “execrado” ensino técnico e profissionalizante. Esse ensino não apenas permite dar uma boa chance a alunos que não teriam chance no outro sistema, mas uma chance que torna seu desempenho profissional AINDA melhor. Isso ocorre

possivelmente porque, ao integrar o ensino acadêmico com o profissional torna-se possível aumentar o cabedal intelectual dos alunos – e não vice-versa, como proposto pela reforma.

Ou seja: há todas as razões do mundo para se esperar que as propostas do governo irão piorar, ao invés de melhorar a situação dos alunos em condições menos favoráveis. Uma das características mais salientes das novas abordagens ao ensino médio nos países industrializados para melhorar a qualidade acadêmica dos cursos profissionalizantes é que, ao invés de se preocuparem excessivamente com a habilitação técnica, elas utilizam o contexto das áreas de aplicação, ocupações ou profissões para elevar, ao máximo possível, as competências gerais e básicas dos indivíduos. Ou seja, embora o contexto venha do mundo de trabalho, o objetivo é promover a melhor educação possível. O novo ensino médio, no mundo, integra, e não separa as preocupações acadêmicas e de inserção do novo mundo do trabalho. Esse novo tipo de conceituar o ensino médio e a formação profissional é simplesmente ignorado pelos reformadores.

A nova reforma também impõe custos financeiros adicionais aos alunos. Os que quiserem optar por saídas profissionalizantes – que, como visto, são mais eficazes para levá-los ao mundo do trabalho- levarão mais tempo – e portanto terão mais custos, inclusive o elevado custo de oportunidade para alunos pobres que precisam ingressar cedo no mercado de trabalho. O ingresso nessas carreiras, teoricamente possível em paralelo com a “educação geral” é limitado aos que podem não trabalhar e frequentar dois turnos de escola, o que novamente se prenuncia como medida excludente e elitista. O acesso ao diploma de ensino médio passará a depender da aprovação do aluno no curso acadêmico de educação geral, que será ministrado em escolas cuja orientação, historicamente, nunca simpatizou com o mercado de trabalho e nunca favoreceu o ingresso dos jovens no mesmo. É curioso observar que as escolas que mais ajudaram e ajudam os mais carentes são exatamente as mesmas que ficam sob suspeita.

Outro entrave institucional refere-se aos custos. Uma das críticas ao modelo certamente ultrapassado de algumas escolas técnicas é o seu elevado custo. Esse custo elevado nunca foi devidamente provado – as evidências quase sempre derivam do custo das escolas técnicas federais, cujo perfil de custo não guarda similar com outras escolas técnicas e decorre de rigidez própria da administração pública federal. Já as características e insumos preconizados para as novas escolas de “educação geral” tenderão a ter custos iguais ou maiores do que os das antigas escolas técnicas (não federais). Ou seja: o argumento para destruir algo que funcionava não foi nem bem estabelecido e nem serve de base para o que se propõe. Ademais, faltam, em todos os estados, estudos da viabilidade econômica de uma expansão do ensino médio que lhe assegure um mínimo de qualidade.

Em síntese: em todas as suas dimensões, a proposta de um ensino de educação geral unificada apresenta-se como um instrumento adicional que possivelmente trará mais prejuízos do que benefícios para os alunos de classe mais desfavorecida. E revela um profundo preconceito contra o ensino profissionalizante e técnico, que, sobretudo nas suas versões renovadas, se constituem em todo mundo em alternativas educacionais cada

vez mais comprovadamente eficazes e ajustadas a expressivos contingentes das populações de todos os países que participam, ainda mais do que o Brasil, da globalização da economia.

(iii) novos currículos para o ensino médio e profissional

Os novos currículos para o ensino médio e profissional baseiam-se em princípios diferentes. Isso decorre da visão dos reformadores a respeito do que seja um currículo e sobretudo, um currículo para preparar os jovens para o novo mundo do trabalho. Os currículos para o componente de “educação geral” do ensino médio foram baseados numa matriz de parâmetros curriculares baseados em competências – superando o que se considerou como o ultrapassado enfoque disciplinar. A linguagem desse documento dificulta qualquer análise a respeito de seu significado ou utilidade, o que, de resto, vem sendo feito por especialistas (Martins, 2000) e portanto não precisa ser analisada neste contexto. O princípio subjacente é que a “educação geral” permite transferência de aprendizagem, ao passo que o ensino técnico e profissionalizante não o faz.

Já as propostas para o ensino profissionalizante – que do ponto de vista do governo se tornam necessárias para assegurar a sua equivalência para complementar a carga horária – foram elaboradas da mesma forma tradicional, imaginando-se a existência de carreiras e ocupações como no passado, e prevendo-se apenas maior flexibilidade para as escolas técnicas e profissionais. O conceito de profissões regulamentadas e currículos uniformes decididos nacionalmente foi mantido – apesar de toda a retórica oficial sobre flexibilização. E também predominaram as práticas cartoriais referentes à aprovação de novos currículos, cursos e programas. Tudo depende de aprovação prévia – comprometendo o dinamismo necessário para os currículos, mercados e instituições. O argumento é o de sempre: para ter equivalência e validade nacional é preciso aprovação prévia.

O potencial impacto negativo dos novos currículos da chamada “educação geral” sobre a maioria dos alunos que provêm de uma situação escolar deficiente e de um status sócio-econômico mais baixo não foi analisado pelos reformadores, apesar dos resultados do SAEB, da experiência internacional e dos conhecimentos científicos disponíveis a respeito de contextualização e transferência de aprendizagem. O que pode ser antecipado é uma dificuldade não trivial para um grande número de alunos seguirem esses currículos com proveito. Essa discussão, no entanto, será realizada na próxima seção, já que, na prática, os currículos de “educação geral” do ensino médio, independentemente do que está escrito nas intenções da reforma, irão inevitavelmente passar a serem balizados pelo conteúdo acadêmico hoje cobrado nos vestibulares, uma vez que o mesmo governo federal vem promovendo sua avaliação através de um teste que também servirá para substituir o vestibular. Os Programas de Avaliação Seriada que vêm sendo implementados por algumas instituições públicas já vêm causando esse impacto nas escolas onde são utilizados.

O que a experiência de outros países sugere – consistente com a longa experiência do SENAI e da inovadora escola de formação gerencial do SEBRAE/MG - é que existem

várias formas de educar, ensinar e desenvolver competências e habilidades, profissionalizantes ou não. E que o grau de generalização, aplicação e transferência dependem do ambiente, do contexto e da forma como o indivíduo aprendeu – e não do fato da disciplina ser mais teórica ou aplicada, acadêmica ou prática. E que, sobretudo para alunos com menor capacidade de abstração, o ensino contextualizado e a integração (e não a separação) de teoria e prática, conceito e aplicação, é um caminho válido, quando não o melhor, ou único caminho.

(iv) novas formas de avaliação e seu impacto sobre o currículo

A proposta de reforma veio acompanhada da saudável preocupação com a avaliação. No primeiro momento, essa proposta se apresentou de forma arrojada: foi anunciado um exame de competências genéricas – algo que poderia ser visto como semelhante ao teste de habilidades básicas da FIEMG apresentado anteriormente. Ou seja: qualquer que fosse o caminho de aprendizagem e experiências do indivíduo, o teste seria elaborado de forma a captar a capacidade de abstração e generalização do aluno. Através desse teste aos alunos poderiam demonstrar conhecimentos e capacidade de usar o conhecimento em situações práticas, independentemente da forma como os alunos adquiriram as competências.

Essa proposta logo foi transformada pela idéia de dar a exame uma outra utilidade – servir de substituto para o vestibular. E logo foi acoplado ao segmento da “educação geral”, consistente com o modelo do pensamento único (também próprio da globalização). Aqui é preciso um detalhamento para explicação das implicações dessas vinculações do ENEM à educação geral e ao vestibular.

O vestibular é um problema localizado que, no entanto, afeta o currículo da escola média como um todo. Ele é localizado porque o vestibular só é um verdadeiro problema para quem pretende entrar em escolas extremamente seletivas. Ou seja, na verdade, o vestibular competitivo não afeta diretamente nem 20% dos candidatos ao ensino superior. Com a expansão do ensino superior, tenderá a afetar cada vez menos, tendo em vista a oferta de mais vagas e a diversificação dos tipos e níveis de curso. No entanto, o vestibular afeta sobretudo os alunos das classes média e superior – interessadas em obter as competitivas vagas que dão acesso ao ensino gratuito das universidades públicas. Não é necessária muita sagacidade analítica para perceber que quaisquer mudanças que tornem a competição para entrada nas instituições gratuitas mais suave – se isso fosse possível – será bem-vinda pelos seus beneficiários (que, de resto, são os mesmos beneficiários de todas as políticas educacionais, sociais e de distribuição de renda que tornam o Brasil no campeão mundial de desigualdade de distribuição de renda no mundo). Também não é preciso muito tirocínio para perceber que, na medida em que o novo exame – o ENEM – passar a ter um papel semelhante ao do ACT ou SAT (que nos Estados Unidos é feito por menos de 20% dos alunos do ensino secundário que se destinam às escolas superiores competitivas) - ele tenderá necessariamente a se preocupar com critérios de validade preditiva. Ou seja, as universidades (usuários) vão querer assegurar a seleção dos melhores alunos, a partir de critérios que elas consideram mais apropriados. Portanto, todos os ingredientes – além dos 500 anos de história que

subjazem às políticas sociais no Brasil – sugerem que o ENEM, como o Vestibular, acabará sendo o grande sinalizador dos currículos de “educação geral”. Os quais, por sua vez, dificilmente terão qualquer preocupação com a maioria dos alunos que terão no segundo grau a terminalidade de sua escolaridade, e que não são candidatos naturais e costumeiros a essas instituições.

Os currículos do ensino médio também serão afetados por um movimento paralelo, iniciado por instituições federais de ensino superior, que assegura quotas para alunos de ensino médio que forem fazendo os testes de forma progressiva – o chamado exame sequencial. Basta observar o currículo das escolas onde esse sistema funciona para ver o que acontece com o currículo.

Estruturado dessa forma, a concepção do “novo” ensino médio tem todas as condições de assegurar o que as políticas sociais brasileiras sempre asseguraram: a manutenção do status quo e a inclusão exclusiva. Incluem-se mais alunos no ensino médio, dá-se o mesmo ensino a todos, sob o pretexto da inclusão e da necessidade de uma “base nacional comum”. E ao mesmo tempo criam-se todas as condições para excluí-los. Seguindo o princípio do igualitarismo formal, todos terão a mesma chance – até o mesmo currículo de educação geral. Se os mais fracos não aproveitarem, é responsabilidade deles. É oportuno lembrar o que já havia dito Ruy Barbosa a respeito dessa tendência elitista das políticas públicas brasileiras: não há nada mais injusto do que tratar igualmente os desiguais.

Reflexões finais

Os dados e argumentos desenvolvidos nas seções anteriores sugerem que o governo brasileiro, com apoio de organismos internacionais como a UNESCO, BID e Banco Mundial, está propondo políticas para o ensino médio que muito provavelmente contribuirão para aumentar ainda mais a distância e as chances de uma adequada integração dos jovens no mercado de trabalho, sobretudo os jovens provenientes das camadas sociais de mais baixa renda e nível de escolaridade.

Limitar o ensino médio às necessidades do mercado de trabalho seria inadequado, e não é o propósito nem das políticas do governo nem o argumento da presente análise. Todo cidadão deve ter o direito e os meios de desenvolver ao máximo o seu potencial intelectual, em suas várias dimensões. A educação e o acesso a instrumentos de promoção da cultura e do saber devem ser democratizadas e acessíveis a todos. Isso não equivale a dizer, no entanto, que para isso exista um só caminho, como um “curso de educação geral”, ou que essa seja a única, ou melhor forma de desenvolver competências transferíveis para a vida e para o mundo do trabalho.

É óbvio que qualquer nível de ensino – inclusive um ensino eminentemente profissionalizante – não deveria ser avaliado unicamente pela sua contribuição para preparar a força do trabalho ou viabilizar a obtenção de uma inserção educacional. Mas também é óbvio que qualquer proposta de ensino médio – que conceitualmente e de fato é terminal para a maioria das populações EM TODO O MUNDO precisa ser avaliado

também a partir desse critério. E, de modo particular, é lícito indagar como as políticas afetam ou pode afetar diferentemente os vários grupos, dos que são excluídos antes do ensino médio, no processo do ensino médio e dos que não continuam a estudar no nível superior.

As análises anteriores sugerem que as propostas do governo não ajudam – e podem mesmo ser negativas para a maioria da população, sobretudo a população mais pobre.

Como subsídio para repensar alternativas e dentro do princípio do *cui bono* que inspira o presente trabalho, apresentamos sumariamente uma lista de sugestões que nos parecem as mais adequadas para melhorar as condições e qualidade de escolarização para a maioria dos brasileiros, mas sobretudo para a maioria, que vem de uma experiência educacional limitada, possui pouco capital social e, se lograr concluir o ensino médio, nele terá sua última passagem pela escolarização formal. Muitas dessas sugestões já foram detalhadas em outra oportunidade (Oliveira, 1995), razão pela qual são apenas mencionadas no presente momento.

Se o objetivo da política educacional é proporcionar as melhores oportunidades de educação e de inserção no mundo de trabalho para a maioria da população, mas sobretudo para os mais carentes, pareceria ser mais conveniente optar por políticas educacionais que contemplassem:

Primeiro: uma prioridade absoluta e firme pela melhoria de qualidade do ensino fundamental. Para a população mais carente faz muito mais diferença um ensino fundamental de qualidade – acoplado a alguma profissionalização – do que um ensino diluído ao longo de quatro, oito ou 11 anos. A massificação do ensino médio faria sentido depois que pelo menos 80% de uma coorte completasse o ensino fundamental em 8 anos, logrando pelo menos 80% de desempenho no teste do SAEB. Antes que isso ocorra será apenas uma inflação de escolaridade, com todos os efeitos negativos de qualquer inflação.

Segundo: a municipalização do ensino fundamental, permitindo maior eficiência e equidade no uso de recursos escassos, bem como a liberação de espaços e vagas para permitir a expansão progressiva e equilibrada do ensino médio, com garantia de recursos para assegurar padrões mínimos de desempenho. (seria preciso ter alguma evidência de que municipalizar produziria melhor uso de recursos, e os demais efeitos indicados aqui. Não me parece auto-evidente)

Terceiro: a flexibilidade e pluralidade de formas de ensino médio, encorajando, ao invés de restringir, a integração entre ensino acadêmico e ensino profissionalizante, bem como introduzindo novas concepções de ensino contextualizado que caracterizam as novas formas de preparação para o mundo do trabalho. Isso implicaria reconhecer a existência de múltiplas vias para desenvolver as competências necessárias para o exercício da cidadania e o ingresso no mundo do trabalho. Essas vias incluiriam escolas

técnicas adaptadas aos novos tempos e modelos do tipo das “academies” e esquemas como o “tech prep”, que combinam o rigor acadêmico com a contextualização.

Quarto: a utilização adequada de estratégias de ensino supletivo para assegurar escolaridade para jovens-adultos, sem precisar inflacionar a demanda de vagas no ensino médio. Esses cursos, que durante muitos anos ainda seriam necessários para atender a uma população que chega ao ensino médio com idade mais elevada, poderiam ser integrados com cursos profissionalizantes, de forma a assegurar maiores chances de integração desses jovens na vida e no mercado de trabalho.

Quinto: a valorização de versões atualizadas de cursos de aprendizagem de duração variável, através dos quais seriam desenvolvidas habilidades básicas e estratégias que permitissem a pessoas de menor nível de escolaridade ampliar a sua capacidade de generalizar e ampliar suas estratégias de aprender a aprender.

Sexto: a valorização da formação profissional sobretudo a formação de tipo médio e longo (aprendizagem, cursos técnicos), reforçando a ampliação de sua visão e escopo e utilizando-as como instrumento de desenvolvimento de competências básicas. O redirecionamento de recursos do sistema S e do FAT poderia assegurar recursos mais do que adequados para esse fim. A desregulamentação da formação profissional – associada a mecanismos de certificação em ocupações onde isso for recomendável - seria condição essencial para que essas iniciativas possam ter aderência ao cambiante mundo do trabalho.

Sétimo: a busca de uma equação razoável de financiamento que assegure um ensino diferenciado e adequado para as várias clientelas. O pré-requisito para a montagem dessa equação depende, em primeiro lugar, da regularização do fluxo escolar, inclusive no ensino médio. Isso liberaria mais de 1/3 dos recursos ora investidos no ensino fundamental e mais de 50% dos recursos do ensino médio. Ao mesmo tempo, seria necessário melhorar a qualidade dos egressos do ensino fundamental, para que possam aproveitar adequadamente de cursos de ensino médio. Para atender adequadamente a uma demanda de 10 milhões de alunos de ensino médio, em diversas modalidades, seriam necessários pelo menos 10 bilhões de reais. Atualmente são gastos para 7,7 milhões de alunos cerca de 2 bilhões de reais, pelos estados, meio bilhão, pelas escolas técnicas federais e pouco mais de meio bilhão pelo sistema S. Um uso judicioso dos recursos do FAT poderia gerar recursos adicionais que, ao contrário do que se vem fazendo, poderiam ser canalizados para atividades de formação profissional com alta densidade conceitual e forte relacionamento com o setor produtivo – como no modelo do SENAI-MG.

As saídas realistas são limitadas. A mais provável, em nome da globalização e da igualdade de oportunidades é diluir os recursos para uma quantidade cada vez maior de alunos, que serão acolhidos em cursos inadequados para o seu perfil. Esta tem sido a história das reformas educacionais no Brasil. Os ganhadores e perdedores são conhecidos. A retórica é mesmerizante.

Uma outra saída seria corrigir primeiro o fluxo escolar e expandir o ensino médio progressivamente e de forma diversificada e seletiva, maximizando as oportunidades para que cada indivíduo encontre a equação mais adequada dentro de suas circunstâncias. Isso implicaria tratar desigualmente os desiguais. A equidade seria obtida através do investimento prioritário nas opções que interessam aos mais carentes – e não aos candidatos ao ensino superior. E também através de vasos comunicantes que permitissem a qualquer indivíduo, independentemente da forma de sua preparação, transitar pelas diversas modalidades de oferta. O problema é que essa visão não apenas explicita a desigualdade, mas corre o risco de diminuí-la.

O que mais impressiona, é como, diante de um problema tão complexo e com alternativas e posições tão polêmicas em todo o mundo, o governo federal proponha uma só forma e uma só alternativa. E, impressiona mais, o fato dessa proposta, conforme argumentado no presente documento, conter todos os elementos que sempre caracterizaram a exclusão, o elitismo e a inequidade típicas das políticas educacionais no Brasil.

Referências

Ayalon, Hanna & Gamoran, Adam. Stratification in Academic Secondary Programs and Educational Inequality in Israel and the United States. *Comparative Education Review*, 2000, vol. 44, 1, pp. 54-79.

Bueno, M. S. S. Orientações Nacionais para a Reforma do Ensino Médio: dogma e liturgia. *Cadernos de Pesquisa*, Março 2000, 109, pp. 7-23

Castro, J.A. e Fernandes, M.A.C. Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos na Área de Educação – SIGPE: diagnóstico dos gastos públicos na área de educação – 1999. Brasília: IPEA, 1999.

Ferreti, C. J., Silva Jr. J. R. Educação Profissional numa Sociedade sem Empregos. *Cadernos de Pesquisa*, Março 2000, 109, pp. 43-66

Fundação SEADE. Estudos de mercado de trabalho como subsídio para a reforma de educação profissional no Estado de Minas Gerais. São Paulo: Fundação SEADE, 2000

Gomes, C. A. Sucesso e Fracasso no Ensino Médio. *Ensaio*, 24, 7, 1999, pp. 259-280

Gomes, C.A. Regime de Colaboração Intergovernamental: alternativa para a maioria do ensino médio. *Cadernos de Pesquisa*, Março 2000, 109, pp. 25-41

Gomes, C.A. Quanto custa a expansão do ensino médio? Brasília: UNESCO, 1998.

Hirata, H. Da Polarização das qualificações ao modelo de competência. In: Ferreti, C.J. et al (orgs). *Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar*. 5a. ed. Petrópolis: Vozes, 1994

Hull, D. *Opening Minds, Opening Doors: The Rebirth of American Education*. Waco, Texas: CORDE, 1995

ISCR/ACT. Relatório do Teste de Habilidades Básicas. Belo Horizonte: FIEAMG, 1999.

Johnson, L. *Dangerous Minds*. New York: St. Martin's Paperbacks, 1993.

Levin, H. Pedagogical Changes for Educational Futures in Latin America and the Caribbean. UNESCO: Seminário sobre Perspectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 23-25 de agosto de 2000.

Macedo, R. *Seu diploma, sua prancha*. São Paulo: Saraiva, 1998, 2a. edição

Martins, A.M. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio: Avaliação de Documento. *Cadernos de Pesquisa*, Março 2000, 109, pp. 67-87

Murnane, R. J. e Levy, F. Teaching the new basic skills. New York: The Free Press, 1996

Oliveira, J.B.A. Repensando o ensino de segundo grau: subsídios para discussão. Ensaio, 8, 3, 1995, pp. 285-312

Sainz G. Pedro & La Fuente R Mario: Crecimiento Económico, Ocupación e ingresos en América Latina: una perspectiva de largo plazo. UNESCO: Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 23-25 de agosto de 2000.

Stern, D. , Raby, M. e Dayton, C. Career Academies: Partnerships for Reconstructing American High Schools. São Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992

Sternberg, R. J. Successful Intelligente. New York: Plume, 1997

Wiggins, G. Assessing Student Performance: Exploring the Purpose and the Limits of Testing. San Francisco: Jossey-Bass, 1993

Wolff, L. & Castro, C.M. Secondary Education in Lating America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform. Washington, D.C. Inter-American Development Bank, 2000.

Quadro 1
Matrícula no ensino médio por turno

Turno	Rede Estadual	Rede Privada	Brasil
Manhã	20,0	69,8	37,6
Tarde	8,8	7,5	8,5
Noite	71,2	22,7	53,9

Fonte: Censo Educacional de 1999

Quadro 2
Taxas de repetência e abandono no ensino médio

Série	Repetencia	Abandono
1a.	10,4	16,7
2a.	6,3	11,7
3a.	3,6	6,1

Fonte: Censo Educacional de 1999

Quadro 3
Níveis de Escolaridade da População Brasileira

Nível de Escolaridade	Número de pessoas - 1996	Distribuição Relativa
Total	112.912.688	100,0
Sem instrução	20.767.406	18,4
Menos de 4 anos completos	24.967,045	22,1
Quatro anos completos	18.775.600	16,6
E.Fundamental incompleto	19.446.791	17,2
E. Fundamental completo	8.190.071	7,3
E.Médio incompleto	4.532.972	4,0
E. Médio completo	9.276.951	8,2
E. Superior	6.601.031	5,8
Sem declaração	346.123	0,3

Fonte: IBGE, PNAD de 1995

Quadro 4
Educação e Renda

Escolaridade	Com carteira	Média	N	% acumulada
< 1 ano	268	187	4.090.752	8,0
1 ano	292	210	1.041.686	10,0
2 anos	302	232	1.978.238	14,0
3 anos	323	267	2.825.739	20,0
4 anos	373	330	6.013.121	32,0
5 anos	342	324	3.615.752	39,0
6 anos	380	342	2.200.988	47,0
7 anos	397	376	2.353.896	53,0
8 anos	446	460	4.494.467	63,0
9 anos	403	398	1.309.508	65,0
10 anos	424	461	1.698.371	67,0
11 anos	584	629	8.658.889	87,0
12 anos	737	770	860.347	88,5
13 anos	869	899	610.660	90,0
14 anos	1.182	1.067	729.960	92,5
15 anos e mais	1.700	1.711	3.715.390	100,0
Total	566	523	46.687.704	100,0

Fonte: IBGE, PNAD de 1995

Quadro 5
Estrutura de ocupação (Minas Gerais)

	Total (milhares)	%
Prestação de Serviços	1351	26,5
Comércio de Mercadorias	852	16,5
Ind. De Transformação	788	15,5
Serviços Sociais	613	12,5
Ind. Da Construção	482	9,5
Outros	989	19,5
Total	5.065	100,0

Fonte: SEADE, 2000

Quadro 6
Nível de exigência para diferentes ocupações

Nível do Pessoal	Tipo de exigência pelas empresas
Semi-qualificado	De nenhuma ao ensino fundamental completo ¾ exigem no máximo a 4a. série
Qualificado	Ensino fundamental completo 20% exigem o ensino médio 20% não exigem escolaridade
Pessoal administrativo	90% exige ensino fundamental 2/3 exige ensino médio

Fonte: extraído do estudo do SEADE (2000), pp. 36 e seguintes

Quadro 7
Perfil de escolaridade da força de trabalho no Estado de Minas Gerais

Nível de Escolaridade	% Minas Gerais	% Brasil
Nenhum	1	18,4
Até 4 anos	17	38,7
Até oito anos	28	24,5
De 8 a 11 anos	32	12,2
Técnicos de Nível Médio	08	Não disponível
Entre 11 e 15 anos	11	5,8
Pós Graduação	03	Não disponível
Sem resposta	<1	--
Total	Aprox. 100	Aprox.100,0

Fonte: ISCR, 1999

Quadro 8

Escolaridade da população economicamente ativa

	Você trabalhou na semana de referência?		Total
	Sim	Não	
ANOS DE 1 sem ESTUDOS instr./menos 1 ano	89,0%	11,0%	100,0%
2 1 ano	87,2%	12,8%	100,0%
3 2 anos	87,9%	12,1%	100,0%
4 3 anos	88,5%	11,5%	100,0%
5 4 anos	88,8%	11,2%	100,0%
6 5 anos	86,9%	13,1%	100,0%
7 6 anos	85,5%	14,5%	100,0%
8 7 anos	85,6%	14,4%	100,0%
9 8 anos	86,9%	13,1%	100,0%
10 9 anos	81,5%	18,5%	100,0%
11 10 anos	83,1%	16,9%	100,0%
12 11 anos	88,8%	11,2%	100,0%
13 12 anos	88,8%	11,2%	100,0%
14 13 anos	90,8%	9,2%	100,0%
15 14 anos	92,9%	7,1%	100,0%
16 15 ou mais	94,7%	5,3%	100,0%
Total	88,1%	11,9%	100,0%

Fonte: IBGE, PNAD de 1998.

Quadro 9
Percentual de alunos da Educação de Segundo Nível Matriculados na Educação Profissional ou Vocacional

Países	Ano	%	Ano	%	Ano	%
Áustria	96/97	37,9	90/91	41,4	85/86	40,8
Bélgica	95/96	53,7	93/94	52,9	85/86	45,4
Dinamarca	94/95	27,7	--	--	85/86	30,0
Finlândia	96/97	29,9	90/91	22,6	85/86	24,7
França	95/96	27,5	90/91	31,0	--	--
Alemanha	96/97	27,7	90/91	31,0	--	--
R. Unido	96/97	37,2	--	--	85/86	8,3
Irlanda	96/97	9,3	90-91	7,1	96/86	6,7
N.Zelândia	97	18,2	90	2,7	85	0,7
Holanda	96/97	41,2	90/91	51,2	85/86	50,3
Noruega	96/97	33,9	90/91	28,9	85/86	29,8
Suécia	96/97	31,0	90/91	35,9	--	--
Suíça	95/96	30,8	90/91	39,0	85/86	38,3

Fonte: Anuário Estatístico da UNESCO, 1997 e 1999. Não há dados sobre a Austrália, que parece ter experimentado um crescimento idêntico ao do Reino Unido e Nova Zelândia. Em 1997 44,4% dos alunos estavam matriculados na educação profissional.

Quadro 10
Percentual de alunos de segundo ciclo do ensino secundário matriculados no Ensino Profissional e Aprendizagem

Países	1992	1994
Austrália	24,5	--
Japão	27,5	24,7
Nova Zelândia	18,8	24,8
Bélgica	59,2	74,9
Dinamarca	56,2	37,0
França	54,1	46,4
Alemanha	79,6	65,9
Itália	67,4	58,0
Espanha	41,4	23,1
Reino Unido	57,6	----
Áustria	76,0	67,9
Finlândia	54,4	48,6
Noruega	59,8	60,2
Suíça	73,2	62,8

Fonte: OCDE, Education at Glance for 1992 and 1994