

da distribuição de competências, particularmente entre estados e municípios ou o efetivo estabelecimento do regime de colaboração. Finalmente, há necessidade de superar-se a ambigüidade presente na LDB que ao mesmo tempo em que advoga a autonomia pedagógica da escola, estabelece a avaliação ou o controle de qualidade por meio de testes de capacidade cognitiva.

Do equacionamento dessas questões depende a efetiva democratização desta etapa da educação básica para toda a população brasileira.

## O ENSINO MÉDIO

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO

Dois pontos-chave que se relacionam têm norteado a discussão sobre o ensino médio no Brasil. São eles: a quem se destina e quais são suas finalidades. Este capítulo se organizará, portanto, tendo por base estes dois eixos, que serão discutidos inicialmente a partir de uma rápida retrospectiva histórica, uma vez que muitos dos problemas presentes decorrem de políticas passadas; em seguida, será feita uma discussão mais detalhada sobre como a atual legislação (basicamente a Consolidação Federal e a LDB) buscou enfrentar estas questões e, ao final, serão apresentados alguns dados estatísticos com os principais indicadores deste nível de ensino.

### UM RÁPIDO RETROSPECTO HISTÓRICO<sup>1</sup>

O ensino médio no Brasil, assim como o ensino fundamental, nasceu em um contexto no qual o atual país era uma colônia portuguesa sem maior interesse para a metrópole (até a descoberta de ouro e diamante nas Minas Gerais) e que logo se organizou sob a égide da monocultura da cana-de-açúcar para exportação, baseada no latifúndio e no trabalho escravo (dos índios, em um curto e turbulento momento inicial e, posteriormente, dos africanos). O ensino, tanto em Portugal quanto no reino, organizava-se sob uma forma que poderíamos chamar, usando uma terminologia atual, "terceirizada": o Rei entregou nas mãos dos jesuítas o monopólio do ensino e com isso também praticamente se desobrigou de custeá-lo. Estes dois elementos vão modelar o ensino no Brasil com conseqüências até os dias atuais. O primeiro deles, uma base produtiva que excluía a maioria da população (índios, negros e colonos pobres) do acesso ao principal meio de produção (a terra) e que se organizava sob um modelo de produção (trabalho escravo) onde a educação aparecia mais como ilustração para poucos e como mecanismo de reprodução social da rarefeita elite rural e comercial existente do que como meio de formação da pessoa e de acesso ao conhecimento. O segundo elemento, que moldará a educação na jovem colônia, é o padrão de ensino jesuítico. Nascido no seio do movimento da contra-reforma, os "soldados"

<sup>1</sup> Este item foi escrito tendo por referência básica os textos de Romanelli (1985), Piletti (1988), Almeida (1989) e Kuenzer (1997).



da Companhia de Jesus tinham como meta arrebatar o maior número de almas para o catolicismo. Como seus agentes, as caravelas de Portugal e Espanha e como sua principal arma, a educação. Sua formação era essencialmente escolástica, de caráter literário, baseada nos textos clássicos, essencialmente Aristóteles na versão filtrada de São Tomás de Aquino. Sua metodologia de ensino era formalista, centrada na hermenêutica e arredia a qualquer experimentação; valorizava a repetição como instrumento de aprendizagem e a disciplina rígida como elemento de formação do caráter.

Os jesuítas chegaram ao Brasil em 1549 e, em fins daquele ano, já fundavam em São Vicente, São Paulo, um seminário-escola, que viria a ser o modelo de ensino médio no Brasil por mais de dois séculos. Seu currículo tinha por base a *Ratio Studiorum* e se estruturava por cerca de nove anos, envolvendo estudos de Retórica, Humanidades, Gramática Latina, Lógica, Metafísica, Moral, entre outros. Como seu nome indica, o objetivo básico destas escolas era a formação de sacerdotes, que se completava no nível superior. Contudo, elas se apresentavam também como a única oportunidade de os filhos da elite local obterem uma formação adequada que os preparasse para o ingresso nos cursos superiores a serem feitos na Europa. Portanto, o ensino médio no Brasil já nasce com um caráter seletivo, propedêutico, com um currículo centrado nas Humanidades, pouco afeito às ciências experimentais e com uma metodologia que valorizava a disciplina e a memorização, características que, em linhas gerais, estão presentes até hoje.

Este sólido e bem organizado sistema caiu por terra em 1759, quando os jesuítas foram expulsos da metrópole e do reino por ordem do rei de Portugal, influenciado por seu primeiro-ministro, o marquês de Pombal, que entendia ser este modelo de ensino mais articulado aos interesses dos jesuítas que àqueles da Coroa. Quando de sua expulsão, os jesuítas possuíam no Brasil 17 seminários-escola, um número razoável se considerarmos o pequeno desenvolvimento do país na época. Mas quando lembramos que nessa mesma data a Universidade do México já possuía dois séculos de existência, percebemos a distância, no que se refere à difusão da educação nas colônias, entre a colonização portuguesa e a igualmente espoliativa colonização espanhola.

Substituindo o orgânico, embora conservador, sistema jesuítico, no nível secundário foram introduzidas as aulas régias de Latim, Grego, Retórica e Filosofia, entre outras; um sistema não seriado de aulas avulsas, com professores mal-remunerados, vitalícios no cargo (que muitas vezes sublocavam o seu direito de lecionar) e indicados mais por critérios políticos que por competência. Como os recursos eram limitados à parca receita dos subsídios literários (um tributo que incidia sobre a venda de carne nos açougues e aguar-dente) o número de professores era igualmente limitado e, na prática, a elite

local continuou a frequentar os seminários-escola, agora nas mãos de outras ordens religiosas, mas que reproduziam os antigos métodos dos jesuítas, à luz dos quais boa parte dos seus professores se formaram.

No início do século XIX, o país passou por importantes mudanças políticas, destacando-se a vinda da família real em 1808 e a Independência em 1822, sem que o modelo econômico agro-exportador baseado na monocultura, no latifúndio e no trabalho escravo sofresse alterações de monta. Estas mudanças políticas impactaram principalmente o ensino superior, que era o nível de ensino de real interesse para a elite local. Assim, inicialmente mais ligados aos interesses da coroa portuguesa, surgiram a Academia de Marinha (1808) e a Academia Real Militar (1810). Posteriormente foram criados os cursos que realmente interessavam aos grupos dominantes do império que nascia: os cursos de Ciências Jurídicas e Sociais, criados em 1827 e instalados em 1828 em São Paulo (onde ainda se encontra, agora como Faculdade de Direito da USP) e em Olinda.

Enquanto isto, o ensino médio pouco se alterou, continuando com a função de preparar a diminuta elite local para os exames parcelados (as disciplinas eram eliminadas separadamente), que garantiam acesso aos novos cursos superiores instalados no país. Uma Emenda à Constituição de 1824 (Ato Adicional), promulgada em 1834, gerou uma divisão na responsabilidade sobre a oferta do ensino, ficando as províncias (atuais Estados) responsáveis pelo ensino primário e secundário, e o poder central responsável, basicamente, pelo ensino superior e pelo ensino no município da Corte (Rio de Janeiro). Assim, surgiram os liceus provinciais nos Estados (o primeiro em 1835, no Rio Grande do Norte) e o Colégio Pedro II (1838), na Corte, este último organizado em sistema seriado com o objetivo de servir de modelo para os demais. Pela legislação em vigor, somente aqueles alunos que cursassem o Colégio Pedro II estavam isentos dos exames parcelados para ingresso no ensino superior. A legislação que instituiu os exames parcelados só foi revogada em 1930 e consolidou no ensino secundário o caráter propedêutico que o caracteriza até hoje.

Somente com a ruptura representada pela Revolução de 30 e com o rearranjo, sob a liderança carismática de Getúlio Vargas, dos blocos no poder que se seguiu, e que refletia, por sua vez, a crise profunda no modelo agro-exportador, é que o país verá surgir mudanças de caráter estrutural no seu sistema educacional. Pela primeira vez, nos seus 400 anos de história, o país terá, de fato, um Ministério da Educação, tendo à sua frente um ministro com grande força política (Francisco Campos). Do ponto de vista do ensino médio, já em 1931, em pleno governo provisório, surge o Decreto nº 19.890, que dispõe sobre a organização do ensino secundário, complementado pelo Decreto-Lei nº 4.244, de abril de 1942 (gestão de Gustavo Capanema), que se



constituiu na Lei Orgânica do Ensino Secundário. Este sistema vai sobreviver, em linhas gerais, até 1971. Por ele, o ensino secundário tinha duração de sete anos e se dividia em duas etapas (ginásio de quatro anos e colegial de três anos). Para se avaliar a seletividade do sistema, os alunos que concluíam o ensino primário tinham que se submeter a um exame (exame de admissão) para o ingresso no ginásio. Em caso de reprovação, deveriam cursar um ano de estudo complementar.

Refletindo a industrialização do país e os novos interesses econômicos em jogo, a era Vargas caracterizou-se também pela implantação do ensino profissionalizante, destinado "às classes menos favorecidas", segundo a redação da Constituição Federal de 1937 (Art. 129). Implantou-se, então, um sistema dualista, convivendo lado a lado, um ensino médio propedêutico e outro profissionalizante. Contudo, apenas o primeiro permitia o acesso ao ensino superior. Esta restrição durou até 1953 e só foi abolida integralmente em 1961, com a primeira LDB (Lei nº 4.024/61). Data também da era Vargas a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), sob o estrito controle dos empresários.

O golpe militar de 1964 e o período ditatorial que se seguiu, como não poderia deixar de ser, marcaram profundamente a organização do sistema educacional. No que se refere ao ensino médio, a Lei nº 5.692/71 (aprovada sem discussão, nos sombrios tempos do presidente Médici) mudou de forma radical a tendência legislativa até então seguida. Em primeiro lugar, ela unificou o antigo ginásio (que correspondia ao primeiro ciclo do ensino médio) com o antigo primário, criando o primeiro grau, com oito anos de duração, obrigatório e gratuito nas instituições públicas. Em segundo lugar, transformou o antigo colegial em segundo grau, sem alterar sua duração de três anos. Contudo, a mais radical mudança implantada por esta lei no ensino médio foi a profissionalização compulsória. Assim, pela lei, todas as escolas de segundo grau deveriam assegurar uma qualificação profissional, fosse de nível técnico (quatro anos de duração), fosse de auxiliar técnico (três anos de duração). Tudo indica que o objetivo por trás deste novo desenho do ensino médio, dando-lhe um caráter de terminalidade dos estudos, foi o de reduzir a demanda para o ensino superior e tentar aplacar o ímpeto das manifestações estudantis que exigiam mais vagas nas universidades públicas.

As tentativas de implantação da profissionalização compulsória foram desastrosas (CUNHA; GÓES, 1985). Até 1982, quando a obrigatoriedade da qualificação foi abolida, foram criadas mais de 180 habilitações de nível técnico ou auxiliar técnico, definindo-se perfis altamente especializados e que não respondiam à natural dinâmica do mercado de trabalho. Além disto, as empresas preferiam qualificar internamente seu pessoal do que contratar técnicos por salários mais altos e mais exigentes quanto às condições de trabalho. E quan-

to às escolas? Bem, as escolas particulares, que até fins da década de 1960 encontravam-se, basicamente, em mãos de congregações religiosas e dividiam com o sistema público (que era muito seletivo) as matrículas da clientela de elite, passam por um processo de transformação e vão sendo monopolizadas pelas empresas comerciais de ensino que se especializam em preparar os alunos para o ingresso no ensino superior. Estas escolas criaram a profissionalização de "faz-de-conta". Os alunos cursavam algumas disciplinas que envolviam algum caráter técnico, acessórias ao seu currículo, e obtinham qualificações como, por exemplo, a de auxiliar técnico em Análises Clínicas para aqueles alunos que pretendiam ingressar nos cursos de Medicina, ou auxiliar técnico em Agrimensura para aqueles cuja opção era Engenharia.

Já as escolas públicas, que antes ofereciam ensino propedêutico, em um momento em que os gastos com ensino atingiam os patamares mais baixos dos últimos 50 anos, partiram para o oferecimento de habilitações de baixo custo. Assim, o antigo curso Normal, que desde a sua criação em fins do século XIX era freqüentado pelas filhas da elite (que agora prestavam vestibular para carreiras mais bem-remuneradas), transformou-se na habilitação Magistério, cujos cursos se multiplicaram sem o correspondente aumento nos recursos oferecidos e na qualificação dos professores. Surgem também os inúmeros cursos de Secretariado equipados com nada mais que uma sala com velhas máquinas de escrever, acrescida à estrutura anterior. Por fim, os próprios cursos técnicos pré-existentes, muitos de boa qualidade, longe de se beneficiarem com a nova lei, são por ela penalizados, uma vez que perdem sua identidade diferencial. Assim, os colégios técnicos públicos pré-existentes, e que consumiam recursos acima da média das escolas, viram-se sucateados, nivelados que foram às suas novas congêneres de baixo custo.

Portanto, ferindo os interesses da elite que pouco se interessava pela profissionalização, não tendo o apoio dos industriais a quem pretendia beneficiar e resolvida (em parte e da pior forma) a crise de demanda pelo ensino superior com a explosão da rede privada, a profissionalização compulsória partiu como chegou, revogada pela Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982 e tudo voltou a ser "como dantes no quartel de Abrantes". O período de 1982 até a aprovação da nova Constituição Federal, em 1988, e da nova LDB, em 1996, foi marcado por uma ampliação do sistema público de ensino médio, sem a correspondente ampliação dos recursos financeiros necessários e com o progressivo abandono, por parte da classe média, da rede pública. Consolidaram-se as empresas de ensino na rede privada, em que o ensino é visto tão-somente como mercadoria a ser vendida para um mercado restrito, mas ávido pelo ingresso no ensino superior e disposto a elevado sacrifício financeiro para tanto. Nesta lógica, os professores, assim como os demais trabalhadores do setor de serviços, cumpriam a função de gerar mais-valia para os novos capitalistas da educação.



A partir deste cenário, esboçado em toscas pinceladas, podemos concluir, de uma forma geral, que o ensino médio no Brasil foi construído sob a marca da seletividade (um ensino para poucos) e que seu objetivo central sempre foi a preparação para o ingresso no nível superior (caráter propedêutico), objetivo refletido em conteúdos curriculares desvinculados da realidade concreta da população brasileira, na separação entre teoria e prática e em metodologias de ensino que valorizavam a memorização e a postura passiva do aluno. Com base neste pano de fundo analisaremos, a seguir, as inovações promovidas pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB de 1996.

#### A NOVA REALIDADE LEGAL DO ENSINO MÉDIO CRIADA PELA CF 88 E PELA LDB (LEI Nº 9.394/96)

A primeira e mais importante modificação introduzida pela Constituição Federal de 1988, no que se refere ao ensino médio, diz respeito à sua abrangência. Em sua redação original, a CF de 1988 estabelecia que o dever do Estado com a educação escolar pública seria efetivado mediante a garantia de “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (Art. 208, inciso II). Isto significa uma posição de universalização do ensino médio por parte do legislador constituinte. Este preceito, aliado aos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, que estabelecem que “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (o que significa que pode ser pleiteado no Judiciário) e que o não-oferecimento do ensino obrigatório “importa responsabilidade da autoridade competente”, representavam instrumentos importantes para que o estabelecido na Lei Maior fosse de fato cumprido. Contudo, a Emenda Constitucional 14, de 13 de setembro de 1996, a mesma que criou o polémico Fundef, alterou a redação do Artigo 208 da CF, restringindo direitos ali assegurados. Assim, onde constava “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” passou a constar “progressiva universalização do ensino médio gratuito”, o que pouco significa, visto que hoje 86% das matrículas no ensino médio já são gratuitas. A redação original garantia que, em um prazo razoável de tempo, todos os brasileiros *deveriam* cursar o ensino médio, como aliás ocorre com países com renda *per capita* equivalente à nossa. Esta restrição de direitos, contudo, teve seu efeito de certa forma amenizado, pois o governo de Fernando Henrique Cardoso, no afã de aprovar apressadamente a sua proposta de LDB, promulgada posteriormente à Emenda 14 (20 de dezembro de 1996), manteve, na LDB, a redação original da CF. Assim, consta no seu Art. 4º que trata do dever do Estado com a educação, a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”, ou seja, a redação original da CF. O que vale então? Como a LDB regulamenta a CF e como a redação deste inciso não se

chocha com o texto constitucional, podemos dizer que hoje, o preceito que rege o ensino médio, quanto à sua abrangência, é o de sua progressiva obrigatoriedade. O que mudou é que entre 1988 e 1996 este era um mandamento cuja força emanava da CF que é a lei maior; agora emana da LDB. Resta também inquestionável que o acesso ao ensino médio é um direito do cidadão e um dever do Estado, tendo sido esta a posição hegemônica do Judiciário, pelo menos no Estado de São Paulo, quando acionado. Contudo, mais que os aspectos envolvendo a adequada interpretação da norma jurídica, o que fez avançar de forma impressionante as matrículas no ensino médio, nos últimos anos, foi a pressão social dos jovens e de suas famílias, decorrente de exigências crescentes de certificação do mercado de trabalho e de um salutar anseio de continuidade dos estudos, associadas à melhoria nas taxas de conclusão do ensino fundamental.

#### RESPONSABILIDADE PELO ENSINO MÉDIO

Pois bem, esclarecido que, pela LDB, o ensino médio, em um prazo razoável, deve ser garantido a todos o brasileiros, vejamos agora a quem cabe assegurá-lo. Em primeiro lugar, a CF e a LDB asseguram o direito de sua oferta pela rede privada desde que esta cumpra as normas gerais da educação nacional, seja autorizada e receba avaliação de qualidade por parte do poder público e possua capacidade de autofinanciamento, ressalvados os casos previstos em lei das instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas (BRASIL, 1988, Art. 209; BRASIL, 1996b, Art.7º). Quanto ao sistema público, a responsabilidade pela sua oferta é basicamente dos sistemas estaduais, cabendo à União a não menos importante função de assegurar a equalização das oportunidades educacionais entre as diferentes regiões do país e de garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira (BRASIL, 1988, Art. 211; BRASIL, 1996b, Art. 10). Particularmente enigmática é a redação do inciso IV do Art. 10 da LDB, que estabelece que os Estados e o DF incumbir-se-ão de “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio”. Que distinção o legislador quis apontar ao usar as expressões “assegurar” e “oferecer com prioridade”, respectivamente, para os níveis fundamental e médio? Bem mais adequada e menos ambígua é a redação da CF (BRASIL, 1988, Art. 211, parágrafo 3º) que afirma: “os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”.

#### AVALIAÇÃO E SUPERVISÃO

Outro aspecto importante é saber a quem compete avaliar e supervisionar o ensino médio. Quanto à avaliação, estabelece o Art. 9º (inc. VI) da LDB que compete à União “assegurar o processo nacional de avaliação do rendi-



mento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino". Para o ensino médio o MEC aplica a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), nos mesmos moldes do antigo Saeb, para uma amostra de alunos da 3ª série do ensino médio apenas nos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática, e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), tudo feito sem uma prévia discussão com os sistemas de ensino, como determina a LDB. Este último exame, que poderia cumprir uma importante, embora limitada, função diagnóstica do ensino médio acaba tendo este objetivo distorcido quando o MEC busca transformá-lo em instrumento de seleção para o ingresso nas instituições superiores, em especial por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni). Outra distorção foi o fato deste exame ser pago quando de sua implantação, o que inviabiliza qualquer validade amostral. Com algumas decisões da justiça, apontando a inconstitucionalidade da cobrança, houve um recuo do MEC. De qualquer forma, até o momento, não existe ainda um sistema adequado de avaliação do ensino médio no Brasil, o que depende, antes de tudo, de uma clara definição sobre os reais objetivos deste nível de ensino e da utilização de um conjunto de instrumentos, envolvendo, entre outros, aperfeiçoamento do Censo Escolar, visitas às escolas por comissões externas e auto-avaliação com participação de alunos, pais e profissionais da escola.

Quanto à supervisão das instituições de ensino médio, esta caberá à União e aos municípios (quando constituídos enquanto Sistema Municipal de Ensino) em relação à sua respectiva rede. Aos estados caberá a supervisão de sua própria rede e das instituições deste nível de ensino mantidas pela iniciativa privada (arts.16, 17 e 18 da LDB).

Cabe ainda comentar que o sistema de supervisão do ensino no Brasil, no que se refere à rede pública, não vai além de um controle interno aos sistemas já que os supervisores pertencem às secretarias de educação que estão sendo avaliadas, o que impede qualquer atuação mais autônoma. O mesmo problema ocorre, também, em especial em relação à supervisão pelos estados, na rede privada de ensino, uma vez que é prática comum supervisores de ensino ministrarem aulas nessa rede. No nosso entendimento a supervisão de ensino deveria ser uma carreira à parte nos sistemas de ensino e os supervisores deveriam prestar contas diretamente ao respectivo conselho de educação.

#### FINS DO ENSINO MÉDIO

Façamos agora a importante discussão sobre as finalidades do ensino médio, nos termos da legislação em vigor. A linha mestra é aquela dada pelo

Art. 205 da CF, que fixa como objetivos gerais da educação no país o "pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Estes objetivos gerais recebem o seguinte detalhamento por parte do Art. 35 da LDB ao estabelecer que o ensino médio, enquanto etapa final da educação básica, tem como finalidades:

- I – a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento dos estudos;
- II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
- III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
- IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (BRASIL, 1996b, Art. 35)

Como podemos constatar, os objetivos gerais traçados pela CF e os específicos para o ensino médio, definidos pela LDB, são extremamente ambiciosos e estão muito distantes de tudo o que hoje se pratica neste nível de ensino, com exceção talvez, de seu primeiro objetivo, que trata da sua função propedêutica que, como vimos, remonta à primeira escola jesuíta aqui implantada. Não obstante, mesmo quanto a este objetivo cabe um certo questionamento. Afinal, que preparação adequada para continuidade dos estudos em nível superior podem dar as instituições de ensino médio, públicas e privadas, onde as aulas práticas e os laboratórios, quando existem, possuem um caráter meramente acessório ou de justificativa para maiores mensuralidades?

O segundo objetivo traçado pela lei trata da preparação para o trabalho e para a cidadania. Tem como referência o fato de vivermos em uma sociedade em transformação, onde as condições de trabalho estão em constante mudança. Básico, portanto, é fomentar a capacidade de aprender do educando. Trata-se de tarefa difícil, uma vez que, em função de seu passado elitista, a escola de ensino médio tem uma dificuldade tremenda em conviver com o mundo do trabalho, embora seja formada, em sua maior parte, por trabalhadores (além dos profissionais, os próprios alunos). Sem muita chance de errar, podemos dizer que até hoje o mundo do trabalho não entrou nos currículos e nas práticas escolares. E, como vimos, o breve período de profissionalização compulsória do ensino médio nada fez para alterar este quadro. Decorrerá este fato de uma herança persistente de quatro séculos de escravidão, na qual tudo que era associado ao trabalho remetia à servidão e à inferioridade?

O terceiro objetivo traçado pela lei aponta para o desenvolvimento integral do educando, fomentando sua autonomia intelectual e estimulando o pensamento crítico; também exigirá árduo esforço para o seu cumprimento. Afinal, para estimular a autonomia intelectual e o pensamento crítico, devemos



praticá-los; para formar o cidadão, deve-se vivenciar a cidadania no dia-a-dia. Ora, quando vemos o passado de nossa escola, do ensino fundamental ao superior, onde boa parte dos atuais professores foi formada sob a égide da manutenção do *status quo*, da disciplina imposta exteriormente e onde as dúvidas nunca eram bem-vindas, percebemos a dimensão desta tarefa estabelecida pela lei e como urge uma requalificação do corpo docente. Ainda mais se lembramos que boa parte deles foi formada no período da ditadura militar, quando estes atributos, agora valorizados, eram considerados motivos de punição.

O quarto e último objetivo fixado pela LDB para o ensino médio trata da compreensão dos fundamentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos, relacionando, no ensino de cada disciplina, a teoria com a prática, e também com um longo caminho a ser percorrido até sua concretização. Isto advém do peso da tradição escolástica da escola jesuítica, na qual a experimentação nunca ocupou papel central, aliado ao seu caráter preparatório com vistas aos cursos superiores, para os quais a seleção geralmente é feita através de critérios que valorizam a memorização e a informação. Sem entrar no mérito se o vestibular é a forma mais adequada de selecionar alunos para o ensino superior, é evidente que a maneira como ele se organiza tem importantes reflexos sobre o ensino médio, embora, como tudo indica, tenha pequeno impacto sobre quem entra nas universidades (e os resultados do Enem estão aí para comprovar). Alunos e professores com dificuldade de escrita hoje são o resultado natural dos anos de domínio das questões de múltipla escolha que, dos vestibulares, migraram para os mais diferentes níveis de ensino. Neste aspecto, é louvável o Art. 51 da LDB que estabelece que as universidades, ao deliberarem sobre os critérios de seleção de seus estudantes, deverão levar em conta o seu impacto sobre a orientação do ensino médio. Pena que, até o momento, ele tenha sido ignorado.

No que se refere ao cumprimento dos objetivos fixados para o ensino médio pela LDB, cabe um último comentário. Analisando as diferentes redes que ofereciam, quando da aprovação da LDB, o ensino médio no Brasil, é provável que apenas uma se aproximasse dos objetivos fixados pela nova lei, e não era a rede privada: tratava-se da rede de escolas técnicas federais. Estas escolas ofereciam um ensino médio, geralmente em período integral, com professores qualificados e recebendo salários acima da média (ver tabela 8), com uma forte integração entre teoria e prática. A qualificação para o trabalho era o objetivo básico, mas também a preparação para a continuidade dos estudos era assegurada. Pode ser surpresa para muitos, mas nos vestibulares da USP estas escolas é que apresentavam melhor desempenho: a proporção de aprovados era maior que a proporção de inscritos. Ou seja, no Brasil, ao contrário do que o senso comum e a propaganda insinuam, o bom ensino mé-

dio ainda está para ser construído. Não obstante a superioridade da formação propiciada pelas escolas técnicas federais, em 1997, o então ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, alegando que estas instituições estavam se desvirtuando de sua função original (formação de técnicos para ingresso imediato no mercado, na sua visão) pois muitos dos alunos que as frequentavam ingressavam na educação superior, com o Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, deu fim ao seu modelo original e eficaz, ao estabelecer a separação entre as disciplinas de conteúdo básico do ensino médio e aquelas de conteúdo profissionalizante. Felizmente, este decreto foi revogado em 2004 e a integração entre a formação geral e a formação técnica foi restabelecida, mas não com o caráter compulsório de antes, o que retirou a sua força (Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004).

#### DA ORGANIZAÇÃO E DO CURRÍCULO

O ensino médio, como parte da educação básica, deve obedecer a normas comuns a esta e outras que lhe são específicas. Assim, a carga horária anual mínima é de 800 horas distribuídas por um mínimo de 200 dias de efetivo trabalho escolar. A duração mínima é de três anos. Como no ensino fundamental, admite-se a organização em séries anuais, períodos semestrais ou por ciclos. Nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, pode-se admitir formas de progressão parcial, desde que obedecida a regulamentação do respectivo sistema de ensino (federal, estadual, ou municipal). A avaliação do desempenho do aluno deve ser contínua e cumulativa, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos. São obrigatórios os estudos de recuperação para os alunos com baixo rendimento escolar, de preferência paralelos ao período letivo. A frequência mínima exigida para aprovação é de 75% do total de horas letivas e, portanto, ela não pode ser exigida para cada disciplina, mas para o conjunto das mesmas (BRASIL, 1996b, Art. 23, 24 e 35).

Estabelece ainda a lei (Art. 25) que deve ser assegurada uma relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento de ensino. Contudo, ao contrário de definir qual seria um padrão mínimo nacional para assegurar esta relação adequada, o texto aprovado deixa esta tarefa a cargo dos sistemas de ensino, “à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais”. Como os recursos financeiros são limitados e os alunos são muitos.

Quanto aos currículos, a LDB determina que estes devem ter uma base nacional comum, a ser completada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada ajustada às condições e clientela locais. Eles devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portu-



sa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política (Art. 26). Especificamente quanto ao ensino médio, os currículos devem destacar a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania. A lei estabelece ainda, como diretriz para o ensino médio, o domínio dos conhecimentos de filosofia e sociologia necessários ao exercício da cidadania; uma formulação bastante ambígua e de difícil operacionalização. Arte e educação física entrarão como componentes curriculares obrigatórios do ensino médio. A prática da educação física será facultativa para os alunos que se enquadrem em uma das seguintes situações: cumpram uma jornada de trabalho igual ou superior a seis horas; tenham mais de 30 anos de idade; estejam prestando o serviço militar; possuam algum tipo de afecção que impeça o exercício da prática, ou que tenham prole (BRASIL, 2003d).

A lei estatui também que deve ser oferecida uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar e uma segunda, em caráter optativo, dentro das possibilidades da instituição. Mais uma vez a ambigüidade que permeia toda a LDB: optativo para quem, para o aluno ou para o estabelecimento? Entendo que para o estabelecimento de ensino a oferta deva ser obrigatória, podendo, contudo, escolher a disciplina a ser oferecida de acordo com suas condições. Do contrário, não haveria porque constar na legislação, já que tudo o que a lei não veda é permitido. Quanto à participação da comunidade escolar na escolha da língua estrangeira obrigatória, trata-se de um arroubo democrático do legislador num item de menor importância e de difícil efetivação. Esquivara este ímpeto presente no Art. 14, onde são definidas as normas da gestão democrática e, com certeza, teríamos uma lei bem mais adequada a um regime democrático.

Por fim, o Art. 26-A, incluído pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, estabelece como obrigatório o ensino sobre história e cultura afro-brasileira nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História brasileiras. Define, ainda, a lei que o conteúdo programático incluirá “o estudo da História da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil” (BRASIL, 2003c, Art. 26-A, § 1º). Trata-se de medida relevante e que não pode ficar apenas no papel, pois, como mostram os *Dados preliminares do censo escolar de 2005*, do MEC (BRASIL, 2006b), dos alunos do ensino médio que declararam sua raça/cor, 44% classificaram-se como pardos ou pretos.

Quanto às metodologias de ensino e avaliação, além dos princípios gerais fixados para a educação básica, a LDB (Art. 36, inciso II) estabelece que estas devem estimular a iniciativa dos estudantes, em coerência, aliás, com os objetivos definidos para o ensino médio.

Estas diretrizes fixadas pela LDB foram regulamentadas pela Resolução nº 3/98, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Não é objetivo deste texto analisar estas diretrizes, mas, em linhas gerais, elas estabelecem os princípios estéticos, políticos e éticos que devem nortear a prática administrativa e pedagógica dos sistemas de ensino e de suas escolas (BRASIL, 1998a, Art. 3º). Deixam claro que os “conteúdos curriculares não são um fim em si mesmos, mas meios básicos para constituir competências cognitivas ou sociais, priorizando-as sobre as informações” (BRASIL, 1998a, Art. 5º, inciso I).

A resolução fixa também os princípios da “Identidade, Diversidade e Autonomia”, da “Interdisciplinaridade” e da “Contextualização” como estruturadores dos currículos do ensino médio (BRASIL, 1998a, Art. 6º).

Por fim, a resolução divide a base nacional dos currículos em três grandes áreas do conhecimento: “Linguagem, Códigos e sua Tecnologias”; “Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias”; e “Ciências Humanas e suas Tecnologias” (BRASIL, 1998a, Art. 10).

A estas áreas são acrescidas a educação física e a arte como componentes curriculares obrigatórios e os conhecimentos de filosofia a sociologia necessários ao exercício da cidadania. Quanto à necessária forma de introduzir e articular estes conhecimentos de filosofia e sociologia com as demais disciplinas a resolução em nada acrescenta à LDB.

Esta base nacional comum deverá compreender pelo menos 75% (ou seja, 1.800 horas) do tempo mínimo de duração do ensino médio.

Do ponto de vista geral podemos dizer que a grande vantagem destas diretrizes é que elas não aprisionam os sistemas de ensino e as escolas em estruturas curriculares rígidas, dando-lhes bastante flexibilidade de atuação. Um risco que pode existir é que com a divisão da base nacional comum em três grandes áreas, surjam disciplinas-ponte como Ciências Humanas (reunindo história e geografia) e Ciências da Natureza (reunindo biologia, física e química), com as quais não sejam assegurados nem os conceitos básicos das respectivas áreas, nem a necessária interdisciplinaridade; o que já ocorreu em passado recente com a disciplina de Estudos Sociais e ocorre hoje com a disciplina de Ciências no ensino fundamental.

#### AS HABILITAÇÕES TÉCNICAS

A LDB não alterou significativamente o quadro anterior no que se refere às habilitações técnicas. Ela estabelece (Art. 36, §§ 2º e 3º) que o ensino médio



poderá preparar o educando para o exercício das profissões técnicas desde que atendida a formação geral e que os diferentes cursos do ensino médio terão equivalência legal e habilitarão para o prosseguimento dos estudos. Esclarece ainda (Art. 36, § 4º) que a habilitação profissional poderá desenvolver-se nos estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional (como o Senai, por exemplo).

Como o tema da educação profissional será tratado em capítulo específico deste livro, faremos apenas uma rápida discussão sobre a habilitação profissional de nível médio na modalidade Normal. Trata-se do antigo Magistério da Lei nº 5.692/71, que resgata o nome (apenas ele) que o consagrou desde o século passado. Sua atribuição específica vem definida no Art. 62 da LDB, que estabelece que os docentes que atuarão na educação básica deverão ser formados em nível superior, em cursos de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas primeiras séries do ensino fundamental, aquela fornecida na modalidade Normal. Era, contudo, intenção do legislador garantir que, a partir de 2007, só existissem professores com formação em nível superior ou formados por treinamento em serviço, o que, por consequência, levaria à extinção progressiva dos cursos Normais de nível médio. Não obstante, na redação do § 4º do Artigo 87, consta: “Até o fim da década somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou [...]” (BRASIL, 1996b, Art. 87, grifo nosso), e não “a partir do fim da década”, como era claramente a intenção do legislador. O imbróglio foi resolvido por uma discutível resolução do CNE: que mantém a possibilidade de formação, em nível médio, de professores para a educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental.

#### A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO ENSINO MÉDIO E O ENSINO A DISTÂNCIA

A exemplo do que ocorre no ensino fundamental, a lei estabelece a educação de jovens e adultos no ensino médio para aqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos. Ela pode-se dar sob duas modalidades: cursos presenciais ou exames. Os cursos e exames supletivos serão organizados pelos sistemas de ensino e compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando para o prosseguimento dos estudos em caráter regular (Arts. 37 e 38). Com relação aos cursos presenciais, em 2004 eles representavam cerca de 13% das matrículas no ensino médio regular e a LDB trouxe poucas novidades em relação à legislação anterior. Quanto à manutenção dos exames supletivos, trata-se de um retrocesso ante à (já ruim) legislação anterior: no nível de conclusão do ensino médio, eles só podem ser feitos por educandos maiores de 18 anos. Na lei anterior, feita em plena ditadura, este limite era de 21 anos. Quando lembramos que a idade média com a qual os alunos entram no ensino médio está em torno de 18 anos, percebemos o

impacto de desescolarização desta determinação legal. O projeto original de LDB, aprovado pela Câmara dos Deputados e substituído pela atual lei, fixava um prazo para o fim dos exames supletivos, que oferecem um diploma, mas não a formação definida pela lei e funcionam como uma loteria (a média de aprovação é de 20% dos inscritos). O que é pior é que em boa parte dos Estados brasileiros os alunos devem pagar para fazer estes exames, um valor fixado para cada disciplina na qual se inscreva. Neste caso, de fato, podemos usar a expressão “comprar o diploma”.

De forma orgânica com os exames supletivos surgem os cursos de educação a distância, em todos os níveis de ensino, entre eles o ensino médio. Este é um novo e promissor mercado para a rede privada de ensino, cujo foco inicial é o ensino superior, já que se trata de uma demanda mais reprimida e com maior poder aquisitivo, mas que também inclui o ensino médio. Neste último, reina soberana a Fundação Roberto Marinho, ligada à Rede Globo de Comunicações, com seu *Telecurso 2000*, herdeiro do conhecido de todos os brasileiros, *Telecurso Segundo Grau*, com apostilas vendidas nas bancas de revista e programas televisivos para seu acompanhamento. Estes, por sua vez, descendem do “falecido” (para alegria de muitos) programa radiofônico *Projeto Minerva*, que ia ao ar depois d’*A Voz do Brasil* e procurava, a baixo custo, levar “educação” a todos os rincões do Brasil. O máximo que conseguiu, salvo as exceções de praxe, foi reduzir a audiência radiofônica no seu horário de exibição. Não há saída: um ensino de qualidade tem um custo e ele não é pequeno. A educação a distância, em qualquer nível, pode ser um poderoso aliado na formação do educando; no Brasil, contudo, ela sempre foi confundida com ensino de baixo custo para alunos com um histórico de fracasso escolar. É exatamente para este perfil de aluno que ela não se adequa e, se feita com qualidade, o que implica supervisão qualificada e presencial, seu custo não é pequeno.

#### A FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA O ENSINO MÉDIO E O FINANCIAMENTO DESTES NÍVEL DE ENSINO

O já citado Art. 62 da LDB é muito claro: os docentes que atuarão no ensino médio deverão possuir formação em nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena. Como veremos nos dados apresentados mais adiante, ainda há um número significativo de professores sem esta habilitação, tanto na rede pública quanto na privada. Trata-se, portanto, de um grande, mas imprescindível desafio se desejamos um ensino médio de qualidade.

Quanto ao financiamento, a lei não estabelece uma diretriz específica para este nível de ensino. O único postulado que a ele se refere encontra-se no Art. 11, inciso V, que determina que os municípios que os eventualmente



mantiverem estabelecimentos de ensino médio (ou superior) deverão fazê-lo com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Em outras palavras, um município que, por exemplo, possuir uma escola que ofereça ensino médio, deve aplicar sempre *mais que 25%* de sua receita líquida de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino. A prática tem mostrado que aqueles municípios que atendem alunos no ensino médio geralmente não cumprem este preceito. O artifício mais comum é computar todo o salário dos professores que lecionam neste nível de ensino, e que geralmente lecionam no ensino fundamental, neste último.

Cabe comentar também o papel do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela EC 14 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96, que, ao vincular o recebimento dos recursos nele depositados às matrículas no ensino fundamental regular, pode desestimular os estados e municípios a investir no ensino médio. Este fato, aliado ao aspecto comentado no parágrafo anterior, parece explicar a queda de mais de 100 mil matrículas na rede municipal, entre 1996 e 2004, segundo dados do Censo Escolar do Inep. Na rede estadual não se constatou este processo, embora o crescimento das matrículas tenha-se apresentado de mais lento nos últimos anos e, ao que tudo indica, muitos estados também estão se valendo do artifício de contabilizar no ensino fundamental despesas que são, de fato, realizadas com o ensino médio.

De qualquer forma, no que se refere ao seu financiamento, pela LDB o ensino médio deve ser mantido prioritariamente pelos estados, com a ação suplementar da União visando a assegurar um padrão mínimo de qualidade e uma equalização entre as regiões do país. Esta ação suplementar determinada pela lei não tem sido cumprida pela União, cuja ação neste nível de ensino limita-se à manutenção de sua rede de escolas técnicas. Com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que entrou em vigor em 2007, houve um aumento significativo da complementação da União (que deve chegar a 4,5 bilhões de reais, em 2009), mas que ainda é claramente insuficiente para se atingir a qualidade que a educação básica tanto necessita. O novo fundo deve ainda provocar um estímulo no aumento das matrículas no ensino médio tanto na modalidade regular quanto na educação de jovens e adultos de natureza presencial. O fundo poderia provocar também um pequeno estímulo na ampliação do ensino médio em tempo integral, já que o fator de ponderação de suas matrículas (1,3) é 8% superior àquele realizado em tempo parcial. Contudo, como é evidente, este acréscimo está muito aquém do respectivo aumento de custos. Por fim, o fundo representa um grande avanço no que se refere ao controle social, já que a composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

assume um caráter mais democrático e eles passaram a ter como atribuição a supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual, o que lhes dá uma importância estratégica.

#### OS DESAFIOS DA TRANSFORMAÇÃO DA LEI EM REALIDADE

No Brasil vive-se um fenômeno interessante: por um lado somos capazes de fazer leis extremamente avançadas no sentido do fortalecimento dos direitos sociais, como é o caso, por exemplo, do Estatuto da Criança e do Adolescente e de nossas leis ambientais; por outro lado, convive-se com uma certa tranquilidade com o não-cumprimento destas mesmas leis. Criou-se até o ditado: lei que “pega” e lei que “não pega”. Num país de grandes dimensões como é o nosso, poucos movimentos sociais possuem a capacidade de primeiro mudar a realidade para depois mudar a lei, como faz, com relativo sucesso, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). Portanto, o que se busca é canalizar o limitado potencial de pressão da sociedade civil organizada para, via legislação, procurar mudar uma realidade arcaica que, do ponto de vista do atendimento dos direitos sociais, coloca o Brasil numa posição vexatória quando comparado inclusive com nações bem mais pobres. O legislador, por sua vez, tende a votar leis mais progressistas, com o intuito de agrandar sua base eleitoral, mas não viabiliza os meios para a sua efetiva concretização. E no caso das políticas sociais, o meio de sua efetivação é a destinação de recursos financeiros através dos orçamentos votados e do acompanhamento, pelo Parlamento, de seu estrito cumprimento pelo Executivo, como fazem as nações mais desenvolvidas. Ora, isto não acontece no Brasil: ou os recursos não são incluídos no Orçamento ou, quando isto acontece, já se sabe que o Poder Executivo não irá aplicá-lo.

Muito embora, como vimos, a LDB não seja a lei da educação que gostaríamos, uma lei que, de fato, fizesse um novo desenho de pacto social para a educação no país e assegurasse um ensino público de qualidade a todos os brasileiros, ela representou importantes avanços. No que se refere ao ensino médio, estes avanços se deram, como vimos, na determinação da progressiva universalização de sua obrigatoriedade e gratuidade e na explicitação de objetivos que, se cumpridos, asseguram uma educação realmente básica para todos os estudantes que o concluírem. Nesta etapa final, buscaremos alinhar a dimensão desta tarefa. Para tanto, apresentaremos, a seguir, um conjunto de tabelas e quadro com os principais indicadores sobre o ensino médio, acompanhadas de sucintos comentários.

Pelos indicadores apresentados, constata-se que o ensino médio apresentou um crescimento impressionante no período de 1971 a 2004, com suas matrículas no ensino regular ampliando-se mais de 8 vezes. A rede estadual



Tabela 1. Evolução da matrícula do ensino médio regular no Brasil (1971-2004)

Ano	Total		Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	Alunos (mil)	71=100	%	71=100	%	71=100	%	71=100	%	71=100
1971	1.119	100	4,0	100	47,9	100	4,6	100	43,5	100
1980	2.819	252	3,1	195	47,0	247	3,5	192	46,5	269
1991	3.770	337	2,7	227	65,6	461	4,7	344	27,0	209
2000	8.193	732	1,4	256	81,3	1.243	3,2	509	14,1	237
2004	9.169	819	0,7	151	85,1	1.455	2,1	368	12,1	228

Fonte: o autor com base em dados primários do MEC/Inep.

foi a que mais cresceu (14,6 vezes) e a particular, juntamente com a federal, foi a de menor crescimento (Tabela 1). A queda abrupta das matrículas na rede federal em 2004 parece decorrer dos efeitos do Decreto nº 2.208/97 que, como vimos, provocou uma cisão entre a formação geral e a habilitação técnica. Quanto à rede particular, vale ressaltar que esta ainda não conseguiu recuperar os alunos que possuía em 1980, o que é um claro indicador da redução da classe média no país.

Apesar deste grande crescimento das matrículas, a Tabela 2 mostra que muito há que ser feito, em especial no que diz respeito à Taxa de Escolarização Líquida, cuja média no país é de apenas 33,3%. Isto mostra que, apesar de 83% dos jovens de 15 a 17 anos frequentarem a escola, apenas um terço da população nesta faixa etária encontra-se no ensino médio. A situação mostra-se mais

Tabela 2. Ensino médio: taxa de escolarização e de atendimento por região (2000)

Região	Taxa de Escolarização		Taxa de Atendimento de 15 a 17 anos	
	Bruta	Líquida		
Norte	61,5	17,0	76,4	
Nordeste	56,7	16,7	82,4	
Sudeste	93,4	45,6	85,5	
Sul	82,6	47,1	81,1	
Centro-Oeste	79,0	33,0	84,1	
<b>Brasil</b>	<b>76,6</b>	<b>33,3</b>	<b>83,0</b>	

Fonte: BRASIL (2004f).

Obs.: A Taxa de Escolarização Bruta expressa o percentual da matrícula total no ensino médio Regular em relação à população na faixa etária de 15 a 17 anos. A Taxa de Escolarização Líquida expressa o percentual da matrícula de 15 a 17 anos no ensino médio regular em relação à população na faixa etária de 15 a 17 anos. A Taxa de Atendimento de 15 a 17 anos expressa o percentual da população na faixa etária de 15 a 17 anos que se encontra matriculada na escola (independentemente do nível/modalidade de ensino) em relação à população na faixa etária de 15 a 17 anos.

Tabela 3. Matrícula no ensino médio por região e dependência administrativa em 2004 (%)

Região	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Norte	0,6	92,1	0,3	7,1
Nordeste	0,8	83,7	4,4	11,1
Sudeste	0,7	84,4	1,6	13,4
Sul	0,8	86,3	0,6	12,3
Centro-Oeste	0,8	84,9	0,3	14,0
<b>Brasil</b>	<b>0,7</b>	<b>85,1</b>	<b>2,1</b>	<b>12,1</b>

Fonte: o autor com base nos dados primários: MEC/Inep

Obs.: A soma nas linhas pode resultar diferente de 100% em função dos arredondamentos

crítica nas regiões Norte e Nordeste, em que apenas cerca de 1/6 da população de 15 a 17 anos encontra-se matriculada nesse nível de ensino. A explicação para este fato encontra-se nos elevados níveis de repetência no ensino fundamental, o que faz com que a maioria dos jovens de 15 a 17 anos escolarizados encontre-se neste nível de ensino e não no ensino médio.

A Tabela 3 mostra a distribuição entre as diferentes redes nas diversas regiões do país para o ano de 2004. Primeiramente, constata-se o papel insignificante da rede federal (representada basicamente pelas escolas técnicas federais) que em 2004 respondia por menos de 1% das matrículas, sendo que, em 1971, ela representava 4%. Outro dado interessante e surpreendente é o peso relativo, no Nordeste, da rede municipal (cerca de duas vezes a média nacional). Este fato pode ser explicado por um maior descompromisso dos estados destas regiões com este nível de ensino. De qualquer forma, com a implantação do Fundef a partir de 1998, a tendência é de retirada dos municípios no atendimento deste nível de ensino. Basta dizer que, segundo o Censo Escolar, em 2000 a participação da rede municipal nas matrículas do ensino médio no Nordeste era de 9,5% do total.

Tabela 4. Matrícula no ensino médio regular por idade em 2004 (% do total)

	15 a 17	18 a 19	20 a 24	25 a 29	Mais de 29
0,7	50,8	24,3	16,6	3,7	3,8

Fonte: o autor com base nos dados primários: MEC/Inep

Pela Tabela 4, constata-se que cerca da metade dos alunos do ensino médio encontra-se fora da faixa etária ideal, o que se explica pelo elevado número de reprovações no ensino fundamental e no próprio ensino médio, além da volta à escola de muitos concluintes do ensino fundamental em anos anteriores e que hoje retomam a escolarização, pressionados, entre outras coisas, pe-



Tabela 5. Matrícula no ensino médio regular por série em 2004 (% do total)

Total	1ª	2ª	3ª	4ª	Não-seriada
100	41,3	31,5	25,7	0,8	0,7

Fonte: o autor com base nos dados primários: MEC/Inep

Tabela 6. Matrícula no ensino médio regular no período noturno por dependência administrativa em 2004 (% do total)

Brasil	Federal	Estadual	Municipal	Privada
53,4	3,4	50,4	63,4	7,3

Fonte: o autor com base nos dados primários: MEC/Inep

las exigências do mercado de trabalho. De qualquer forma, segundo os dados do MEC, constata-se um aumento contínuo, embora lento, na porcentagem de alunos do ensino médio na idade correta, ao longo dos últimos 20 anos. Observa-se, ainda, segundo a Tabela 5, uma concentração elevada de matrículas na primeira série do ensino médio. Entre vários fatores que explicam este fato, podemos citar o elevado número de reprovações e o abandono ao final dessa série, bem como o crescimento das matrículas decorrente da ampliação do número de concluintes do ensino fundamental, em especial com os programas de aprovação continuada e exames supletivos. Um terceiro e último dado a se comentar e que é mostrado na Tabela 6 refere-se ao grande número de alunos matriculados no período noturno, que chegam a 50% na rede estadual, a maior de todas. Aqui se destaca também, de forma clara, a diferença entre as redes estadual e municipal, de um lado, e as redes federal e privada, de outro, com o predomínio das matrículas no período diurno nesta última.

Portanto, as Tabelas 4, 5 e 6 oferecem um quadro preciso da grande distorção do ensino médio no Brasil, em que a maioria dos alunos está numa idade na qual já deveriam tê-lo concluído, e por isso trabalham ou estão em busca de emprego e consequentemente estudam à noite, quando estão geralmente cansados, com professores também cansados em seu terceiro turno de trabalho. Tais professores, além de cansados, estão despreparados para lidar com essa clientela, trabalhando com currículos e programas, melhor dizendo, com livros didáticos (que a maioria dos alunos não possui) que nada dizem de relevante para esse aluno.

O resultado natural e esperado é a reprovação, as faltas frequentes, o abandono de uma escola que parece hostil ao aluno trabalhador, que já é mais adulto que adolescente e que, muitas vezes, é tratado como criança. Se queremos cumprir a lei, a perspectiva deve ser o ensino médio diurno, como acontece na maioria dos países, assegurando-se algum tipo de ajuda financeira aos alunos que necessitarem. Enquanto não chegarmos a esta situação,

Tabela 7. Alunos por turma do ensino médio regular por região e dependência administrativa (2004)

Região	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	37	33	38	35	33
Norte	37	33	37	22	39
Nordeste	40	35	41	36	36
Sudeste	37	34	38	36	31
Sul	33	28	32	31	34
Centro-Oeste	35	33	36	22	33

Fonte: o autor com base nos dados primários: MEC/Inep

que se introduzam no período noturno conteúdos e metodologias adequados ao aluno que o frequenta, atendendo ao que manda o inciso VI do Art. 208 da CF: “oferta do ensino noturno regular, adequado às condições do educando”.

Na Tabela 7 são apresentados os dados da relação alunos/turma para diferentes regiões do país, levando-se em conta as distintas dependências administrativas. Como se sabe, esta razão é um elemento muito importante para garantir um ensino de melhor qualidade assim como é, também, elemento decisivo na definição do custo-aluno, uma vez que, quanto maior esta razão, menor o custo. Considerando que estes dois fatores atuam em sentidos opostos, a definição da razão alunos/turma é um dos elementos mais debatidos no mundo todo. De qualquer forma, o que os dados mostram é que as redes federal e particular são aquelas que apresentam melhor relação aluno/turma. No pólo oposto encontra-se a rede estadual, que é exatamente onde está a maioria dos alunos do ensino médio. Considerando as diferentes regiões do país, o Sul destaca-se positivamente, com uma média de 33 alunos/turma, enquanto o Nordeste é o destaque negativo, com 40 alunos/turma em 2004.

Outro insumo importante quando se discute a qualidade do ensino são os salários dos professores, pois no processo de ensino-aprendizagem não existe tecnologia que possa prescindir de um bom professor e, para atrair profissionais competentes e qualificados, a remuneração é fator fundamental. A Tabela 8, construída a partir dos dados respondidos pelos professores no *Censo dos profissionais do magistério da educação básica*, realizado pelo MEC no final de 2003, mostra que, com exceção da rede federal, o padrão salarial deixa muito a desejar e está bem abaixo daquele recebido por profissionais com nível de formação equivalente (BRASIL, 2005b). Assim é que o salário da metade dos professores que lecionavam no ensino médio não ia além de R\$ 903,00/mês. A título de comparação, levantamento feito pelo Inep em 2002, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, mostra que, em 2001, o salário médio mensal de um policial civil



(carreira que não exige formação em nível superior) era de R\$ 1.511,00; o de um advogado era de R\$ 2.497,00 e o de um oficial das Forças Armadas era de R\$ 2.092,00<sup>1</sup>. Outra informação relevante apontada pela Tabela 8 é a que mostra que a mediana dos salários da rede privada, quando se considera o país como um todo, encontra-se muito abaixo dos valores praticados pela rede federal e apenas 11% acima daqueles pagos pela rede estadual, a qual responde pela maioria dos professores. Inclusive nas redes estaduais das regiões Norte e Nordeste as medianas são superiores àquelas da rede privada. Nunca é demais ressaltar que boa parte dos professores que leciona da rede privada trabalha também na rede pública.

Tabela 8. Mediana dos salários do ensino médio regular por região e dependência administrativa em 2003 (em reais)

Região	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	903	2.505	900	544	1.000
Norte	1.200	2.664	1.200	635	1.060
Nordeste	717	2.477	740	400	581
Sudeste	1.040	2.500	1.018	989	1.200
Sul	900	2.624	850	771	1.003
Centro-Oeste	920	2.500	900	740	1.100

Fonte: BRASIL (2005b)

Obs: A mediana delimita 50% dos valores ordenados da série, o que significa que a metade dos professores recebe salários com valores iguais ou inferiores à mediana e a outra metade recebe valores iguais ou superiores à mediana.

Analisando agora a rede estadual, que é onde se encontra a maioria dos professores, constata-se que na região Nordeste é que se encontram os piores salários e, surpreendentemente, a região Norte destaca-se com os maiores valores. Isto pode se explicar pela carência de profissionais com nível superior, pelo maior custo de vida e pela presença de muitos ex-territórios, nos quais os salários de parte dos professores são pagos pelo governo federal, o que acaba deixando aos governos estaduais maior folga para o pagamento de seus professores. Ainda segundo os dados do *Censo dos profissionais do magistério da educação básica* (BRASIL, 2005b), a melhor remuneração na rede pública encontra-se no Distrito Federal (mediana de R\$ 1.883,00/mês), o que se explica por ser o governo federal quem arca com o financiamento da educação nesta unidade da federação. Já os destaques negativos na mediana dos salários são Piauí (R\$ 450,00/mês), Espírito Santo (R\$

<sup>1</sup> Cabe comentar que, no caso dos professores do ensino médio, o salário médio, em 2003, era de R\$ 1.060,00/mês, um pouco acima, portanto, da mediana, mas ainda muito abaixo do rendimento de profissionais com nível de formação equivalente.

Tabela 9. Nível de formação das funções docentes do ensino médio – Brasil, 2002 (% do total)

Região	Até o ensino médio	Superior sem licenciatura	Superior com licenciatura
Brasil	10,7	10,3	79,0
Norte	15,5	14,9	69,6
Nordeste	20,0	13,3	66,7
Sudeste	4,7	8,3	87,0
Sul	8,2	10,7	81,0
Centro-Oeste	20,7	9,2	70,1

Fonte: o autor com base em BRASIL (2004f)

Obs: A soma nas linhas pode resultar diferente de 100% em virtude dos arredondamentos.

540,00/mês), Alagoas (R\$ 556,00/mês) e, surpreendentemente, Santa Catarina (R\$ 600,00/mês).

Os baixos salários ajudam a entender por que, em 2002, como mostra a Tabela 9, 21% dos docentes que atuam neste nível de ensino ainda não possuíam licenciatura, formação mínima exigida por lei desde 1971. Paralelamente, existem muitos profissionais que possuem a qualificação exigida, mas se recusam a lecionar em função da baixa remuneração. Esta carência de profissionais habilitados é mais crítica nas áreas de Física e Química. Entre as regiões, mais uma vez o Nordeste se destaca negativamente, e o Sudeste, positivamente, embora esteja ainda longe do mínimo legal.

Tabela 10. Alunos atendidos pelo ensino médio regular segundo a infra-estrutura disponível em 2002 (% do total de alunos matriculados)

Região	Tipos de instituição	Biblioteca	Lab. Ciências	Lab. Informática	Quadra de Esportes	Acesso à Internet
Brasil	Pública	84	46	56	81	47
	Privada	94	71	83	83	87
Norte	Pública	79	22	34	74	15
	Privada	85	53	73	82	82
Nordeste	Pública	73	23	37	61	33
	Privada	92	52	72	77	71
Sudeste	Pública	87	56	71	89	68
	Privada	94	79	89	85	94
Sul	Pública	98	76	66	91	36
	Privada	99	91	91	88	94
C. Oeste	Pública	78	36	29	83	23
	Privada	91	66	76	84	86

Fonte: o autor com base em dados primários do MEC/Inep



Por último, mas não menos importante, resta saber quais as condições básicas de infra-estrutura com impacto direto na qualidade das escolas frequentadas pelos alunos do ensino médio. Os dados são apresentados na Tabela 10 e mostram o quanto ainda é preciso melhorar as condições de oferta do ensino, em especial nas instituições públicas, embora as escolas particulares ainda deixem muito a desejar frente ao que se proclamam ser. Considerando o país como um todo, preocupa que apenas cerca da metade dos alunos das escolas públicas tenham acesso a escolas com laboratórios de ciências, informática e com acesso à internet. Se com relação a bibliotecas a situação parece melhor, não nos podemos iludir, pois sabemos que a maioria absoluta destas bibliotecas não é administrada por um profissional habilitado, mas sim por professores “readaptados”, que são antes professores que se afastaram da sala de aula por motivos de saúde e que não receberam qualquer preparação para a atividade que exercem e para a qual não foram formados. Preocupa sobremaneira, em especial nas áreas de informática e acesso à internet, a discrepância entre os recursos disponibilizados pelas escolas públicas, quando comparados com aqueles das escolas privadas. Esta distância é particularmente grave nas regiões mais pobres do país, em especial quando se considera que os alunos que frequentam a rede privada muitas vezes já possuem estes recursos em casa, enquanto para o aluno da rede pública a escola é a única oportunidade de acesso a estas novas tecnologias de informação e comunicação. E, o que é pior, a internet só existe graças ao investimento do setor público, mas os benefícios de sua utilização são monopolizados pelos alunos de famílias mais abastadas.

Um passo importante para mudar a situação não só do ensino médio, mas da educação pública do Brasil como um todo, foi dado pela aprovação do Plano Nacional de Educação, pela Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001c). Muito embora esta lei, que define as grandes metas da educação nacional até o ano de 2011, até o momento tenha provocado pouco impacto na realidade educacional do país, em virtude principalmente dos vetos realizados pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso nas metas que envolvem ampliação de recursos públicos, não podemos ajudar a torná-la mais uma lei “que não pega”. Como fica claro no Quadro 1, onde se encontram as principais metas do PNE para o ensino médio, a lei estabelece uma série de metas fundamentais para a construção de uma escola de qualidade no Brasil.

Concluindo este capítulo, podemos dizer que grandes são os desafios para o cumprimento do que a lei estabelece. Eles implicam grande ampliação da oferta do ensino médio e uma mudança radical tanto nos conteúdos ministrados quanto nas práticas escolares, as quais ainda trazem a marca da velha escola jesuíta, embora nem os atuais seminários jesuítas se utilizem mais desta metodologia. O ensino médio precisa ser redesenhado e uma boa forma de

#### Quadro 1. Principais metas definidas para o ensino médio no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001)

- Reordenamento da rede física de modo a assegurar progressivamente instalações físicas exclusivas para o ensino médio separadas daquelas dos demais níveis.
- Atendimento, em 2 anos, de todos os egressos do ensino fundamental, incluindo dos alunos com defasagem de idade e daqueles com necessidades especiais; em 5 anos, atendimento de 50% da demanda, atingindo 100% em 10 anos.
- Melhorar o desempenho dos alunos de forma a atingir níveis satisfatórios no Saeb e demais sistemas de avaliação de desempenho.
  - Em 5 anos, todos os professores com nível superior.
- Em 5 anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infra-estrutura:
  - a) espaço interno com iluminação, insolação, ventilação; b) rede elétrica; c) água potável; d) esgotamento sanitário; e) instalações para higiene;
  - f) instalações para preparo/serviço de alimentação; g) espaço para esporte; h) espaço para recreação; i) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
  - j) adequação para crianças com deficiência; k) biblioteca com acervo atualizado;
  - l) laboratório de informática; m) laboratório de ciências; n) equipamento multimídia para ensino; o) telefone; p) serviço de reprodução de textos; q) universalização progressiva do acesso à internet.
- Garantir a existência de conselhos escolares com a participação da comunidade na gestão.
- Incentivar a existência e o funcionamento de organizações estudantis.
- Autonomia pedagógica das escolas e na gerência de recursos mínimos para a manutenção do cotidiano escolar.
- Ampliar a oferta diurna e garantir a oferta noturna para os alunos que trabalham.
  - Revisar a organização do ensino noturno adequando-o às necessidades do aluno trabalhador.
- Programa emergencial para a formação de professores, especialmente nas áreas de ciências e matemática

começar isto é investindo em seus professores, boa parte deles formados em escolas particulares de final de semana, que nunca entraram em um laboratório ou em uma biblioteca de verdade. Outra questão é dotar as escolas com um montante estável de recursos financeiros, repassados periodicamente, para a compra de equipamentos e pequenas reformas, conforme decisão de suas comunidades por meio dos conselhos de escola. Fundamental também é resgatar a dignidade salarial do professor e dos demais trabalhadores da educação, fixar a jornada única para o professor, estabelecer carreiras que estimulem a fixação do professor na escola e na comunidade. Contudo, a questão central que devemos ter em mente é que um ensino de qualidade tem um custo. Um aluno do ensino médio da rede federal custava, em 1995, R\$ 4.500,00 por ano, enquanto seu colega da rede estadual recebia cerca de R\$ 522,00 por ano (CASTRO; FERNANDES, 1999). Pena que o primeiro felizmente representasse



1,4% das matrículas, enquanto o segundo, 81%. Nos Estados Unidos gastam-se, em média, US\$ 7.000,00/ano ([www.nces.ed.gov](http://www.nces.ed.gov)) para um aluno da Educação Básica (faixa etária de 5 a 17 anos). Isto representa 28% de sua renda *per capita*. O Brasil não gasta por aluno-ano 12% de sua renda *per capita*. Se quisermos uma escola com padrão mínimo de qualidade, como determinam a CF e a LDB, temos de gastar pelo menos 25% de nossa renda *per capita* com os alunos da educação básica (PINTO, 2000). Além disto, ou incorporamos a prática dos países desenvolvidos e, a cada ano, asseguramos recursos nos orçamentos dos poderes públicos para que metas e objetivos fixados pela legislação sejam atingidos, ou continuaremos lamentando as leis que “não pegam”.

## A EDUCAÇÃO SUPERIOR

AFRÂNIO MENDES CATANI E  
JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 20 de dezembro de 1996 (Lei nº 9.394/96), constitui-se em marco de referência para o início do processo de reestruturação da educação superior no Brasil. Na verdade, o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir do seu primeiro mandato (1995-1998), deu início a uma ampla reforma que objetivou modificar o panorama da educação no país, particularmente da educação superior. Nesse sentido, promoveu a elaboração e a aprovação de um arcabouço legal capaz de alterar as diretrizes e bases que davam sustentação ao modelo que vinha sendo implementado desde a reforma universitária de 1968. Além disso, vem introduzindo mudanças concretas no padrão de avaliação, de financiamento, de gestão, de currículo e de produção do trabalho acadêmico, o que produz transformações significativas no campo universitário e na identidade das Instituições de Ensino Superior (IES).<sup>1</sup>

A finalidade desse trabalho é compreender e analisar o processo de reestruturação do campo da educação superior tomando por base a LDB. É evidente que essa lei não dá conta da totalidade dos mecanismos implementados na atual reforma desse nível de ensino, articulando-se, na prática, com outras leis, promulgadas desde 1995, e com outros instrumentos legais (medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções, pareceres etc). No entanto, passados mais de dez anos da sua promulgação e considerando a regulamentação produzida, verifica-se que a LDB trazia em seu bojo, seja pela omissão, seja pela flexibilidade de sua interpretação, possibilidades múltiplas de concretização dos parâmetros e dos princípios da reforma iniciada pelo governo FHC.

A LDB trazia, sobretudo, explícita ou implicitamente, uma *nova* forma de ação e de relacionamento entre Estado e IES, especialmente as públicas, onde o Estado assume papel destacado no controle e na gestão de políticas para o setor, sobretudo por meio dos mecanismos de avaliação e de financiamentos.

<sup>1</sup> Todas essas mudanças na educação superior tiveram continuidade no segundo mandato do governo FHC (1999-2002) e também foram objeto de alterações significativas a partir do primeiro governo Lula iniciado em 2003.