

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO:
O PROGRAMA ESCOLA JOVEM**

PAULO MARQUES

**Profa. Dra. Lúcia Mercês de Avelar
Orientadora**

**Este exemplar corresponde à
redação final da Dissertação de
Mestrado defendida por PAULO
MARQUES e aprovada pela
Comissão Julgadora.**

Data: 15/02/2000

**Assinatura: _____
Orientadora**

COMISSÃO JULGADORA:

2000

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE EM EDUCAÇÃO na Área de Concentração: Educação, Sociedade e Cultura à Comissão julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Profa. Dra. Lúcia Avelar.

Dedicatória

**Para minha gata
Para Tainá, minha gatinha
Para Kim, meu gatão**

Agradecimentos

A todos aqueles que contribuíram com a minha formação: professores, amigos e parentes, e, especialmente, aos colegas que iniciaram o Mestrado comigo;

À Marta, minha gata, que sempre acreditou em mim, me apoiando nos momentos de desânimo e me empurrando para frente;

À minha mãe que na sua simplicidade soube me mostrar o caminho do trabalho e da luta;

À amiga Suely que contribuiu para o meu reencontro comigo mesmo.

À minha orientadora Lúcia Avelar que sempre me incentivou. Me apoiou nos momentos de dúvidas e entendeu meus desaparecimentos.

RESUMO

O ensino médio tem se caracterizado, historicamente, no Brasil como um nível de ensino sem identidade, sofrendo pressões entre o ensino fundamental e o ensino superior, de um lado, e do mercado econômico, de outro; caracterizando a problemática que buscamos identificar a partir das categorias: desenho de programas, desigualdade educacional e mobilização social indicativas de nossas análises.

O Programa Escola Jovem, desenhado pelo Governo Federal, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, para enfrentar a problemática da expansão e melhoria do ensino médio no Brasil é o objeto central deste trabalho, tendo como eixo de análise as categorias já mencionadas.

O financiamento da expansão e melhoria do ensino médio, objeto também de análise, constitui-se, na primeira década do milênio, o principal desafio a ser enfrentado pela União e Governos Estaduais, tendo em vista que até 2008 o crescimento da demanda por este nível de ensino, estabelecer-se-á na casa de 10,4 milhões de matrículas, considerando-se a mudança do perfil demográfico da Nação Brasileira como consequência da redução da taxa de natalidade a partir dos anos 80.

Tomamos como pressuposto que a democratização do acesso e permanência deste nível de ensino constitui-se sobretudo num resgate da dívida social para com parcela significativa da população brasileira.

ABSTRACT

The secondary education in Brazil has been historically characterized as an educational level with no identity, being under pressure by the elementary schooling and University on the one hand and the economic market on the other, characterizing the issue which we search to identify based on the categories: program outline, educational unevenness and social mobilizations which are indicative of our analyses.

The Youthful School Program designed by the Federal Government, and sponsored by the Interamerican Bank of Development, to face the issue of expansion and improvement of the secondary education in Brazil is the main topic of this work, having as a center axis of analysis the categories mentioned above.

The financing of the expansion and improvement of the secondary education, also a topic of analysis, constitutes, on the first decade of the millennium, the main challenge to be faced by the Union and State Governments, baring in mind that until the year 2008 the increase on the requests for this educational level, will be on the amount of 10.4 millions of enrolments, considering the shift on the demographic profile of the population of the Brazilian Nation as a consequence of the reduction on births since the early 80's.

We have as a presupposition that the democratization of the access and constancy of this educational level constitutes, above all, the redemption of the social debt with a significant portion of the Brazilian population.

SUMÁRIO

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO: O PROGRAMA ESCOLA JOVEM

Resumo	
Abstract	
Introdução	01
1. Objetivo	03
2.-Metodologia	04
CAPÍTULO I - O ENSINO MÉDIO NO BRASIL	09
1. - Reformas no ensino médio: breve retomada	09
1.1. - A fase tecnicista e a educação para a produtividade	12
2. - A recente reforma do ensino médio	14
2.1. - Pressupostos da reforma de organização do ensino médio	18
2.2. - Educação profissional: novos contextos	20
3. - Diagnóstico quantitativo do ensino médio no Brasil	23
3.1. - Processos determinantes do índice de escolaridade	24
3.1.1.- Taxas de crescimento verificadas através das matrículas	26
3.1.2. - Taxas de distorção série/idade	28
3.1.3. - Formação docente e os limites das desigualdades regionais	30
4. - O financiamento do ensino médio e competências	33
CAPÍTULO II - AVALIAÇÃO DE PROGRAMA NA ÁREA DA EDUCAÇÃO	40
1. - Pressupostos Teóricos	40
1.1. - Intervenção: características	43
1.2. - Intervenção: atores	44
2. - Pesquisa Avaliativa: conceitos e métodos	46
2.1. - Pesquisa avaliativa: classificações	48
2.2. - Pesquisa avaliativa: análises	51
3. - Avaliação de Processo	52
3.1. - Metodologia de avaliação de processo	56
CAPÍTULO III - O PROGRAMA ESCOLA JOVEM: UMA REFERÊNCIA PARA ANÁLISE DO ENSINO MÉDIO	61
1. - A mobilização como estratégia de qualificação do sistema educacional	62
2. - Política educacional e a gestão da qualidade	65
2.1. - Gestão financeira: objetivos	66
2.2. - Inovação para além das amarras legais	67
2.2.1.- Incentivos para inovação	68
3. - O Programa Escola Jovem: o objeto de estudo em questão	71
3.1. - Estrutura, organização e financiamento	72
3.2. - Eixos estruturais do Programa	77
3.3. - Critérios de financiamento do Programa	79
3.3.1. - Indicadores da demanda por equidade regional	81
Principais Conclusões	85
Referências Bibliográficas	93

INTRODUÇÃO

O ensino médio tem se caracterizado, historicamente, no Brasil como um nível de ensino sem identidade, sofrendo pressões entre o ensino fundamental e o ensino superior, de um lado, e do mercado econômico, de outro.

Com as transformações ocorridas na sociedade brasileira o acesso à escolarização ganhou perspectivas de ampliação (populistas ou não) ao longo dos períodos. Com isso o ensino fundamental público passou a receber uma clientela antes não atendida. Conseqüentemente, a pressão sobre a ampliação da oferta e da qualidade do ensino médio tem aumentado ainda mais.

De outro lado, novamente, a pressão do setor produtivo por inserção no mercado mundial, com novas justificativas, tem contribuído para aumentar a exigência por ampliação dos anos de escolaridade da população brasileira, considerada em descompasso com as demais culturas.

Tomando por referência a última década do milênio, a matrícula no ensino médio, no Brasil, saltou de 1990 a 1999, de 3,5 milhões de alunos para 7,7 milhões, uma taxa de crescimento de 158%. Este crescimento reflete o grande fluxo do ensino fundamental somada à pressão do setor produtivo.

A previsão para os próximos anos é que o ensino médio se expandirá ainda mais. Segundo levantamentos realizados pelo

Ministério da Educação, em 1999, menos de 30% da população na faixa etária entre 15 e 17 anos encontra-se matriculada, assim como também é baixa a taxa de conclusão do ensino médio em relação à população de 17 anos. Políticas de modernização projetam para 2008 o início da estabilização desse processo, quando o sistema deverá estar abrigando 10,4 milhões de matrículas, tendo em vista a mudança do perfil demográfico do Brasil como consequência da redução da taxa de natalidade a partir dos anos 80.

No bojo dessas políticas de modernização de busca de ampliação da oferta e da qualidade do ensino, identificamos o Programa Escola Jovem, que como uma resposta a estes desafios traz em seu desenho os objetivos compatíveis com o crescimento e às expectativas das políticas de modernização vigentes.

Nossa prática profissional sempre nos colocou envolvido com o meio educacional exibindo contradições, exigindo posicionamento e compromisso político, seja com a população, seja com as políticas, que bem ou mal, buscam corresponder às exigências da democracia de fato. Desse envolvimento surge a constante inquietação que move nosso desejo de buscar conhecer para continuar acreditando nas possibilidades de transformação.

São algumas de nossas questões:

- Qual a demanda para o ensino médio e como financiá-la em momentos de escassez de recursos? Quais as perspectivas de

obtenção de recursos adicionais? Quais os custos políticos e financeiros na obtenção desses recursos financeiros?

- Como está caracterizada a desigualdade educacional no Brasil contemporâneo e qual a sua relação com a oferta de ensino médio pelo Estado?

- Num Estado federativo como o Brasil, qual é o papel da União na oferta de ensino médio de qualidade?

- Até que ponto projetos com financiamento internacional contribuem para minimizar ou reforçar a desigualdade educacional?

- Como avaliar programas governamentais em fase inicial cujos resultados ainda são desconhecidos?

1. OBJETIVO

O presente estudo ambiciona refletir a problemática apresentada como elemento de compreensão dos fenômenos que compõem a realidade educacional brasileira, fermentando as discussões, imprimindo sentimentos, críticas, elogios e toda uma pluralidade de opiniões que enriquecem o debate e desenham posições.

Não temos a pretensão de esgotar neste trabalho tal reflexão, pois sabemos que ela só terá sentido se, na busca de

respostas, construirmos novos questionamentos que nos aproximem cada vez mais da compreensão.

2. METODOLOGIA

A educação é um dos objetos das Ciências Sociais, uma vez que aborda o conjunto de expressões humanas constantes nas relações, estruturas, processos, sujeitos, significados e nas representações, o que define, para a pesquisa educacional, a necessidade de metodologias apropriadas para a construção teórica de seus significados e relações.

Para tanto, uma metodologia que se pretende apropriada para a pesquisa qualitativa em educação, deve considerar o movimento histórico social e a produção de conhecimento nele gerado.

Desta forma, para a elaboração deste estudo, recorreremos a levantamento bibliográfico abrangendo os estudos de autores brasileiros sobre a problemática da educação, documentos oficiais das políticas educacionais e programas de ensino médio, legislações e bancos de dados do INEP, MEC e IBGE como sustentação de nossas reflexões.

Desenvolvemos estudo dos autores que tratam das teorias que analisam as principais metodologias de avaliação de programas sociais, subsidiando a metodologia por nós utilizada na avaliação do Programa Escola Jovem, objeto principal desta pesquisa.

Recorremos ainda a pesquisa de "sites" na Internet do INEP, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Nações Unidas, Banco Interamericano de Desenvolvimento, UNESCO e Banco Mundial para confronto e atualização dos dados obtidos nos documentos oficiais, além de leitura de relatórios de avaliação de programas da área de educação.

Este trabalho contou ainda com entrevistas informais, via e-mail, com técnicos e especialistas ligados ao MEC, à gerência do Programa Escola Jovem e a outros desdobramentos dele.

Para a análise dos documentos e dos dados recorremos a três categorias que, em nosso entendimento, perpassam a essência deste nosso trabalho. São elas: desenho de programa, desigualdade educacional e mobilização social.

Como desenho de programa buscamos a conceituação que o define: "**como preferências, opções e definições tomadas no espaço político-institucional e que dirigem os modos, formas e tempo da implantação de dado projeto**"(IN SILVA,1999).

A dimensão avaliação da conceitualização do plano ou do desenho, como afirmam Aguillar e Ander-Egg (1994), se constitui numa das três dimensões da avaliação de processo, entendendo processo como *policy learning*, onde a diversidade cultural é reconhecida, valorizada e respeitada em suas diferenças, e a autonomia dos implementadores é levada em conta.

Para subsidiar nosso entendimento sobre desigualdade buscamos referência no contexto da sociologia crítica da educação que a define como: **"a condição na qual os diferentes grupos sociais - definidos principalmente em termos de classes sociais - apropriam-se de forma desproporcional dos recursos materiais e simbólicos da sociedade"**(SILVA,2000,p.38). Trazida para a desigualdade educacional, a que ocorre de forma desproporcional é a qualidade de ensino oferecida às camadas da população em relação aquelas privilegiadas econômica e culturalmente.

Por mobilização social entendemos a organização política das massas de forma consciente e articulada em torno de uma causa, que pode se manifestar de várias formas buscando inscrever em leis seus direitos e deveres no sentido de querer interferir diretamente na sociedade política, nas regras e mecanismos de funcionamento da sociedade e do Estado, via poder legislativo, em vários setores sociais (GOHN,1991).

Por fim, para a análise dos dados utilizamos os pressupostos teóricos da avaliação de programas, enfocando a análise de desenho, tomado como o escopo, tendo em vista a implementação do Programa com vistas a superação da desigualdade educacional no País.

Embora tenhamos utilizado os dados quantitativos para a identificação e dimensionamento da problemática em questão, buscamos incessantemente, a análise qualitativa da problemática, nos respaldando no referencial teórico de Aguillar e Ander-Egg sobre a avaliação de processo desenvolvida no Capítulo II.

Julgamos pertinente esta metodologia para análise do Programa Escola Jovem tendo em vista as características do setor educacional brasileiro onde as competências entre os três níveis do federalismo (União, Estados e Municípios) estão definidas na Constituição e a implementação de um Programa federal pela União precisa, necessariamente, de uma adequada estrutura de incentivos, capaz de induzir os diversos atores a um comportamento, respeitando a diversidade regional, sem ampliar as desigualdades.

Nosso trabalho compõe-se assim em três capítulos.

No Primeiro Capítulo trata o ensino médio sumariamente sem pretensão de aprofundar nas discussões que geraram por várias décadas, uma vasta e rica produção teórica para a ciência da Educação no Brasil. Aborda as principais reformas do ensino médio realizadas no Brasil para situar, historicamente, objeto de estudo: Ensino Médio. Apresenta um diagnóstico do período recente do ensino médio, com ênfase na comparação entre variáveis quantitativas e na análise das qualitativas, com o propósito de se delinear, um quadro geral do ensino médio, suas distorções e suas tendências. Aborda finalmente a estrutura e competências de financiamento do ensino médio.

O Segundo Capítulo estabelece um eixo teórico para análise da problemática do ensino médio no Brasil contemporâneo. Considera a avaliação um processo reconhecido como fundamental para qualquer ação humana, independente da área do conhecimento

ou do setor produtivo, tornando-se igualmente importante na área educacional.

O Terceiro Capítulo apresenta o Programa Escola Jovem, referência do presente estudo, objeto que instigou o interesse pela pesquisa, tendo por fonte os documentos do MEC que orientaram o programa. Na conclusão do Capítulo, muito mais que desenvolver análise, o texto busca, de forma parcialmente descritiva, oferecer ao leitor informações oficiais do Programa que se encontra em pleno processo de implementação dado que potencializa estudos de análise e reflexão.

As análises geradas pela pesquisa e reflexões são apresentadas nas Principais Conclusões que envolve a avaliação do desenho do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio empregando as categorias: Desenho de Programas, Desigualdades Educacional e Mobilização Social, recortadas como estratégia para assegurar a análise qualitativa por entender que a educação é objeto das Ciências Sociais e sua especificidade é essencialmente qualitativa.

CAPÍTULO I

O ENSINO MÉDIO NO BRASIL

Este capítulo tratará o ensino médio sumariamente sem pretensão de aprofundar nas discussões que geraram, por várias décadas, uma vasta e rica produção teórica para a ciência da Educação no Brasil. Abordamos as principais reformas do ensino médio realizadas no Brasil para situar, historicamente, nosso objeto de estudo: Ensino Médio. Apresentamos um diagnóstico do período recente do ensino médio, com ênfase na comparação entre variáveis quantitativas e na análise das qualitativas, com o propósito de se delinear, um quadro geral do ensino médio, suas distorções e suas tendências. Abordamos finalmente a estrutura e competências de financiamento do ensino médio.

Nosso objetivo com este referencial é valorizar o processo histórico como fundamento de análise e reflexão sobre a educação brasileira.

1. REFORMAS NO ENSINO MÉDIO: BREVE RETOMADA

A história da educação brasileira é caracterizada por reformas, sempre com o intuito de adaptá-la às necessidades do momento e ao modelo de desenvolvimento econômico.

A relação entre educação e desenvolvimento pode ser interpretada, segundo Cunha (1989), em três principais sentidos:

"A educação é reconhecida como uma variável política estratégica capaz de intensificar o crescimento da renda, produzir a modernização ou construir uma sociedade justa"(CUNHA, 1989,p.16).

O Brasil chega, nos anos 20, depois de reformas desconexas e incoerentes, com um grupo de educadores reivindicando o direito do povo à educação e a responsabilidade de o Estado provê-la, explicitados no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova (1932).

Nos anos 30 o Brasil mudou a orientação da sua política econômica, enfatizando a industrialização. Utilizou para tanto, um projeto de substituição de importações, demandando um novo perfil profissional da massa trabalhadora, mais especializado. Assim, em função do novo projeto industrial, a questão da formação de uma mão-de-obra mais qualificada assumiu grande importância. Foi então criado o Ministério da Educação e da Saúde Pública, dirigido pelo Sr. Francisco Campos, que protagonizou uma grande reforma no ensino médio nacional. Segundo, Romanelli (1991), era a primeira reforma que atingia toda a estrutura de ensino.

Durante o Estado Novo a orientação político-educacional de preparação de um maior contingente de mão-de-obra para as novas funções abertas foi explicitada no texto da Constituição,

priorizando o ensino profissionalizante como o primeiro dever do Estado em matéria de educação.

Realizou-se, assim, a Reforma Capanema, criando, principalmente o SENAC e SENAI, com o objetivo de capacitar o operariado frente as novas tarefas advindas da política de substituição de importações. **"A educação é cada vez mais sentida como fator importante para o desenvolvimento, mas isso de forma ainda inconsistente"**(ROMANELLI,1991,p.128).

A Reforma de 1942 reforçou o caráter elitista da escola acadêmica, mantendo portanto o dualismo do ensino médio, com duas escolas: a acadêmica e a profissional.

Na década de 50, no pós-guerra, as críticas, no entanto, a este sistema se ampliaram. Teóricos e educadores passaram a criticar a dualidade do sistema e a clamar por sua integração. Foi, então, realizada uma tentativa de unir o ensino profissional com a formação propedêutica. Isso foi feito através da equivalência dos cursos técnicos com o secundário, equivalência essa que não era plena, uma vez que não foi dispensada a obrigatoriedade de exames de complementação das disciplinas não cursadas.

A Lei n° 4.024, de 1961, depois de mais de dez anos de discussão, realizou uma nova reforma no ensino secundário. Essa reforma manteve a dicotomia entre o ensino propedêutico, que preparava para os cursos universitários e o profissional, para o trabalho, esse para as camadas populares. No entanto, propiciou

avanço significativo quanto à articulação dos dois sistemas de ensino, na medida em que incorporou ao sistema regular os cursos técnicos profissionalizantes, estabelecendo a equivalência plena entre os cursos propedêuticos e os técnicos. Porém, a lógica permaneceu a mesma legitimando o caráter seletivo e classista da escola. Foi mantida a separação entre "educação", que pressupunha uma formação enciclopédica e outro profissionalizante com os técnicos.

1.1. A fase tecnicista e a educação para a produtividade

Uma tendência tecnicista, nos anos 60, passa a impregnar as políticas atingindo o meio educacional numa super valorização do saber fazer e da técnica. Avaliações da época que subsidiaram a elaboração de uma nova proposta de reforma afirmavam que os cursos eram excessivamente acadêmicos, não preparavam para o exercício das funções produtivas e não atendiam às necessidades do mercado de trabalho. Para esses ideólogos da reforma fazia-se necessária uma reestruturação de todos os níveis de ensino através de um sistema que desestimulasse a busca pelo ensino superior e buscasse a formação profissional já no 2º grau (KIRSCHNER,1993,p.12).

A Lei nº 5.692/71, sob a égide de um sistema autoritário, deflagrado a partir de 64, trouxe a universalização do ensino profissional no segundo grau, definindo a escola como uma instituição cujo dever principal seria o de preparar o homem para a vida social e produtiva. Também concebeu uma ligação estreita entre a escola e as empresas, por entender que, a escola

por si só, não poderia fornecer a parte operacional desse tipo de formação voltada para o trabalho.

As críticas ampliaram-se à essa escola pública. Nesse contexto foi aprovada a Lei n° 7.044, de 1982, dando nova redação a vários artigos da Lei n° 5.692/71. Dentre essas alterações, cabe ressaltar duas delas: i) o fim da obrigatoriedade da profissionalização do ensino de 2° Grau; e ii) no seu artigo primeiro, a expressão "qualificação para o trabalho" foi substituída por "preparação para o trabalho". Foi extinta a obrigatoriedade formal de profissionalização - que nunca chegou a existir completamente. No entanto, como as leis 4.024/61 e 5.692/71 não estavam revogadas continuaram a coexistir todas as opções possíveis, desde a escola de formação geral às de formação profissional de nível técnico.

A nova Constituição Federal, de 1988, a Constituição Cidadã, além dos direitos fundamentais, definiu que a educação básica é dever do Estado e não se restringe somente ao ensino obrigatório, dos sete aos quatorze anos, uma vez que a obrigatoriedade foi estendida aos que, em idade própria, não freqüentaram os cursos regulares. A Constituição também abre espaço para a nova reforma que será realizada para este nível de ensino, bem como para os demais.

2. A RECENTE REFORMA DO ENSINO MÉDIO

A última reforma realizada no ensino médio, projeto do governo que assume em 1995, como veremos no Capítulo III, estava embasada em alguns dispositivos constitucionais e legais já existentes, principalmente os que estão previstos na Constituição Federal (CF/88) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96).

Do ponto de vista constitucional, o ensino médio foi tratado no artigo 208 da CF, alterados posteriormente pela Emenda Constitucional n° 14/96.

...

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito.

...

Essa modificação altera o conceito da progressiva extensão da obrigatoriedade para o ensino médio. Agora, o que existe é a progressiva universalização do ensino médio gratuito, transformando a exigência legal do ponto de vista dos próprios pais quanto à educação dos filhos ou do próprio cidadão ou cidadã, caso já tenha atingido a maioridade antes de terminar os seus estudos.

Além disso, o artigo 211 tem nova redação, mais precisa, estabelecendo a repartição de competências entre os

níveis de governo, definindo as diversas atribuições entre a União, os estados (e Distrito Federal) e os municípios. Assim, observa-se que:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Em dezembro de 1996 é sancionada a Lei nº 9.394, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, após mais de oito anos de debate e tramitação no Congresso Nacional. A votação de tal peça era urgente para o governo que assumia com o compromisso com a modernização que passava necessariamente pela educação. Uma vez que a própria Constituição confere competência privativa à União para legislar sobre tal matéria foi possível implementá-la rapidamente.

Um dos aspectos relevantes da nova LDB (Lei n° 9.394/96) é o estabelecimento de um redimensionamento dos níveis escolares.

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II - educação superior.

Dessa forma, fica evidente que o ensino médio passa a ser parte integrante do processo de educação básica, um dos elementos intrínsecos à própria condição da cidadania como direito expandido.

Isso significa que o ensino médio passa a integrar a etapa do processo educacional que o país considera básica para o exercício da cidadania, o acesso às atividades produtivas, inclusive para o prosseguimento nos níveis mais complexos da educação, e para o desenvolvimento pessoal, tanto no que se refere a sua interação com a sociedade, quanto a sua plena inserção na mesma.

A Seção IV da LDB trata, em seus dois capítulos, especificamente do ensino médio. O primeiro deles estabelece a duração da etapa e sua finalidades:

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de 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-tecnológico dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

O capítulo seguinte da LDB trata do currículo do ensino médio, definindo diretrizes a serem observadas quando da elaboração do currículo:

I - destacará 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;

II - adotará metodologias de ensino e avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes;

III - será incluída uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma Segunda, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da instituição.

Tendo em vista essas disposições legais o Ministério da Educação apresentou, como parte do projeto de governo, uma reforma de organização do Ensino Médio, em meio à apresentação de uma série de outras propostas de reorganização estrutural e conceitual dos demais níveis de ensino. Além disso, encaminhou ao Congresso Nacional, como previsto na Constituição, o Plano Nacional de Educação.

2.1. Pressupostos da reforma de organização do ensino médio

A reforma parte do pressuposto de que a existência de uma base nacional comum para o currículo não deva se constituir em uma **"camisa-de-força que restrinja a capacidade dos sistemas, dos estabelecimentos de ensino e do educando de usufruírem da flexibilidade que a lei não só permite, mas estimula"**(MEC.1997). Nesse sentido, a flexibilidade deve ser assegurada na organização dos conteúdos que a lei menciona e na metodologia a ser desenvolvida nos processos de ensino.

Um dos pressupostos que está por trás da reforma se refere à concepção do conhecimento como principal fator de produção. Assim, a questão do "aprender a aprender" torna-se um imperativo essencial para um mundo em permanente transformação, em que o indivíduo tenha condições de se transformar efetivamente em cidadão e, ao mesmo tempo, tenha capacidade de se inserir de forma positiva no mundo do trabalho.

Por outro lado, a reforma sugeria qual deve ser o papel da educação na sociedade e sobre quais bases ela deve estar assentada:

- "a) a educação deve cumprir um triplo papel: econômico, científico e cultural;**
- b) a educação deve estar estruturada em quatro alicerces: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver e aprender a ser"**(MEC.1997).

A partir desses elementos, e incorporando as necessidades de flexibilidade, a reforma preconiza a estruturação do currículo em torno dos seguintes pontos:

"a) uma base científica comum, com o objetivo de dotar o educando de conteúdos potencializadores de progressivo domínio da integração ciência e tecnologia;

b) domínio das linguagens, dos códigos, dos instrumentos e dos conhecimentos sócio-culturais, indispensáveis à integração social e à articulação do mundo do conhecimento com o do trabalho"(MEC.1997).

Com isso, lançam-se as bases para o que se pretende, seja uma das maiores inovações apresentadas pela reforma. Ao invés de organizar o ensino em torno das atuais disciplinas, tal como existentes, ditas formais e estanques, propõe-se a estruturação da base nacional comum em núcleos, que passam a ser denominados áreas do conhecimento. Haveria três áreas articuladoras do conjunto da estrutura do ensino médio: a) Códigos e Linguagens; b) Sociedade e Cultura; c) Ciência e Tecnologia.

Os conteúdos mudam sensivelmente de abordagem, uma vez que o uso do conceito estático de disciplina passa a ser substituído pela concepção mais dinâmica de competências e habilidades. De acordo com a reforma, **"a concepção curricular deve ser transdisciplinar, matricial, de forma que as marcas das linguagens, das ciências, das tecnologias, da história, da sociologia, da filosofia estejam presentes em todos os momentos da prática escolar"**(MEC.1997).

A base nacional comum pretende, assim, fornecer os instrumentos capazes de assegurar, além da capacitação para o exercício da cidadania, a preparação para o prosseguimento dos estudos e a preparação para o trabalho, de acordo com o ideal de modernização posto pelas políticas nacionais e imposto, de certa forma, pelo âmbito internacional. Essas políticas disseminam valores de competência e qualidade que recaem sobre a educação e induz o sentimento de responsabilidade do profissional-aluno, tendo em vista a sua capacidade de empregabilidade.

2.2. Educação Profissional: novos contextos

Dentre as alternativas de destinação pedagógica para esse 1/4 da carga horária, o texto da reforma abre a possibilidade de seu uso para a educação profissional, caso o conjunto das características regionais, locais ou da clientela indiquem a necessidade da preparação para o trabalho ser mais próxima da habilitação profissional.

Esse ponto é bastante sensível, uma vez que o Ministério da Educação já antecipou uma definição a respeito da forma de organização do ensino profissional, encaminhado à parte da proposta de reforma do ensino médio. Isso foi efetuado através da aprovação do Decreto nº 2.208, em 1997, que regulamentou os artigos da LDB que tratam da educação profissional. Assim, o atual modelo explicita, de forma mais nítida, a separação entre a educação básica e a educação profissional.

De acordo com o Decreto, a educação profissional passa a contar também com seus próprios níveis de organização. Ou seja,

Art. 3º A educação profissional compreende os seguintes níveis:

I - básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;

II - técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrados na forma estabelecida por este Decreto;

III - tecnológico: corresponde a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico.

Portanto, o sistema previsto pelo Decreto não é impeditivo no que se refere à continuação dos estudos em direção ao nível superior, para aqueles que optem por seguir uma educação profissional de nível técnico. A novidade é que não basta concluir o ensino médio regular para a obtenção de um diploma, mas cursarem separado o profissionalizante para obter a certificação.

As reformas realizadas ao longo da história brasileira, tomaram, quase sempre, a apropriação dual do conceito de educação média ou secundária, seja por parte dos legisladores, seja pelo executivo, porém, é importante observar que, malgrado essa dicotomia de fato estivesse presente em todo o período sumariamente historiado, entendemos que é no tocante a questão da implementação que de fato se perpetuou a exclusão dos setores da população menos favorecidos. A literatura atual da ciência da educação explora ricamente esta questão, que fundamenta nosso

entendimento de a escola pública, na verdade, pouco profissionalizou a massa estudantil da população que freqüentava o secundário e tampouco preparou esse contingente para enfrentar o "funil" do exame vestibular.

Essas reformas empreendidas demonstram a relação intrínseca entre as propostas para a educação e as lutas ideológicas em torno de projeto de sociedade, no que diz respeito à educação e ao ensino médio:

"...a despeito de terem dado uma real contribuição para organizar a educação brasileira, tiveram, como características principais, a centralização e a rigidez excessiva, a inelasticidade da oferta da educação por inelasticidade de organização do sistema, a falta de flexibilidade, a supervalorização do ensino secundário em detrimento de outros ramos do ensino médio (embora tivessem cuidado destes, principalmente, no que toca às Leis Orgânicas) e, com essa valorização, a criação de condições formais para que a procura de escolas fosse favorável àquele ramo do ensino médio"(ROMANELLI,1991,p.187).

Esses dados nos dão refletir sobre até que ponto as reformas empreendidas foram capazes de intensificar o crescimento, produzir a modernização ou construir uma sociedade justa, como assinala Cunha, no início do nosso texto.

Nos parece que as reformas caminharam em direção da modernização da sociedade voltada para os processos produtivos, com vistas a globalização da economia e a participação do país no mercado mundial, realizando os objetivos de uma parcela da sociedade.

Considerando a diversidade cultural do povo brasileiro e das geografias, essa modernização, uma vez que não deu conta de integrar a diversidade, mantendo sua especificidade, ampliou a exclusão social.

A Reforma do Ensino Médio realizada recentemente, como as outras anteriormente apresentadas, não indica caminhos para a maior equidade e qualidade deste nível de ensino. Não leva em consideração que as carências são sistemáticas e se reforçam mutuamente, criando círculos viciosos que unem a reprodução da pobreza a uma educação, quantitativa e qualitativamente, insuficiente. Como afirma Lobo (1998) é uma "nova" política que possibilitará a convivência tranqüila do sistema dual já demonstrado na história da educação brasileira.

3. DIAGNÓSTICO QUANTITATIVO DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL

Nas duas últimas décadas, o perfil da educação brasileira apresentou mudanças significativas. Houve aumento no número médio de anos estudados qualquer que seja a divisão da população adotada. O aumento da escolaridade média reflete-se na queda substancial das taxas de analfabetismo e no aumento expressivo do número de matrículas, em todos os níveis de ensino. A prioridade conferida ao ensino fundamental no período gerou resultados positivos. No entanto, foram insuficientes para assegurar a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer meios para o educando progredir no trabalho

e em estudos posteriores, visto que o ensino médio não foi contemplado com a mesma atenção.

3.1. Processos determinantes do índice de escolaridade

A Tabela I.1. mostra que o aumento da escolaridade média não correu de forma homogênea; pelo contrário, acompanhou as características sócio-econômicas do País e reflete suas desigualdades¹. Os dados referentes à região Nordeste exemplificam esta situação, ficando bem abaixo da média nacional. É importante destacar a grande oscilação deste indicador em relação à variação cor, bem como o relativo equilíbrio dos dados correspondentes às relações de gênero.

¹ Avelar em seu artigo O Sistema Federativo e as Políticas de Desenvolvimento: desafios e perspectivas nos países de forte desigualdade, Maio de 2000, faz uma análise a esse respeito. *“Para ilustrar essa questão tomemos dados sobre a curva da distribuição da renda no Brasil. Segundo o que nos informa o Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 1998, entre 1960 a 1990 a renda dos 20% mais ricos aumentou em 11%, enquanto a renda dos 50% de pessoas mais pobres diminuiu em 6%. A pobreza tem um componente claramente regional, sendo mais elevada nas regiões Norte (43%) e Nordeste (46%), reduzindo em direção ao Sul (20%)...A polarização e a pobreza extrema se encontram no Nordeste rural e nas metrópoles do Sudeste. O quadro resultante se aproxima de um apartheid social... As análises têm mostrado que as diferenças de renda e acesso à educação são um resultado simultâneo de pelo menos dois fatores, a raça e a região. Estes dois fatores combinados são os maiores responsáveis pelo distanciamento entre as classes sociais”*(Avelar.2000).

TABELA I.1
NÚMERO MÉDIO DE ANOS ESTUDADOS BRASIL
1960 A 1990

	1960	1970	1980	1990
Gênero				
Homem	2,4	2,6	3,9	5,1
Mulher	1,9	2,2	3,5	4,9
Cor				
Branco	2,7	....	4,5	5,9
Negro	0,9	....	2,1	3,3
Pardo	1,1	....	2,4	3,6
Amarelo	2,9	....	6,4	8,6
Regiões				
Norte/C.Oeste	2,7	0,9	4,0	....
Nordeste	1,1	1,3	2,2	3,3
Sudeste	2,7	3,2	4,4	5,7
Sul	2,4	2,7	3,9	5,1

Fonte: Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996, PNUD/IPEA, Brasília, 1996.
.... não existem dados disponíveis

Ao observarmos a evolução da distribuição da população por nível de escolaridade (Tabela I.2), percebe-se que houve um avanço considerável na escolaridade correspondente à primeira fase do ensino fundamental (1^a a 4^a séries), que não foi devidamente acompanhada pelos demais níveis de ensino. Em 1990, apenas 19% da população do País possuíam o primeiro grau completo, 13%, o nível médio e 8%, o nível superior.

TABELA I.2
EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR NÍVEL DE EDUCAÇÃO
(%) BRASIL – 1960 A 1990

Nível de Educação	1960	1970	1980	1990
Alfabetizados	54	58	67	78
Fundamental Primeira Fase	41	40	41	38
Fundamental Segunda Fase	10	12	14	19
Média	2	4	7	13
Superior	1	2	5	8

Fonte: Relatório Sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996, PNUD/IPEA, Brasília, 1996.

3.1.1. Taxas de crescimento verificadas através da matrícula

Dados mais recentes devem, no entanto, demonstrar em avanço maior, pelo menos para a segunda fase do ensino fundamental. Isto pode ser esperado, visto que o número de matrículas no ensino médio tem aumentando de forma muito significativa nos últimos anos. Na Tabela I.3 apresentamos os dados referentes ao total e a taxa de crescimento das matrículas iniciais no ensino médio no Brasil e em suas regiões. Em pouco mais de uma década o País apresentou um crescimento de 158,00% no número de matrículas iniciais. A grande surpresa, no entanto, fica para a região Norte que teve um crescimento de 310,00%, ou seja, mais que o dobro da taxa nacional.

TABELA I.3
ENSINO MÉDIO – MATRÍCULA INICIAL TAXA DE CRESCIMENTO
BRASIL E REGIÕES – 1985 A 1999

BRASIL/REGIÕES	1985	1999	Taxa de Crescimento (%)
Brasil	3.016.138	7.769.199	158,00
Norte	128.875	527.754	310,00
Nordeste	695.342	1.732.569	149,00
Sudeste	1.493.980	3.755.718	151,00
Sul	491.617	1.205.622	145,00
Centro-Oeste	206.325	547.536	165,00

Fonte: MEC/INEP/Sinopse Estatística da educação básica, Brasília, 2000.

A análise das matrículas de acordo com a dependência administrativa (Tabela I.4) evidencia a grande expansão da rede estadual. A rede estadual - que no início da década de 70 respondia por 47,9% do total de matrículas no ensino médio - passa a ser responsável por 79,5%². As redes federal, municipal e particular apresentaram decréscimo em suas participações

² Só a rede estadual de São Paulo é responsável por 22,14% do total de matrículas do ensino médio no Brasil.

relativas, com quedas de 4,0% para 1,57%, de 4,6% para 3,62% e de 43,5% para 15,76%, respectivamente.

Portanto, fica claro que a expansão do ensino médio ocorrido no período foi conseqüência de um maior envolvimento dos Estados na prestação deste serviço à sociedade. É importante destacar, também, que o caráter urbano da educação média é mantido no período, estando 98,85% das matrículas localizadas na zona urbana e 64% nas regiões Sul e Sudeste.

TABELA I.4
ENSINO MÉDIO – MATRÍCULA INICIAL
DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E
LOCALIZAÇÃO
BRASIL - 1971 - 1999

Anos	Total (milhares)	Dependência Administrativa (%)				Localização(%)	
		Federal	Estadual	Municipal	Particular	Urbana	Rural
1971	1.119	4,0	47,9	4,6	43,5	98,9	1,1
1975	1.936	4,1	47,5	3,1	45,3	98,9	1,1
1980	2.819	3,1	47,0	3,5	46,5	98,8	1,2
1985	3.016	3,3	59,0	4,4	33,3	98,8	1,2
1989	3.478	2,8	62,4	4,4	30,4	98,9	1,1
1991	3.770	2,7	65,6	4,7	27,0	98,9	1,1
1994	5.073	2,1	71,8	5,3	20,8	99,0	1,0
1996	5.739	2,0	72,1	5,4	20,5	0000	000
1999	7.769	1,6	79,5	3,6	15,7	98,8	1,1

Fonte: MEC/ Fonte: MEC/INEP/Sinopse Estatística da educação básica, Brasília, 2000.

Em relação à distribuição por faixa etária dos alunos matriculados no ensino médio (Tabela I.5) pode-se afirmar que a maioria dos alunos estão situados na faixa de mais de 17 anos (55%). A região que mais se destaca é a Norte, com 72,23% dos matriculados compreendidos nesta faixa etária; o Nordeste vem logo em seguida, com 68,96%. A região Sul tem a clientela mais jovem com 59,68% dos estudantes com 17 anos ou menos, seguida pelo Sudeste, com 49,26% de inscritos com até 17 anos.

TABELA I.5
ENSINO MÉDIO - DISTRIBUIÇÃO POR FAIXA ETÁRIA
BRASIL E REGIÕES – 1999

REGIÕES	Menos de 15 Anos (%)	15 a 17 Anos (%)	Mais de 17 Anos (%)
Brasil	1,17	43,62	55,00
Norte	0,85	26,92	72,23
Nordeste	0,91	30,14	68,96
Sudeste	0,75	48,51	50,91
Sul	3,43	56,25	40,34
Centro-Oeste	1,26	41,05	57,70

Fonte: MEC/INEP/Sinopse Estatística da educação básica, Brasília, 2000.

As explicações para presença de um alunado mais velho no ensino médio são variadas. No entanto, Zibras e Franco (1997) destacam: altos índices de repetência no ensino fundamental e precária situação das famílias, o que pode ocasionar a interrupção temporária dos estudos.

3.1.2. Taxas de distorção série/idade

A elevada idade dos alunos do ensino médio também é refletida nas taxas de distorção série/idade (Tabela I.6). Percebe-se que, entre 1985 e 1994, houve uma modesta melhoria com a taxa caindo de 75,0% para 70,9%. É interessante observar que quanto mais elevada a série, menor a taxa de distorção. Ou seja, são os alunos mais velhos, ingressantes na 1ª série, os que mais se evadem.

TABELA I.6
ENSINO MÉDIO – TAXA DE DISTORÇÃO SÉRIE/IDADE
BRASIL - 1985 - 1994

Anos	Total Geral	Total		
		1ª série	2ª série	3ª série
1985	75,0	76,9	74,9	71,3
1988	74,0	76,2	73,7	69,8
1991	72,5	74,6	71,6	69,1
1994	70,9	72,9	70,5	67,4

Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC

Outra característica do ensino médio brasileiro é o fato de ser freqüentado predominantemente à noite. Tanto em 1989 como em 1999, o índice de matrículas no noturno corresponde a quase 55% do total.

Esta é uma característica nacional, de norte a sul as matrículas à noite superam 50% do total de matrículas. A dependência administrativa surge como um dos condicionantes desta maior afluência das matrículas para o período noturno. Enquanto em nível nacional no ano de 1999, 54,52% das matrículas eram noturnas, na rede estadual de ensino este percentual era 60,99% e na rede municipal chegava a 71,70%. Por outro lado, as redes particular e federal mostram-se predominantemente diurnas, com 21,49% e 20,52, respectivamente, de seus respectivos alunos estudando à noite.

O aproveitamento inadequado dos alunos do turno da noite parece estar diretamente relacionado às condições de funcionamento das escolas e às características dos próprios alunos, conforme Zibras e Franco:

"pesquisas qualitativas têm reiteradamente constatado que a maioria dos jovens do noturno já está inserida no mercado de trabalho ou está em busca de emprego. Daí, a freqüente disputa por uma vaga à noite e, em conseqüência, o funcionamento insatisfatório dessas classes, usualmente superlotadas, principalmente nas escolas de periferia dos centros mais desenvolvidos"(ZIBRAS e FRANCO, 1997).

Tendo em vista a importância do ensino noturno e as especificidades de seu alunado, destacamos a necessidade de uma proposta que se ajuste à realidade do estudante-trabalhador, tanto em nível de estrutura e funcionamento, quanto em relação à proposta pedagógica.

Em relação aos estabelecimentos de ensino verificamos que os de maior porte (mais de 250 alunos) são os mais freqüentados no País. Em 1999, essas escolas abrigavam 85,61% dos alunos matriculados no ensino médio. A importância dos grandes estabelecimentos é um fenômeno nacional. Em nível regional os percentuais variam, com o Sudeste apresentando 88,24%, Norte 86,71%, Sul 84,59%, Nordeste 82,49% e o Centro-Oeste com 78,65% dos alunos matriculados em estabelecimentos com mais de 250 alunos em 1999.

3.1.3. Formação docente e os limites das desigualdades regionais

O grau de formação dos professores do ensino médio, outro elemento de caracterização do ensino médio, é apresentado na Tabela I.7. Do total de 401 mil funções docentes, em 1999, 88,07% das mesmas eram exercidas por professores com ensino superior. Entre os não possuidores de ensino superior, 11,78% tinham o médio completo. O restante 0,15% não tinha nem mesmo o ensino médio completo.

TABELA I.7
Número de Funções Docentes do Ensino Médio, por Grau de Formação - 1999

	Funções Docentes do Pessoal em Exercício				
	Total	Fundamental		Médio Completo	Superior Completo
		Incompleto	Completo		
Ensino Médio %	401.157 100,0	110 0,03	532 0,14	47.235 11,78	353.280 88,07

Fonte: MEC/INEP/Sinopse Estatística da educação básica, Brasília, 2000.

Nota: o mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Na tabela I.8 verificamos a evolução e a distribuição das funções docentes com nível superior. O crescimento da participação de docentes com formação superior no ensino médio deve ser destacado: houve um aumento de 48,2% do total de funções docentes em 1971 para 88,7% em 1999. Mais uma vez as desigualdades regionais estão presentes, com o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste apresentado índices inferiores à média nacional, (77,86%, 82,22% e 78,76%, respectivamente). Por outro lado, as regiões Sul, com 91,48%, e Sudeste, com 93,33%, contribuem para aumentar a média nacional.

Zibras e Franco destacam que:

"esses dados gerais não devem, porém, obscurecer a conhecida realidade de áreas mais deficitárias (por exemplo, as periferias das grandes cidades), nas quais tem aumentado a falta de professores especializados para as diferentes disciplinas" (ZIBRAS e FRANCO, 1997).

Para uma análise mais apurada é necessário um refinamento das estatísticas visando a identificação de possíveis distorções.

TABELA I.8
ENSINO MÉDIO – Funções Docentes com Formação Superior (%)
BRASIL - 1971 - 1999

Anos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C.Oeste
1971	48,2	...	...	...	...	...
1975	64,8	58,4	44,8	71,7	66,4	48,5
1980	75,1	64,2	54,1	83,6	75,6	59,5
1988	83,6	81,1	67,6	90,5	89,2	72,9
1994	84	76,3	68,3	88,2	85,7	74,3
1999	88,7	82,22	77,86	93,33	91,48	78,76

Fonte: MEC/INEP/Sinopse Estatística da educação básica, Brasília, 2000.

O crescimento de 183,73% no número de concluintes do ensino médio no período entre 1980 e 1999 (Tabela I.9) mascara um fato muito interessante. Em toda a década de 80, o número de concluintes cresceu apenas 21,69%; já na década de 90 (1990 a 1999), estes dão um salto de 133,17%.

É importante destacar, mais uma vez, o aumento na participação da rede estadual de ensino, que em 1980 respondia apenas por 37,7% dos concluintes no ensino médio e chega a 1999 como responsável por 69,5%, fato que se explica também pelo aumento do número de matriculados neste tipo de escola.

TABELA I.10
ENSINO MÉDIO – Alunos concluintes por Dependência Administrativa
BRASIL – 1980 - 1999

Ano	Total Geral	Dependência Administrativa			
		Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Particular (%)
1980	541.350	3,0	37,7	3,5	55,8
1984	585.193	3,0	46,7	4,0	46,3
1987	605.504	2,4	51,5	4,1	42,0
1990	658.725	3,0	54,2	4,4	38,4
1993	851.428	2,0	65,7	5,0	27,3
1995	959.545	1,7	66,7	5,3	26,3
1999	1.535.943	1,7	69,5	5,2	23,5

Fonte: MEC/INEP/Sinopse Estatística da educação básica, Brasília, 2000.

O ensino médio, pelo caráter peculiar de ligação entre o ensino fundamental e o superior e de preparação para o "mundo do trabalho", tem concentrado, sistematicamente, alguns dos maiores desafios concernentes ao sistema nacional de educação. Grande parte, senão a maior, dos problemas existentes não são novos, entretanto, enquanto alguns foram enfrentados com sucesso, noutros nem sequer conseguiram entrar na agenda política de nossos sucessivos governantes que se ocupam ainda com a problemática da complementação do Ensino Fundamental da grande maioria de jovens e adultos trabalhadores.

4. O FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO: ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS

A Constituição Federal coloca a educação como dever do Estado nela incluindo a educação infantil, ensino fundamental, médio, superior, pós-graduação e atendimento especializado. Os alunos do ensino fundamental também são atendidos, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208).

Cada nível de governo organiza o seu sistema de ensino, em regime de colaboração. A União organiza e financia o sistema federal de ensino e presta assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento de seus respectivos sistemas de ensino que devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na pré-escola (art. 211).

A participação da União no conjunto de matrículas referente a escolaridade obrigatória é insignificante e no ensino médio restringe-se à manutenção de escolas técnicas e agrícolas. No ensino superior sua participação é mais estratégica, visto que, é responsável por 21% do total de matrículas, desempenhando um papel significativo nas áreas de ciência e tecnologia, bem como, no desenvolvimento de pesquisas.

Para financiar seu sistema de ensino e colaborar com Estados e Municípios a União conta no mínimo com 18% da receita resultante de impostos denominada manutenção e desenvolvimento do ensino e com a contribuição social do salário-educação (art. 212). Para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental que é obrigatório e gratuito são destinados os recursos do salário-educação e metade da receita de impostos vinculada ao setor (art. 60 do ADCT).

Portanto, esta fonte, que é considerada constitucionalmente a principal financiadora do ensino fundamental é na realidade adicional e o salário-educação (quota federal) passa a ser no âmbito da União a principal financiadora deste nível de ensino.

Como a educação é um setor descentralizado já há bastante tempo e não havendo perspectivas de redução do sistema federal, a possibilidade da União aumentar os gastos com educação fundamental e médio é mínima, tendo em vista a estrutura de financiamento prevista na Constituição e nos demais aparatos

legais, leis , portarias, que vincularam os recursos com repasse direto aos Estados e Municípios.

Entretanto, do ponto de vista estratégico, neste nível de ensino, embora o sistema seja mantido pelos Estados e Municípios a União tem um papel importante por duas razões principais:

1° - Pela sua função redistributiva que visa reduzir as desigualdades regionais, tanto em termos financeiros quanto técnicos. Isto não significa eliminar as diferenças, mas impedir a desigualdade.

2° - Pela escassez de recursos, visto que em vários Estados os recursos federais são a garantia da expansão e melhoria do ensino

Desta forma, cabe à União a definição de políticas educacionais, estratégias e prioridades que fundamentem a alocação dos recursos financeiros, assumindo a função de manter o equilíbrio do setor educacional brasileiro, reduzindo suas deficiências e atuando em caráter complementar e supletivo em algumas áreas.

Os Estados e Municípios contam para financiar seus sistemas de ensino com o mínimo de 25% da receita tributária, salário-educação (quota estadual), transferências federais e voluntárias do Ministério da Educação.

Foi criado, em 1996, a partir de uma emenda constitucional (E.C. nº 14), regulamentada pela Lei nº 9.424/96, o FUNDEF, um fundo contábil, composto basicamente com 15% da receita do imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; dos Fundos de Participação dos Municípios, dos Estados e do IPI-Exportação. Desta forma, o FUNDEF é constituído pelos recursos dos estados e municípios.

Criado pelo prazo de dez anos, o FUNDEF é redistribuído entre cada estado e os seus municípios de acordo com número de alunos matriculados nas respectivas redes municipais. Estabelece a E.C. nº 14/96 que o governo federal deverá complementar os recursos do Fundo em nível de cada estado que não atingir o valor mínimo do gasto/aluno/ano, definido nacionalmente. Em 1998, 96,8% dos recursos eram originários dos Estados e Municípios.

Estudos realizados pelo IPEA³ constataam que a maioria dos estados aplicam os recursos constitucionais vinculados à educação.

O quadro a seguir, elaborado por Pinto(1999), mostra o quanto de recursos a União deixou de transferir, em 1998, aos Estados e Municípios.

DÉBITO DO GOVERNO FEDERAL PARA COM O FUNDEF – 1998 (nos termos da Lei nº 9.424/96)			
			R\$ (milhões)
UF	Complementação da União (base: R\$315/aluno)	Valor devido pela União (base: R\$419/aluno)*	Débito da União
AL	1,3	45,4	44,1
BA	112,3	440,9	328,6
CE	48,2	208,5	160,3
GO		75,4	75,4
MA	130,5	303,7	173,2
MG		224,8	224,8
MS		20,9	20,9
PA	97,5	258,6	161,1
PB	3,2	70,4	67,2
PE	10,5	169,7	159,2
PI	21,4	89,7	68,3
PR		1,3	1,3
RN		39,6	39,6
RO		8,5	8,5
SE		9,1	9,1
TO		1,2	1,2
Brasil	424,9	1.967,7	1.542,8

Fonte: STN (*Boletim FUNDEF*, 1998)

Obs.: Só foram incluídos os estados com direito a repasse da União. Na complementação da União para o Pará na situação “I”, estão incluídos 3,4 milhões referentes a débitos de 1997.

O papel do governo federal é o de suplementar os recursos do FUNDEF de forma a garantir que, em nenhum estado, o valor resultante da divisão entre a previsão dos recursos do FUNDEF e a da matrícula no ensino fundamental regular seja inferior a um valor mínimo por aluno fixado em R\$ 300,00 para o ano de 1997 e em R\$ 315,00 para os anos de 1998 e 1999.

Nossa análise, fundamentada no que diz a Lei nº 9.424/96, mostram que o valor mínimo por aluno, em 1998, não poderia ter sido inferior a R\$ 419,00 aluno/ano.

³ IPEA – Financiamento da Educação no Brasil: Dispêndios Públicos Federais, Estaduais e Municipais (1990-1993).

Como podemos verificar os recursos para a educação são hoje todos vinculados - Salário-Educação, impostos e fundos - tendo sua aplicação compulsória prevista constitucionalmente.

No entanto, a divisão da competência quanto as áreas de ensino não é taxativa, no sentido de delimitar as atuações. O sistema de educação se compõe de competência não excludente, e, para certas áreas, concorrentes. Quanto ao ensino médio, cuja competência cabe sobretudo aos estados, é um dos níveis de educação em que mais de uma instância o financia: os estados, como já mencionado, e a União, principalmente custeando as Escolas Técnicas Federais.

A União gasta em média, apenas 7,04% dos recursos destinados a educação e cultura com o ensino médio. Em relação aos municípios, dada sua especialização no ensino pré-escolar, além do ensino fundamental, supõe-se que não desembolsem nenhum recurso orçamentário para o ensino médio. A competência para a promoção desta modalidade de ensino cabe, sobretudo, aos estados.

Neste sentido, a questão do financiamento do ensino médio nos próximos anos constitui-se o principal desafio a ser enfrentado pelos Governos Federal e Estaduais, tendo em vista que até 2008 a previsão é de crescimento da demanda por este nível de ensino, estabelecendo-se na casa de 10,4 milhões de matrículas, tendo em vista a mudança do perfil demográfico do Brasil como consequência da redução da taxa de natalidade a partir dos anos 80. No entanto, o que se nos mostra é que o Estado sofre a escassez de recursos para expandir e aperfeiçoar, inclusive, o

ensino fundamental. Este quadro amplia os desafios para o Estado na definição das políticas públicas, situação referenda pelo mal estar dos excluídos, conforme Avelar:

"No âmbito das políticas públicas, um dos grandes desafios é o da alfabetização de adultos e o resgate de uma dívida educacional que atinge milhares de brasileiros e fere os fundamentos e os direitos de cidadania em qualquer federação. Como afirma Bendix (1964, op. cit.), "o mal-estar dos excluídos torna-se uma questão política"...o direito à associação e o direito à participação, para que os direitos de cidadania sejam plenamente usufruídos (Marshall, 1965, op. cit.), dependem de um acesso mínimo à educação"(AVELAR.2000.p.9).

A democratização do acesso e permanência neste nível de ensino constitui-se num desafio para que se assegure os direitos de cidadania plena à parcela da população brasileira, tendo em vista o número de anos de escolaridade que sabidamente é baixo em comparação com outros países até mesmo em desenvolvimento.

No próximo capítulo abordaremos as metodologias de avaliação dos programas na área da educação como referencial teórico para nossa análise e compreensão do ensino médio, tendo em vista sua complexidade e especificidade geradora de polêmicas, críticas radicais ao sistema, denúncias de ser reforçamento de ideologia neoliberal entre outros. Não podemos, no entanto, nos furtar ao conhecimento de propostas inovadoras e criativas que nos fazem ainda acreditar na possibilidade de construir caminhos ricos na diversidade para o ensino médio.

CAPÍTULO II

A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

O objetivo deste capítulo é estabelecer um eixo teórico para análise da problemática do ensino médio no Brasil contemporâneo. Reconhece a avaliação como um processo fundamental para qualquer ação humana, independente da área do conhecimento ou do setor produtivo, tornando-se igualmente importante na área educacional.

Recuperar a idéia de programa nos remete ao desenho - seu traço inicial - fruto de embates, discussões, conhecimentos já produzidos, experiências implementadas e avaliadas, sobretudo, da sensibilidade e compromisso dos quais devem se revestir aqueles que elaboram programas, principalmente, os que determinam a objetivação do que entendemos por política pública.

1. PRESSUSPOSTOS TEÓRICOS

O conceito de avaliação dos programas públicos surgiu após a segunda guerra mundial, representando, de certa forma, o papel que o Estado começou a desempenhar, nesse momento, nas áreas da educação, do social, do emprego, da saúde etc. O Estado, que passava a substituir o mercado, devia encontrar meios para que a atribuição de recursos fosse a mais eficaz possível. Os

economistas desenvolveram, então, métodos para analisar as vantagens e os custos destes programas públicos. No entanto, suas abordagens revelaram-se insuficientes, especialmente quando queremos aplicá-las aos programas sociais e, especialmente, à educação. A avaliação foi, então, de certo modo, "profissionalizada", adotando-se uma perspectiva interdisciplinar e insistindo nos aspectos metodológicos.

A avaliação de programas é hoje prática incorporada ao cotidiano da administração pública, considerada um instrumento gerencial capaz de subsidiar processos decisórios e lançar luz sobre a lógica das intervenções na realidade social. Isto se torna positivo considerando a história da política brasileira, favorecendo a gestão da coisa pública em momentos de crise fiscal, escassez de recursos, e da ampliação de ambientes democráticos, onde cresce a demanda da sociedade organizada pela transparência na gestão de recursos públicos. Entendemos, que isso só se torna possível com a avaliação sistemática das ações empreendidas pelos governos.

As definições de avaliação são numerosas e poderíamos até chegar a dizer que cada avaliador constrói a sua.

A principal característica da avaliação de programas é, certamente, seu caráter aplicado. Aliás, é este o norte que os avaliadores não podem perder de vista, sob pena de produzir trabalhos desprovidos de utilidade prática. Como salientam Posavac e Carey (1992), a avaliação de programas corresponde à

modalidade de pesquisa que visa atender às demandas informacionais dos administradores de dado programa ou projeto.

Essas informações compreendem aspectos que se referem à concepção do programa (compatibilidade entre os objetivos da intervenção e as necessidades da clientela e *quantum* de serviços oferecidos), à sua estratégia de implementação e a seus resultados e impacto. Os autores mencionam também os custos e os efeitos secundários do programa. As definições encontradas na literatura abrangem basicamente as mesmas definições, à exceção da primeira (custos), que alguns especialistas consideram inadequada à análise de programas sociais.

Aguilar e Ander-Egg definem a avaliação como:

".... uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos. Visam comprovar a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racionais e inteligentes entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados..."(AGUILAR e ANDER-EGG,1994).

A avaliação, como base nesta definição, deve ser feita concomitantemente às outras fases do ciclo das políticas públicas⁴, a saber, construção da agenda, formulação e implementação, dado que em todas elas há decisões importantes a serem tomadas. Assim, dependendo do momento em que é realizada e das necessidades de quem a encomenda, a avaliação serve a múltiplos propósitos, como, por exemplo, orientar ajustes em programas em andamento, determinar até que ponto foram alcançados os objetivos previamente estabelecidos, apontar as razões dos êxitos e fracassos e investigar os efeitos imprevistos da intervenção.

1.1. Intervenção: características

Uma intervenção, qualquer que seja, pode sofrer vários tipos de avaliação. Podemos, por um lado, buscar estudar cada um dos componentes da intervenção em relação a normas e critérios, trata-se então de uma avaliação normativa; por outro lado, podemos querer examinar os componentes de uma intervenção - pesquisa avaliativa.

Algumas definições permitem a constatação de que a área da avaliação e a área da pesquisa coincidem somente parcialmente. A avaliação administrativa não faz parte da área da pesquisa, da mesma forma que existe um campo de pesquisa que não faz parte da avaliação.

⁴ Adota-se aqui o conceito de policy cycle como processo e não sua visão clássica que não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política.

Para ir mais adiante devemos precisar que entendemos por intervenção o conjunto de meio (físicos, financeiros, simbólicos) organizados em um contexto específico, em um dado momento, para produzir bens ou serviços com o objetivo de modificar uma situação problemática.

Nossos estudos mostraram que a intervenção é caracterizada por cinco componentes: objetivos; recursos; bens ou atividades; efeitos e contexto. Ela pode ser uma técnica; um tratamento; uma prática; uma organização; um programa e uma política.

Para precisar melhor, projeto, programa e plano são modalidades de intervenção social, sendo que **projeto** é a unidade mínima de destinação de recursos voltado para solucionar uma situação-problema; um conjunto de projetos é denominado **programa**, que estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados (COHEN e FRANCO,1993); e **plano** é a agregação de programas que representará a política, no âmbito do orçamento, estrutura governamental, recursos humanos etc.

1.2. Intervenção: atores

É necessário compreender que não podemos falar de uma intervenção sem levar em conta os diferentes atores que ela envolve. São eles que dão sua forma particular em um dado momento em um dado contexto. De fato, cada um dos atores pode ter seus

próprios objetivos em relação à intervenção e sua avaliação. Para Santos:

"a avaliação de um programa pode obedecer a critérios e perspectivas várias. Um mesmo programa pode ser considerado um sucesso ou um fracasso por diferentes grupos afetados. Tomadores de decisão podem optar por apoiar um programa com taxa social de retorno negativa em nome de objetivos políticos e econômicos maiores. Sua viabilidade econômica pode, ao mesmo tempo, ser avaliada positiva ou negativamente por diferentes participantes do processo de decisão ou analistas externos (ex.: intelectuais e especialistas da área). Com treinamento, experiência, atitudes e motivações variadas, ocupando lugares diferenciados na estrutura do processo de decisão ou na hierarquia social em geral e, portanto, com prioridades distintas, avaliadores do programa podem atribuir-lhe diferentes objetivos e avaliá-lo de acordo"(SANTOS, 1989).

Posavac e Carey (1992) falam em três tipos de atores: os *program sponsors*, que correspondem às agências de fomento, órgãos governamentais ou a cúpula da instituição do programa; a equipe propriamente dita, formada pelos gestores, pessoal técnico e administrativo; e os clientes ou beneficiários, indivíduos ou grupos que podem ou não ser chamados a participar das decisões pertinentes à intervenção.

O comportamento destes atores é motivado por racionalidades que, muitas vezes, entram em choque. Os *program sponsors*, não raro, utilizam critérios políticos para tomar decisões e fixar os grandes objetivos dos programas; os burocratas, em princípio, orientam-se pelas normas e procedimentos pré-estabelecidos; o corpo técnico, também em tese,

recorre à *expertise* para avaliar suas opiniões e as atitudes. Isso sem falar nos recursos de poder controlados pelos destinatários dos programas, que podem pressionar direta ou indiretamente o governo para fazer valer seus interesses.

2. Pesquisa Avaliativa: conceitos e métodos

Segundo Rossi e Freeman (1993) pesquisa avaliativa é a aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa social para determinar a conceitualização e desenho, implementação e utilidade de programas de intervenção social. A sua história tem coincidido com o crescimento e refinamento dos métodos da pesquisa social, tanto quanto as mudanças ideológicas, políticas e demográficas ocorridas durante este século. Também para eles a importância da pesquisa avaliativa tem aumentado nos últimos anos, devido a diversos questionamentos sobre a expansão dos programas dos governos, aumentando a exigência de efetividade e eficiência.

Para Silva (1999), da necessidade de efetividade dos programas, do entendimento dos processos de seu desenvolvimento e dos resultados que alcançam geram os estudos de avaliação. O modo de intervenção estatal permite compreender como os resultados pretendidos pelos programas podem ou não ser gerados na realidade.

A pesquisa avaliativa neste sentido permite aos formuladores e implementadores dos programas e projetos tomar decisões com maior segurança, identificando os pontos de

estrangulamentos e êxitos dos programas, e, ampliar as possibilidades de implementar políticas públicas capazes de alcançar resultados.

Posavac e Carey (1992) apresentam um panorama das abordagens disponíveis na literatura, que, na prática, podem ser utilizadas conjuntamente. Dentre elas, destacam-se:

- a) o modelo de pesquisa em ciência social (*social science research model*);
- b) a avaliação baseada em objetivos (*goal-based evaluation*);
- c) a avaliação da "caixa preta" (*black box evaluation*),
e
- d) o modelo naturalista ou qualitativo de avaliação (*naturalistic or quantitative evaluation*).

O autor destaca o modelo *research model* que, segundo ele, propicia avaliações mais rigorosas e menos tendenciosas do que o habitual, em virtude do recurso a abordagens experimentais de investigação. Não obstante, as conclusões extraídas por seu intermédio devem ser analisadas criticamente, e não tomadas como juízos definitivos sobre o sucesso da intervenção. Já no caso da avaliação baseada em objetivos é mais sensível às especificidades dos projetos e programas, dado que a equipe responsável participa ativamente das questões de avaliação, o que, em nosso entendimento, caracteriza os aspectos qualitativos.

A avaliação de "caixa preta" (Denis e Champagne, 1997), ao contrário, restringe-se ao exame dos resultados, sem nada indagar sobre os objetivos ou o funcionamento do projeto ou programa. Esta abordagem não se presta à melhoria das intervenções, uma vez que desconsidera a explicação que está por trás dos resultados aferidos. Em nosso entendimento, caracteriza-se como tradicional e autoritária. O modelo naturalista ou qualitativo, por sua vez, prioriza a compreensão do significado da intervenção em detrimento da mensuração de seus resultados. O próprio avaliador realiza a investigação, travando contato direto com as instituições e atores relevantes. Porém, esta abordagem imprime à avaliação um caráter mais descritivo do que explicativo.

Posavac e Carey (1992) recomendam a utilização de modelos ecléticos, visando ultrapassar as dificuldades acima mencionadas e suprir as necessidades informacionais de cada pesquisa.

2.1. Pesquisa Avaliativa: classificações

As avaliações podem ser classificadas segundo diferentes critérios, tais como: o momento em que se avalia, estudado por Cohen e Franco (1993); a procedência dos avaliadores, discutido por Posavac e Carey (1992); e os aspectos da intervenção priorizados e a natureza da questão a ser respondida, por Aguillar e Ander-Egg (1994).

- **o momento em que se avalia:** distinguem-se em avaliações *ex-ante*, realizadas antes que se inicie o programa ou projeto, das avaliações *ex-post*, realizadas ao longo da fase de execução ou após a conclusão do mesmo.

- **a procedência dos executores:** nela as avaliações classificam-se em externas, internas, mistas e participativas. A opção por cada alternativa envolve ganhos e benefícios. Quando a própria administração realiza a investigação, minimiza-se o nível de conflito e aumenta-se a quantidade de informação relevante disponível. Em contrapartida, pode-se perder muito em termos de objetividade. Por outro lado, quando se recorre a profissionais não vinculados à instituição executora há um ganho em termos de isenção, mas o acesso aos dados necessários à pesquisa se torna mais difícil.

- **aspectos do programa ou projeto que são submetidos à avaliação** corresponde, no nosso entendimento, a mais útil por mais se identificar com a complexidade do objeto educação. O autor sugere uma tríplice distinção:

"avaliação do plano e conceitualização da intervenção, avaliação da instrumentação e seguimento da intervenção (avaliação do processo), e avaliação da eficácia e eficiência da intervenção (avaliação do resultado)"(Aguillar e Ander-Egg, 1994).

Destas três modalidades, a primeira: avaliação do plano, a que mais nos interessa, julga a pertinência formal e conceitual do programa ou projeto, apontando falhas no diagnóstico ou no próprio desenho da intervenção; a segunda

corresponde ao acompanhamento da execução e a terceira à confrontação dos resultados previstos e dos resultados efetivamente obtidos. A avaliação de eficácia, em particular, pode enfatizar os resultados intermediários (avaliação de resultados) ou os resultados finais da intervenção (avaliação de impacto).

A classificação de Posavac e Carey é similar a de Aguillar e Ander-Egg, mas há diferenças importantes de terminologia e até mesmo de conteúdo entre estes autores. Para Posavac e Carey fala-se em avaliação de necessidades, avaliação de processo, avaliação de resultados e avaliação de eficiência. Afirma-se que o mapeamento das necessidades (por exemplo, perfil socioeconômico da população-alvo, tipos de carências, formas de prestação de serviço mais atrativas etc.) é essencial para o planejamento da intervenção.

A avaliação do processo, em Posavac e Carey, diz respeito à dimensão da gestão. Sua finalidade é julgar se a intervenção está sendo implementada como planejado, se a população-alvo está sendo atingida, se o cronograma está sendo cumprido, se os recursos estão sendo usados com eficiência etc. Trata-se, enfim, do acompanhamento sistemático da evolução das metas do programa ou projeto.

A avaliação de resultados, para eles, por sua vez, tem objetivos mais ambiciosos. O primeiro deles é indagar se houve alterações na situação-problema após a intervenção. Em caso afirmativo, deve estabelecer uma relação de causalidade entre

tais alterações e certos atributos do programa ou projeto. Esta é, sem dúvida, a tarefa mais importante, e também a mais difícil. Se for constatada uma correlação positiva entre a intervenção e as mudanças na situação-problema, as hipóteses que informaram a elaboração do programa ou projeto podem ser consideradas válidas. Resta ainda descobrir se elas se aplicam a outras realidades ou se são verdadeiras apenas num determinado contexto.

Por fim, há ainda a avaliação da eficiência, para Posavac e Carey, que permite comparar intervenções alternativas quanto a seus custos. Basicamente, busca-se responder às seguintes indagações: os recursos estão sendo dirigidos aos fins visados? O programa ou projeto funciona a um custo razoável? Pode-se valorar monetariamente os resultados atingidos? O programa é tão bem-sucedido quanto outros de custo igual ou menor? Principalmente na área social, os resultados deste tipo de avaliação não ser absolutizados, dado que a questão dos custos, ainda que indiscutivelmente relevante, é apenas um dos aspectos a ser levado em conta, quando se decide pela continuidade (ou não) de uma programa ou projeto.

2.2. Pesquisa Avaliativa: análises

Um grupo de pensadores canadenses (CONTANDRIOPOULOS, 1997) definem a pesquisa avaliativa como o procedimento que consiste em fazer um julgamento *ex-post* de uma intervenção usando métodos científicos. Mais precisamente, trata-se de analisar a pertinência, os fundamentos teóricos, a produtividade, os efeitos e o rendimento de uma intervenção, assim como as relações

existentes entre a intervenção e o contexto no qual ela se situa, geralmente com o objetivo de ajudar na tomada de decisões.

Para esses pensadores a pesquisa avaliativa pode se decompor em seis tipos de análise (análise estratégica, análise da intervenção, análise da produtividade, análise dos efeitos, análise do rendimento e análise da implantação). Fazer pesquisa avaliativa em uma intervenção consistirá, portanto, em fazer uma ou várias análises. Teremos então que freqüentemente apelar para várias estratégias de pesquisa e considerar as perspectivas dos diferentes atores envolvidos na intervenção. Não faremos uma análise exaustiva dos seis tipos de análises existentes para esse grupo de autores.

3. AVALIAÇÃO DE PROCESSO

Avaliação de processo constitui-se então, segundo Aguillar e Ander-Egg (1994), na avaliação do plano, da instrumentação e do seguimento.

Tanto na perspectiva tradicional como nas perspectivas mais atuais de pesquisa avaliativa a avaliação do processo de implementação da política, programa ou projeto ocupa um espaço privilegiado. No entanto, sua execução não tem merecido a devida atenção por parte dos avaliadores.

Esta modalidade de avaliação se volta primariamente para analisar o modo específico de funcionamento do programa,

tendo como eixo central seu desenho, funcionamento e implementação. Trata-se assim da dimensão da gestão do programa na sua forma mais ampla.

Silva (1999) faz uma análise exaustiva sobre implementação como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só "implementadas". O espaço de decisão do agente executor é muito grande, a tal ponto que a adesão normativa do implementador de decisões torna-se a variável decisiva do seu sucesso. Propõe, neste sentido, que a avaliação como instrumento de correção de rota seja substituído pela noção de avaliação como *policy learning*: aprendizado na implementação da política pública, o que chamamos de processo.

Esta visão é extremamente importante para a análise dos programas sociais federais no Brasil, dada a diversidade cultural e a organização política brasileira sob a forma de federalismo que potencializa desigualdades regionais. Se empregarmos a avaliação como processo, *policy learning* ou aprendizagem na implementação, a diversidade cultural será reconhecida, valorizada e respeitada em suas diferenças.

Ainda, segundo o autor, a distância entre o desenho e a implementação está associada a diversos fatores. Caso os implementadores não conheçam os objetivos do programa, eles tenderão a eleger uma outra referência para a implementação, seus

próprios objetivos ou os objetivos dos *stakeholders*⁵ - ferindo o desenho. Pode também ocorrer que, embora conhecendo os objetivos do programa - que é a essência do desenho -, os implementadores discordem das prioridades estabelecidas e elejam suas próprias prioridades. Ainda é possível

“uma situação na qual os implementadores, embora conhecendo e concordando com os objetivos do programa, não possam, por diversas razões que podem variar desde impedimentos associados à capacidade fiscal e administrativa das agências implementadoras até compromissos e lealdades de ordem política, realizar os objetivos previstos” (SILVA, 1999).

Outro fator, segundo ele, que influencia no sucesso de um programa federal, implementado através de relações intergovernamentais, é o grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de demais atores que não lhe são diretamente subordinados, ou seja, o sucesso depende não apenas dos agentes institucionalmente vinculados aos demais níveis de governo, mas centenas de potenciais beneficiários e provedores cujo comportamento precisa ser coordenado (STEIN, 1984). Disto decorre a necessidade vital de uma adequada estrutura de incentivos, capaz de induzir os diversos atores a um comportamento cooperativo, que respeita a diversidade.

O quadro de referência proposto evidencia que a avaliação de uma intervenção é constituída pelos resultados de

⁵ Adota-se o conceito de stakeholders como grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados. Para Posavac e Carey “Stakeholders are those who are personally involved in the program, who derive some or all income from the program, whose future status or career might be affected by the quality of the program, or who are the clients or potential recipients of the program services.” (1992)

várias análises obtidas por métodos e abordagens diferentes. Estes resultados não poderão ser facilmente resumidos em pequeno número de recomendações. É até provável, que quanto mais uma avaliação seja bem-sucedida, mais abra caminhos para novas perguntas. Ela semeia dúvidas sem ter condições de dar todas as respostas e não pode nunca terminar realmente; deve ser vista como uma atividade dinâmica no tempo, inacabada, apelando para atores numerosos, utilizando métodos diversos e envolvendo competências variadas.

A avaliação é uma atividade, como a pesquisa, que é útil para o estabelecimento de políticas, mas ela nunca é suficiente para estabelecer políticas.

Para aumentar as chances de que os resultados de uma avaliação sejam úteis, é importante se conscientizar de que a avaliação é um dispositivo de produção de informação e, conseqüentemente, de que é fonte de conhecimento e poder para os atores que a controlam.

3.1. Metodologia de avaliação de processo

Um elemento fundamental, segundo os especialistas em avaliação de processo, para dotar as pesquisas avaliativas de uma metodologia e coleta de dados empíricos adequados, é o entendimento do programa e seu funcionamento. Este entendimento se volta para o exercício de compreender quais são os mecanismos intrínsecos e como estes estão articulados aos resultados esperados pelos formuladores. Segundo Silva:

"o entendimento dos mecanismos intrínsecos do programa possibilita ao analista levantar as questões mais propícias para orientar o estudo, e ainda permite entender com maior nitidez o tipo de dados a serem coletados, bem como os meios necessários para disponibilizar a pesquisa de campo"(SILVA,1999).

Silva identifica três dimensões que estão presentes nos modelos de avaliação de processos de implementação.

A primeira dimensão está relacionada às relações entre a formulação e os formatos que os programas mostram ter adquirido ao final do processo que os implementou.

A segunda dimensão está relacionada ao tempo de implementação e seus efeitos sobre as organizações, os atores que implementam e sobre as condições iniciais, modificadas, reproduzidas e alteradas pela própria implementação.

A terceira diz respeito à identificação das condições que proporcionam ou emperram o processo de implementação do programa.

Silva sugere como ponto de partida para a análise do processo de implementação de programas sociais a reconstrução da estratégia prevista para sua execução, o desenho.

O autor propõe três módulos como estratégia metodológica para a avaliação de programas sociais: o primeiro módulo refere-se a identificação dos objetivos do Programa; a consistência da definição de suas metas e meios; a análise do

modelo causal que implícita ou explicitamente o programa adota; o desenho organizacional estruturado para viabilizar as ações planejadas; os pontos fortes e fracos da estratégia na busca de apoio e suporte político, interno e externo à organização, para garantir a sua implementação. O resultado é a reconstituição da estratégia de implementação do Programa, desde de seu desenho inicial até sua configuração mais recente. Procurará retratar e analisar: atribuições, distribuição e hierarquia dos órgãos; matrizes e fluxos decisórios; legislação e recursos disponíveis (organizacionais, financeiros, tecnológicos, físicos e humanos).

Identifica, também, os agentes implementadores distribuídos ao longo das hierarquias organizacionais públicas (governamentais e não-governamentais) e quando for o caso privadas. A partir dessa identificação e de forma associada aos processos decisórios - que imprimem a ação dos atores nas hierarquias analisadas - seleciona-se o conjunto de decisores e decisões consideradas críticas para a implementação do Programa à luz da estratégia identificada. Elaborar-se, assim, um conjunto seqüencial de elos críticos que quando interligados reproduzem: o processo decisório básico do Programa; as organizações e agentes implementadores envolvidos, bem como seus recursos de ação; as micro-arenas decisórias conformadas a partir de cada elo e os interesses envolvidos em cada uma delas.

O segundo módulo analisa o processo de implementação propriamente dito, a partir do exame da ação dos agentes implementadores em cada elo considerado crítico na operacionalização de um programa específico.

No terceiro módulo procura-se avaliar as opiniões e expectativas dos usuários ou beneficiários dos bens ou serviços oferecidos à população no âmbito de cada programa. O alvo são os atores que possuem forte interação, possuindo expectativas, demandas e sugestões que podem aperfeiçoar de modo significativo o processo de implementação,

"tanto porque auxiliam a conformação de maior accountability por parte dos gestores, quanto porque podem exercer níveis superiores de controle social sobre a ação estatal através de mecanismos institucionalizados de participação"(SILVA,1999).

Como já afirmado anteriormente para avaliar um programa é preciso caracterizá-lo, o que não é tarefa fácil. Para Weiss,

"os programas sociais incorporam uma gama muito variada de componentes, estilos, pessoas e procedimentos, o que pode tornar a tarefa de descrever o que é realmente cada programa uma árdua empreitada conhecê-lo"(WEISS,1997).

O Programa Escola Jovem possui tais características o que nos leva a considerar que essa metodologia em muito contribui para conhecer melhor seu desenho, estratégia, **"como preferências, opções e definições tomadas no espaço político-institucional e que dirigem os modos, formas e tempo da implantação de dado projeto"**(IN SILVA,1999).

Assim, desenvolvemos a análise documental para identificar os objetivos do Programa, a consistência da definição de suas metas e meios, o desenho organizacional estruturado para

viabilizar as ações planejadas e os pontos fortes e fracos da estratégia.

Tomando a definição de Aguillar e Ander-Egg (1994) que um dos níveis da avaliação consiste em fazer a **"avaliação do plano e conceitualização da intervenção"** e a de Rossi e Freeman (1993) que **"pesquisa avaliativa é a aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa social para determinar a conceitualização e desenho"** interessa-nos neste trabalho, principalmente, antecipando nossas análises de conclusão, refletir a conceitualização e o desenho do Programa Escola Jovem, apresentados no Capítulo III que segue.

Partimos do pressuposto de que a capacidade fiscal e administrativa dos Estados pode impedir sua implementação tal qual o desenho, principalmente, naqueles estados onde historicamente os investimentos na área educacional são insignificantes e, com isso, o papel de regulador da União da equidade fica relegado a um segundo plano, ampliando dessa forma a desigualdade educacional no País, já amplamente conhecida.

No próximo capítulo apresentamos o Programa Escola Jovem, aprovado no Senado Federal - por se tratar de um projeto com financiamento internacional - no primeiro semestre do ano 2000, com objetivo de ampliar, de forma qualitativa, a oferta de ensino médio público. Por se caracterizar um programa em fase inicial de implementação, julgamos possuir elementos que favorecem essa análise avaliativa tendo como alvo o desenho e

suas estratégias de implementação sem perder os objetivos a que se propõe.

CAPÍTULO III

O PROGRAMA ESCOLA JOVEM: UMA REFERÊNCIA PARA ANÁLISE DO ENSINO MÉDIO

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o Programa Escola Jovem, referência de nosso estudo, objeto que instigou nosso interesse pela pesquisa, tendo por fonte os documentos do MEC que orientaram o programa. Muito mais que desenvolver análise, o que faremos na conclusão, este texto busca, de forma parcialmente descritiva, oferecer ao leitor informações oficiais deste Programa que se encontra em pleno processo de implementação dado que potencializa estudos de análise e reflexão.

Em 1995, com o início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o país ganhou um novo planejamento político-estratégico para o setor educacional a ser implementado nos quatro anos de governo. O documento desse planejamento-estratégico⁶, que anunciava a proposta que seria desenvolvida no ensino médio, será o primeiro documento objeto de análise deste trabalho, depois analisaremos os documentos do Programa Escola Jovem.

Conforme consta do documento o processo de elaboração do "Plano Decenal de Educação para Todos" desencadeou, no país, uma série de debates sobre as questões educacionais e as alternativas para enfrentá-las são as mesmas sobre as quais o MEC escolheu para traçar o planejamento 1995-1998, são elas:

- acesso ao ensino fundamental;
- sucesso escolar;
- a aprendizagem alcançada pelos alunos;
- a formação e valorização dos recursos humanos;
- a gestão escolar;
- relacionamento com a comunidade;
- a cidadania na escola; e
- financiamento da educação.

Como podemos observar são questões geradoras de problematização na medida em que toca em pontos nevrálgicos da educação brasileira.

1. A MOBILIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE QUALIFICAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL

O plano parte da premissa de que o elevado nível de consciência que a sociedade brasileira tem sobre a importância da educação como um instrumento estratégico e a plena cidadania pode alicerçar uma real vontade política, que permita a superação das deficiências do sistema nacional de ensino.

⁶ Planejamento Político-Estratégico do Ministério da Educação (1995-1998) – MEC – 1995.

Portanto, "mobilizar" é a mola propulsora para enfrentar as distorções do sistema educacional. Para tal finalidade a comunicação social do MEC buscaria informar e comprometer a sociedade com o destino da escola através da ampla divulgação de informações sobre os sucessos e os fracassos do sistema educacional, das medidas adotadas e que estavam previstas para corrigir ineficiências. As ações de comunicação social seriam conduzidas no sentido de estimular a efetiva tomada de posição em favor da escola.

O documento enfatiza os seguintes aspectos:

- prioridade do governo federal para o ensino obrigatório de primeiro grau;
- valorização da escola e de sua autonomia, bem como, de sua responsabilidade para com o aluno, a comunidade e a sociedade;
- promoção da modernização gerencial em todos os níveis e modalidades de ensino, assim como nos órgãos de gestão;
- utilização e disseminação de modernas tecnologias educacionais;
- progressiva transformação do MEC num organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional e a conseqüente redução de seu papel executivo;

- articulação de políticas e de esforços entre os três níveis de federação, de maneira a obter resultados mais eficazes.

O MEC, segundo o documento, deveria ser um órgão de formulação e articulação de políticas públicas, indicando prioridades e atuando no sentido de modificar o arcabouço normativo para assegurar a qualidade do ensino, em vez de perpetuar os excessivos mecanismos de controle que, por serem ineficientes, agravam distorções.

Portanto, caberia a referida Pasta um papel "político-estratégico" na coordenação da política nacional de educação tais como: estabelecer rumos, diretrizes e fornecer mecanismos de apoio às instâncias estaduais ou municipais da administração pública e ao setor privado. No caso do ensino básico, esse papel deveria ser compartilhado por Estados e Municípios, pois, são estes que efetivamente atuam no nível estratégico-gerencial do sistema educacional. O ponto mais importante do sistema é a escola, pois, ela sintetiza o nível gerencial-operacional do mesmo em todos os níveis, pois conforme os documentos, **"É na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução"**, solução que implica em ações de elevação da escolaridade da população, exigindo, para tal, uma sistematização dos processos.

2. POLÍTICA EDUCACIONAL E A GESTÃO DA QUALIDADE

No Planejamento-Estratégico o MEC tinha como missão elevar o padrão de escolaridade da população brasileira através da descentralização da execução e de uma política que tem como diretriz a obtenção de melhores resultados para os alunos nas escolas, sendo entendida como **"gestão da qualidade"**. O conceito qualidade, segundo o documento do MEC, engloba o acesso, progresso e o sucesso do aluno na escola. Esta diretriz se aplica aos diversos níveis de ensino obedecendo aos seguintes aspectos:

- *"ensino fundamental - a ênfase recairia no sucesso e progresso;*
- *ensino médio - progresso e o sucesso do aluno, o acesso, em sentido lato, constituía uma barreira a ser superada;*
- *ensino superior - a busca da qualidade com racionalização dos gastos;*
- *rever e simplificar o arcabouço legal, normativo e regulamentar para estimular em vez de tolher a ação dos agentes públicos e privados na promoção da qualidade do ensino. É preciso descentralizar e desburocratizar o sistema, bem como, elevar os recursos para quem os executa na ponta;*
- *a ação supletiva e redistributiva do MEC deve estar associada à obrigação constitucional de aplicar 25% da receita resultante de impostos na educação" (MEC,1995)*

Fica evidente que a gestão da qualidade definia o rumo que a política educacional teria nos próximos anos, e neste contexto as informações educacionais seriam estruturadas a partir da base: informações de cada escola, município e rede federal.

Quanto a modernização da gestão e a introdução de um controle racional dos gastos o referido documento deixa claro que isto exigiria um esforço conjunto da União, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação para informatizar os órgãos de gestão e a própria escola, criando um sistema confiável de informações para serem utilizadas para avaliações com a participação do CONSED, UNDIME e de entidades representativas das instituições de ensino superior.

2.1. Gestão financeira: objetivos

De acordo com os princípios do planejamento estratégico, a gestão financeira deveria: ganhar eficiência através dos mecanismos de repasse e remoção de entraves normativos e burocráticos; garantir a equidade do sistema de ensino através do crédito educativo; **buscar parcerias, principalmente para o ensino médio** e usar estrategicamente os recursos federais para premiar a eficiência e a qualidade. A tônica para distribuição dos recursos nos diversos níveis de ensino seria a seguinte:

Ensino Fundamental - os recursos que o MEC repassa deveriam ser tratados como investimentos, em apoio às ações desenvolvidas pelos Estados e Municípios. Estes repasses seriam condicionados a contrapartidas locais e seriam aplicados na busca da equidade e eficiência. Além disso, firmaria convênios com Estados e Municípios para articular a maneira mais eficaz de garantir que os recursos cheguem efetivamente às escolas e por elas sejam administrados. Quando possível, os repasses seriam

automáticos, isto é, não dependeriam de projetos ou planos de aplicação. Seria dada ênfase ao controle através de resultados que possam ser aferidos por processos de avaliação.

Ensino Médio - neste nível de ensino existe uma escassez de recursos que levaria o MEC a buscar parcerias para o financiamento e gestão da rede escolar e, exigiria que as demais instâncias do poder público aplicassem as verbas vinculadas à educação.

Ensino Superior - implantaria a autonomia financeira na rede federal para assegurar aumento de eficiência na gestão e maior liberdade na execução, porém, adotaria critérios relacionados ao desempenho nas áreas de ensino, pesquisa e extensão para determinar o montante de recursos a serem repassados a cada instituição federal universitária.

2.2. Inovação para além das amarras legais

No documento de Planejamento-Estratégico a inovação tem um papel de destaque, uma vez que propõe uma grande revisão na legislação com a finalidade de modernizá-la, ressaltando que as amarras legais para que a escola tente inovar afetam diretamente as instituições mais criativas, que se encontram sobretudo na área não-governamental. O arcabouço normativo vigente então era inibidor e criava obstáculos à inovação reforçando a falta de criatividade na grande maioria das escolas da rede pública. Portanto, era prioridade absoluta revê-lo e para tal finalidade eram necessários: retirar da Constituição dispositivos que

engessam a gestão do sistema educacional; aprovar uma nova Lei de Diretrizes e Bases que possibilitasse a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidades; instituir um novo Conselho Nacional de Educação, mais ágil e menos burocrático; modificar regulamentações para garantir maior autonomia à escola (transferir recursos diretamente para as mesmas e dar-lhes autonomia para classificar os alunos por séries); substituir os controles formais e burocráticos pela avaliação de resultados.

2.2.1. Incentivos para inovação

Segundo o Planejamento Estratégico os Estados e Municípios receberiam incentivos para inovação sob a forma de: assistência técnica (divulgação de pesquisas e novos conhecimentos); destinação de recursos especiais a programas inovadores e programas à distância produzidos pelo próprio MEC ou outras instituições competentes.

Como podemos perceber no Planejamento-Estratégico 1995-1998 já estava anunciada a proposta do Governo Federal para o ensino médio tomando como pressuposto de que existia uma escassez de recursos para investimento neste nível de ensino e que isso exigiria buscar parcerias para o financiamento e gestão da rede escolar e, exigiria também que as demais instâncias do poder público aplicassem as verbas vinculadas à educação.

Um dos documentos sobre o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio reafirma essa idéia:

"... No entanto, por diversas razões, inclusive pelo fato de essa legislação ser posterior à estruturação dos atuais sistemas estaduais de ensino, não é exatamente isso o que ocorre. Há municípios oferecendo Ensino Médio, ainda que a proporção das matrículas seja reduzida em termos nacionais. Vale notar que, como a recente legislação define constrangimentos para a atuação municipal no Ensino Médio, isso vem significando um movimento de estadualização das matrículas das redes municipais desse nível de ensino. Da mesma forma, a maior parte dos Estados oferece Ensino Superior, mais que isto, a maior parte deles despense parcela relevante de suas despesas em educação com a Educação Superior. Some-se a isso a forte rigidez na composição das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, devido à elevada rigidez tanto nas despesas associadas ao Ensino Fundamental (por força da subvinculação constitucional), como naquelas destinadas a Educação Superior (boa parte dos Estados têm, para a Educação Superior, subvinculações de parcela de seus recursos para educação, definidas em suas respectivas constituições estaduais), além das despesas com inativos da educação (atreladas à política salarial do pessoal ativo). Assim, as despesas contabilizadas no Ensino Médio tendem a ser residuais e, na prática, este item de despesa acaba funcionando como variável de ajuste na alocação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino"(MEC,1998).

Neste sentido, ao lado da realização das reformas legais anunciadas no Planejamento-Estratégico, como apresentado no Capítulo I deste trabalho, e da implementação do Programa de Educação Profissional - PROEP iniciam-se as negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento para o financiamento de um programa de expansão e melhoria do ensino médio.

Para implementar a política para a Educação Profissional o Governo Federal desenhou o Programa da Educação

Profissional, em colaboração com o Fundo de Amparo ao Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego e a cooperação técnica e financeira do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. O PROEP financiou também os Estados na formulação dos Planos de Ensino Médio (PEM). O PEM consistia em fazer um plano estratégico e operativo para o ensino médio nas Unidades Federadas, que se constituíram em insumo para a preparação do então Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED e agora Programa Escola Jovem.

O PEM deveria conter informações relativas a projeção de matrículas, perfis de docentes e alunos, inventário de infraestrutura física, equipamentos, alternativas de financiamento e propostas para a melhoria e expansão deste nível de ensino.

No documento PROMED - Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (MEC,1998) após ser apresentado a estrutura e organização do sistema educacional brasileiro e os desafios do ensino médio é apresentada a Política do Governo para o Ensino Médio que tem como objetivos, segundo o documento,

"...a garantia de atendimento nos cursos médios de todos os alunos que tiverem concluído o Ensino Fundamental e os jovens adultos que quiserem voltar a estudar, e a implementação de novas referências curriculares"(MEC,1998).

Segundo o mesmo documento os objetivos da nova política do Ensino Médio vêm sendo promovidos por mecanismos legais e instrumentos operacionais. Os mecanismos já instituídos foram aqueles legais: a LDB/96, o Decreto nº. 2.208/97, a Portaria nº

646/97 e as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEN) e os mecanismos operacionais são o PROEP e o PROMED.

Interessa-nos neste capítulo, principalmente o mecanismo operacional relacionado ao Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio não obstante a relação existente nestes Programas, tendo em vista que trata-se da implementação da política educacional para esse nível de ensino. Os mecanismos legais são analisados no Capítulo I.

3. O PROGRAMA ESCOLA JOVEM: O OBJETO DE ESTUDO EM QUESTÃO

O PROMED, identificação de origem do Programa Escola Jovem, é um mecanismo concebido pelo Governo Federal para induzir e apoiar a implantação da reforma do Ensino Médio nas Unidades Federadas. Com este Programa o MEC aporta recursos financeiros e técnicos para que os Estados e o Distrito Federal respondam à crescente demanda por esse nível de ensino. Segundo documentos do MEC o Programa

"...estimulará o sincronismo e a sinergia entre as ações desenvolvidas pelo MEC e as Unidades Federadas para que a reforma do Ensino Médio possa atender com flexibilidade às características de uma clientela oriunda de distintas classes sociais e cujas expectativas em relação ao Ensino Médio são bastante diferenciadas"(MEC,1998) .

O Programa tem como objetivo:

"...a promoção da reforma e a da expansão do Ensino Médio, melhorando sua qualidade e o grau de

cobertura, visando a uma maior equidade no atendimento, de forma a contribuir com o desenvolvimento econômico e social do país”(MEC,1998).

Tem como objetivos específicos: ampliar o grau de cobertura do ensino médio, atendendo, em particular, aos jovens em idade escolar; reduzir os índices de reprovação e de abandono nessa etapa da escolaridade; e garantir que os alunos adquiram as competências e habilidades necessárias ao exercício da cidadania e à participação no mundo do trabalho.

São metas do Programa: implementar a reforma curricular e assegurar a formação continuada de docentes e gestores de escolas de ensino médio; equipar progressivamente as escolas de ensino médio com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e kit tecnológico, para recepção da TV Escola; produzir um curso de ensino médio a distância; criar, nos três primeiros anos 1.600.000 novas vagas; melhorar os processos de gestão dos sistemas educacionais das Unidades Federadas; e redefinir a oferta de ensino médio, com a criação de uma rede de escolas para jovens.

3.1. Estrutura, organização e financiamento

O Programa está estruturado em dois subprogramas, o Nacional e o das Unidades Federadas. O Subprograma Nacional destina-se a fortalecer a SEMTEC - Secretária de Ensino Médio e Tecnológico, do MEC, para que esta desempenhe seu papel de formuladora de políticas e de fomentadora de iniciativas e

inovações que contribuam para a implantação da reforma do ensino médio no país. O objetivo apresentado no documento é que a SEMTEC promova, identifique, apóie, acompanhe, avalie e socialize, entre os diversos sistemas e redes, as experiências bem sucedidas e os resultados da implementação da reforma.

O Subprograma das Unidades Federadas está estruturado de forma a oferecer um elenco de ações financiáveis para que os Estados e o Distrito Federal escolham aquelas que consideram relevantes para a implantação da reforma - sem excluir a possibilidade de financiar ou oferecer assistência técnica a outras iniciativas propostas pelas Unidades da Federação. As ações, cujo financiamento está disponível para todos os Estados abrangem fortalecimento institucional, reformulação de currículos, valorização de docentes, valorização dos alunos, inovações pedagógicas, materiais educativos, entre outras. Há ainda ações complementares - reforma e expansão da rede física, equipamentos e mobiliário - cujo financiamento é negociado em função das necessidades e da capacidade das Unidades Federadas para equacioná-las e aportar sua contrapartida.

O custo total do Programa está estimado em US\$ 1,0 bilhão (um bilhão de dólares), sendo que US\$ 500,0 milhões (quinhentos milhões de dólares) são financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e US\$ 500,0 milhões (quinhentos milhões de dólares) são de contrapartida nacional: US\$ 50,0 milhões do Tesouro Nacional e US\$ 450,0 milhões das Unidades Federadas. Num primeiro momento o Programa estava estruturado de forma a permitir a contratação do empréstimo com o BID em três

etapas, sendo que a negociação da 2^a e 3^a etapas somente ocorreria com a verificação do bom desempenho da etapa anterior (Documento do PROMED de 1998). No documento Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio Projeto Escola Jovem - Síntese, de março de 2000, o Programa já aparece estruturado em duas etapas. Para a primeira etapa, que envolverá recursos de US\$ 500,0 milhões, o plano de financiamento previsto é resumido no quadro abaixo. A segunda etapa será iniciada quando 75% dos recursos da primeira forem comprometidos e 50% destes últimos forem efetivamente gastos. Vale observar que 90% dos recursos estão no Subprograma das Unidades Federadas (US\$ 450,0 milhões), sendo que 50% destes são da contrapartida estadual, ou seja a União, Tesouro Nacional, não aparece financiando nada da contrapartida nacional.

*PROJETO ESCOLA JOVEM: PLANO DE FINANCIAMENTO PARA A PRIMEIRA ETAPA					
SUBPROGRAMAS	FONTE DE RECURSOS (US\$ milhões)				%
	CONTRAPARTIDA		BID	TOTAL	
	UNIÃO	Ufs			
1. SUBPROGRAMA NACIONAL	15,0	-	22,5	37,5	7,5
2. SUBPROGRAMA DAS UNIDADES FEDERADAS	-	225,0	225,0	450,0	90,0
3. GESTÃO NACIONAL DO PROJETO ESCOLA JOVEM	10,0	-	-	10,0	2,0
4. INSPEÇÃO E SUPERVISÃO	-	-	2,5	2,5	0,5
TOTAL	25,0	225,0	250,0	500,0	100,0

* Reproduzido do Documento: Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – Projeto Escola Jovem – Síntese (MEC.2000)

As ações a serem desenvolvidas no âmbito Subprograma Nacional estão organizadas em dois componentes, subdivididos em subcomponentes:

Formulação e condução de políticas para o ensino médio

- este componente reúne ações que visam assegurar à SEMTEC condições efetivas de formular e conduzir a implementação das políticas e diretrizes federais para o ensino médio junto às Unidades da Federação, bem como orientar e prestar assistência técnica às equipes das Secretarias de Educação. Na primeira etapa do Escola Jovem, serão financiados dois subcomponentes: Fortalecimento institucional e Formulação de políticas.

Execução de políticas e programas para o ensino médio -

componente cujos objetivos são: difundir as políticas para o Ensino Médio; identificar, fomentar e difundir experiências inovadoras bem-sucedidas; gerar subsídios à implementação da reforma nos sistemas; propiciar assistência técnica, capacitação e materiais para as Secretarias de Educação das Unidades da Federação; prover as escolas de ensino médio de equipamentos, materiais pedagógicos e acervo bibliográfico. As ações voltadas a tais objetivos estão organizadas em seis subcomponentes: Difusão de princípios e políticas para o ensino médio; Identificação, avaliação, sistematização e difusão de experiências e práticas inovadoras; Fomento a inovações educacionais; Elaboração e produção de um curso de ensino médio regular a distância; Monitoramento e avaliação das políticas e do Projeto; Comunicação Social.

O Subprograma de Financiamento das Unidades da Federação, como já apontado, visa proporcionar às Unidades da Federação recursos financeiros para a implantação da reforma, melhoria da qualidade e expansão da oferta de ensino médio. As unidades da Federação já haviam preparado, como assinalado anteriormente, um plano contendo um diagnóstico sobre a situação do ensino médio em seu território e, especialmente, na rede estadual de ensino, assim como suas políticas e estratégias de curto e médio prazos.

A Unidade Federada deve agora, no âmbito do Programa elaborar um projeto de investimento, no qual sintetizem tanto seu diagnóstico como os objetivos estratégicos, as metas e o conjunto de ações consideradas prioritárias ante os desafios a serem enfrentados. O projeto de investimento, segundo o documento de orientação do MEC, deve conter: diagnósticos, realizados mediante metodologias comprovadas, referentes aos determinantes da demanda atual e futura, extensão e condição atual da rede física, disponibilidade de equipamentos e materiais didáticos, características e condições de trabalho dos profissionais de educação, quadro jurídico e institucional e de financiamento, entre outros.

Deve ainda conter: a visão e os objetivos específicos da Unidade da Federação quanto à melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem e à expansão da oferta; a apresentação de práticas ou de um plano de reordenamento do uso da rede pública, que inclua padrões básicos de atendimento; e finalmente, e mais importante, segundo a nossa análise, o

compromisso da Unidade da Federação quanto aos recursos financeiros necessários para a contrapartida brasileira e para a sustentabilidade dos investimentos propostos.

3.2. Eixos estruturais do Programa

Para a elaboração do Projeto de Investimento da Unidade da Federação deve levar em consideração a estrutura do Programa e suas ações podem estruturar-se em torno dos eixos: Fortalecimento institucional das Secretarias de Educação; Racionalização, expansão da rede escolar e melhoria do atendimento; Redes alternativas de atendimento; Descentralização e autonomia da escola; Desenvolvimento curricular; Formação inicial e continuada dos profissionais da educação; Valorização dos profissionais da educação; Projetos juvenis; e Plano de disseminação e difusão.

Para que a Unidade da Federação se habilite aos recursos financeiros do Projeto Escola Jovem é necessário que ela cumpra algumas condições de elegibilidade, que se encontram elencadas em documentos do MEC:

- ***"Apresentar práticas ou um plano de reordenamento do uso da rede estadual que contemple a identidade da escola de Ensino Médio como uma escola de e para jovens e jovens adultos;***
- ***Apresentar práticas ou um plano de ações de correção de fluxos no Ensino Fundamental (especialmente de 5ª a 8ª séries);***
- ***Demonstrar a evidência de sustentabilidade financeira para gastos recorrentes e incrementais;***

- *Dispor de esquema institucional viável, ou seja, de uma unidade gerenciadora do ensino médio no âmbito da respectiva Secretaria de Educação” (MEC, 2000).*

O Projeto de Investimento da Unidade da Federação será avaliado com base nos seguintes critérios definidos no documento do MEC:

- *“Estabelecer a melhoria de oportunidades de equidade social como sua prioridade;*
- *Ser coerente com os objetivos e desenho geral do Projeto Escola Jovem;*
- *Ser coerente em relação ao diagnóstico e corresponder a um enfoque integral de reforma do Ensino Médio na UF;*
- *Prever ações que assegurem a mudança curricular exigida pela reforma;*
- *Estabelecer padrões básicos de atendimento para o ensino médio (que sirvam de parâmetro aos investimentos em infra-estrutura, equipamentos, recursos didático-pedagógicos, formação inicial e continuada dos profissionais da Educação, etc), especificando um plano para a sua implantação progressiva;*
- *Especificar, em cada componente (ou subcomponente), objetivos claros, atividades e metas que respondam adequadamente aos problemas e desafios apontados no diagnóstico;*
- *Detalhar, para cada atividade, os produtos e serviços a serem contratados;*
- *Demonstrar que as ações a serem financiadas correspondem às melhores práticas documentadas ou representem experiências-piloto promissoras;*
- *Apresentar um orçamento compatível com os valores estimados para financiamento de cada Unidade da Federação, discriminando a distribuição dos recursos entre empréstimo e contrapartida;*

- **Apresentar cronograma plurianual factível, com detalhamento das atividades previstas para o primeiro ano de execução;**
- **Apresentar proposta de acompanhamento e avaliação do Projeto de Investimento” (MEC, 2000).**

3.3. Critérios de financiamento do Programa

No documento Regulamento Operacional do Escola Jovem está estabelecido os montantes de recursos do Programa alocados entre as Unidades da Federação. Esses montantes foram estabelecidos com base em critérios de demanda, eficiência e equidade, combinados em fórmula de fixação de cotas (tetos) de recursos por UF.

São esses os critérios:

- **Demanda Básica por Ensino Médio (Ai)**⁷. Tomou-se como “proxi” da demanda por ensino médio a participação (%) da UF na matrícula total do Ensino Médio no Brasil, em 1997.

- **Crescimento da Demanda por Ensino Médio (Bi)**⁸. Adotou-se como indicador a razão entre a taxa de crescimento da matrícula no EM na UF e a taxa de crescimento da matrícula do EM no Brasil, no período 1995-1997.

⁷ Ai: Matrícula do EM na Unidade Federada como porcentagem da Matrícula Total do Ensino Médio no Brasil.

⁸ Bi: Média anual da taxa de crescimento da matrícula do EM na Unidade Federada, no período 1995-97 / Média anual da taxa de crescimento do EM no Brasil, em 1995-97.

- **Eficiência dos Sistemas Educacionais (Ci)**⁹. O fluxo do alunado expressa a eficiência interna dos sistemas educacionais e esta traduz a eficiência no uso dos recursos. Segundo o mesmo documento, dado que a demanda por Ensino Médio depende dos fluxos do Ensino Fundamental, as UF que têm investido mais em programas de correção de fluxos apresentam uma menor distorção idade-série e um maior número de alunos concluindo o Ensino Fundamental e pressionando a demanda por Ensino Médio. Com base nestas considerações, utiliza-se a razão entre as taxas líquida e bruta de escolarização no Ensino Fundamental como "proxi" da eficiência interna e compara-se essa razão com a relação entre essas mesmas variáveis em nível nacional.

- **Equidade Educacional (Di)**¹⁰. Segundo o Regulamento Operacional do Escola Jovem a política adotada pelo MEC é de conferir maior apoio às UF com mais dificuldades para atingir a meta de universalização do atendimento. Em consequência, utilizou-se o complemento da taxa líquida de escolarização no ensino médio (1 - taxa líquida de escolarização da UF no ensino médio) e calculou-se um índice relacionando esse indicador e a média nacional (1 - taxa líquida de escolarização do ensino médio para o país como um todo).

Para definição da contrapartida diferenciada por UF foi, segundo os documentos do MEC, foi levado em conta critérios de equidade regional, introduzindo considerações distributivas para favorecer as UF com menor capacidade econômica e financeira.

⁹ $(TLEi / TBEi)$ no Ensino Fundamental da UF / (TLE / TBE) no EF, no país como um todo.

¹⁰ $(1 - TLEi)$ no Ensino Médio da UF / $(1 - TLE)$ no EM no país como um todo.

3.3.1. Indicadores da demanda por equidade regional

Para identificar demandas por equidade regional foram utilizados os seguintes indicadores, como está demonstrado no documento do Regulamento Operacional do Programa.

- **Índice relativo à mediana da Receita Tributária Líquida per capita.** Considera a população da faixa etária de 15 a 17 anos.

- **Renda per capita das UF.**

Estes dois indicadores foram utilizados para ordenar as Unidades Federadas segundo sua capacidade financeira e econômica, estabelecendo três grupos de UF com requerimentos diferenciados de contrapartida (40% para as mais pobres, 50% para o grupo intermediário e 60% para aquelas com maior capacidade financeira).

Como base na metodologia exposta foi definido o montante de recursos para cada Unidade da Federação e a respectiva contrapartida, conforme está apresentado no Quadro abaixo.

QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS E CONTRAPARTIDA

UF	RECURSOS BID			CONTRAPARTIDA		ALAVANCAGEM	TOTAL
	US\$	%	% Total do PI	%	US\$	Recursos BID/Contrapartida	US\$
AC	2.250.000	1,0	60	40	1.500.000	1,5	3.750.000
AP	2.250.000	1,0	60	40	1.500.000	1,5	3.750.000
AM	4.500.000	2,0	60	40	3.000.000	1,5	7.500.000
PA	7.875.000	3,5	60	40	5.250.000	1,5	13.125.000
RO	2.250.000	1,0	60	40	1.500.000	1,5	3.750.000
RR	2.250.000	1,0	60	40	1.500.000	1,5	3.750.000
TO	2.250.000	1,0	60	40	1.500.000	1,5	3.750.000
AL	4.500.000	2,0	60	40	3.000.000	1,5	7.500.000
BA	16.200.000	7,2	60	40	10.800.000	1,5	27.000.000
CE	9.000.000	4,0	60	40	6.000.000	1,5	15.000.000
MA	6.300.000	2,8	60	40	4.200.000	1,5	10.500.000
PB	4.500.000	2,0	60	40	3.000.000	1,5	7.500.000
PE	10.575.000	4,7	60	40	7.050.000	1,5	17.625.000
PI	4.500.000	2,0	60	40	3.000.000	1,5	7.500.000
RN	4.500.000	2,0	60	40	3.000.000	1,5	7.500.000
SE	2.250.000	1,0	60	40	1.500.000	1,5	3.750.000
ES	4.500.000	2,0	50	50	4.500.000	1,0	9.000.000
MG	25.200.000	11,2	50	50	25.200.000	1,0	50.400.000
RJ	18.000.000	8,0	40	60	27.000.000	0,67	45.000.000
SP	44.325.000	19,7	40	60	66.487.500	0,67	110.812.500
PR	12.825.000	5,7	40	60	19.237.500	0,67	32.062.500
RS	11.925.000	5,3	40	60	17.887.500	0,67	29.812,00
SC	6.525.000	2,9	50	50	6.525.000	1,00	13.050.000
DF	2.925.000	1,3	40	60	4.387.500	0,67	7.312.500
GO	6.975.000	3,1	50	50	6.975.000	1,00	13.950.000
MS	2.700.000	1,2	50	50	2.700.000	1,00	5.400.000
MT	3.150.000	1,4	50	50	3.150.000	1,00	6.300.000
TOTAL	225.000.000	100,0		52	241.350.000		466.350.000

Segundo o mesmo documento os recursos alocados aos Estados e ao Distrito Federal estarão disponíveis para a respectiva Unidade Federada por um prazo não superior a dezoito meses. Findo este prazo, os recursos não comprometidos serão disponibilizados às Unidades Federadas que apresentem proposta para execução das novas fases do Projeto de Investimento. No entanto, o montante de recursos para as novas fases do PI de uma Unidade Federada não poderá dobrar a dotação máxima atribuída a essa Unidade Federada.

As Secretarias Estaduais de Educação são as responsáveis pela preparação do Projeto de Investimento. A análise do PI será realizada pela Gerência do Projeto Escola Jovem que está sediada no MEC. A sua apreciação e aprovação será feita por um Conselho Diretor.

Este Conselho Diretor está assim composto:

Secretário de Educação Média e Tecnológica do MEC, que o preside;

Diretor de Programas da SEMTEC/MEC, que é o Secretário-Executivo do Conselho;

Diretor de Desenvolvimento da Educação Média e Tecnológica da SEMTEC/MEC;

Coordenador Geral do Ensino Médio da SEMTEC/MEC;

Assessor de Planejamento Estratégico da Unidade de Coordenação de Programas - UCP;

Gerente do Projeto Escola Jovem.

Desta forma se organiza o conselho diretor que rege o Projeto de Investimento do Programa Escola Jovem, base de sustentação e desenvolvimento do Programa, já que o financiamento dos PI representam 90% do Programa como um todo.

Há que considerar ainda que naqueles Estados que historicamente já faziam algum investimento no ampliação do acesso do ensino médio e que são os mesmos que têm, em princípio, capacidade de oferecer a contrapartida ou até mesmo de buscar recursos diretamente em organismos internacionais, como é o caso de São Paulo que já o fez, a ampliação e melhoria do ensino médio terá maiores facilidades de serem alcançadas, ampliando dessa forma a desigualdade educacional no país entre as regiões. Assim,

"O "novo" ensino médio em nada contribuirá para modificar a sociedade de "incluídos" e "excluídos" se o sistema educacional não prever condições favoráveis ao aperfeiçoamento das escolas que atendem aos economicamente desfavorecidos. Vale lembrar as afirmações de Paul Singer: "tratar desigualmente, no sentido positivo, os pobres, não é privilégio, mas forma de reduzir o "desprivilégio"; tratá-los como os ricos, ai sim, é aumentar a diferença"(LOBO,1998).

Reconhecer e legitimar a diversidade em todos os seus aspectos, como afirma Avelar (2000), é essencial para promoção dos interesses comuns.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Assumimos as análises aqui desenvolvidas não se esgotam nelas, muito pelo contrário, se pretendem potencializadoras de questionamentos reflexões que possibilitem a construção de novos olhares e interpretações sobre o programa em questão e sobre o ensino médio em particular.

Apresentamos nossas análises tendo em vista as seguintes categorias: mobilização social, desenho de programa e desigualdade educacional.

Pelo desenho do Programa Escola Jovem, suas estratégias, sua estrutura organizacional e a composição das instâncias de aprovação, como é o caso do Conselho Diretor, responsável pela aprovação dos projetos de investimentos dos Estados, podemos perceber o distanciamento entre o discurso e a prática. Enquanto no discurso se diz que a construção da educação só se dará com ampla participação da sociedade na construção dos mecanismos de sua efetivação, são definidas instâncias sem nenhuma participação da sociedade civil, de representação dos Estados e até mesmo dos reais beneficiários que são os alunos.

O documento do Planejamento-Estratégico 1995-1998 deixa claro que o sucesso da ação do Ministério da Educação dependeria da capacidade de mobilização da sociedade em torno da melhoria do ensino e da utilização estratégica dos instrumentos indicativos e

redistributivos dos quais o Ministério dispõe para alavancar a ação dos demais setores.

O planejamento político-estratégico considerava como arma principal para enfrentar as deficiências do ensino a mobilização social aspecto que, embora relevante do ponto de vista da organização política da sociedade civil, causa receio, pois, não é suficiente para resolver os problemas crônicos do sistema educacional.

Em um país em desenvolvimento como o Brasil, a maioria da população carente que coloca seus filhos em escola pública não tem condições de cobrar das mesmas a execução dos programas de melhoria prometidos, bem como, fiscalizar a qualidade do ensino. Isto é possível nas camadas mais abastadas da população e que, normalmente, não manda seus filhos para a rede pública de educação fundamental. Portanto, centrar o sucesso do programa do Governo Federal na mobilização da sociedade é temerário, tendo em vista a situação econômica e social da maioria da população brasileira, principalmente, nas regiões menos desenvolvidas. A sociedade não quer conviver com este sistema fracassado, mas, não está em sua grande maioria, suficientemente, organizada e preparada para zelar pela qualidade da educação.

O desenho do Programa como pudemos verificar apresenta algumas regras que beneficiam os Estados que já têm capacidade instalada na área da educação, principalmente, em recursos humanos e financeiros. Assim aqueles Estados que historicamente já vêm implementando melhorias na sua rede e, conseqüentemente,

melhorando a performance são premiadas ficando aquelas que têm maior dificuldade para implementar reformas relegadas à própria sorte.

Muito embora a metodologia utilizada para definir os montantes de recursos a serem alocados aos Estados e as respectivas contrapartidas levar em conta a desigualdade educacional no país e portanto a necessária busca da equidade, os montantes exigidos de contrapartida de algumas Unidades da Federação ainda são altos.

Como salientamos no Capítulo I, quando tratamos o financiamento do ensino médio, as Unidades da Federação já vêm aplicando os recursos obrigatórios na educação, não tendo portanto recursos adicionais para novos investimentos em educação, principalmente, no ensino médio.

Por outro lado, a exigência de contrapartida do Estado no Programa Escola Jovem demonstra uma contradição e ao nosso ver a intenção clara de implantar as diretrizes de formação de recursos humanos para o trabalho.

O PROEP que também é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, no valor total US\$ 500,0 (quinhentos milhões de dólares), tem como contrapartida outros US\$ 500,0 (quinhentos milhões de dólares). No entanto, essa contrapartida é assumida pelo Fundo de Amparo do Trabalhador - FAT do Ministério do Trabalho e Emprego e pela União, Tesouro Nacional. Não exigindo assim nenhuma contrapartida estadual.

Isso demonstra que para implantação da reforma do ensino médio o PROEP que trata da educação profissional terá maiores facilidades de ser levado a cabo pelos Estados, enquanto o Escola Jovem que exige um esforço no sentido de ampliar a oferta e ao mesmo tempo de melhorar a qualidade poderá sofrer atrasos significativos.

No momento, segundo informações coletadas junto ao MEC, existem 17 Projetos de Investimento aprovados, 06 projetos em elaboração pelos Estados e 04 projetos de investimentos aguardando análise e aprovação pelo Conselho Diretor do Programa Escola Jovem. Assim, no todo já foram elaborados 21 projetos de investimentos. No entanto, os recursos ainda não foram repassados, sendo que alguns já foram empenhados para execução no ano de 2001.

As principais dificuldades encontradas pelas Unidades da Federação referem-se principalmente às mudanças nas equipes dos governos estaduais e conseqüentemente a descontinuidade de ações voltadas para a criação e organização de órgão gestor do ensino médio das Secretarias Estaduais de Educação.

Quanto à contrapartida, ao apresentarem os Projetos de Investimentos as Unidades da Federação se comprometem a arcar com o montante definido como sua contrapartida. Há um mecanismo de controle exercido pelo Ministério da Educação, pelo qual, o PI, explicita para cada ação o montante de recurso proveniente do Ministério da Educação e do Governo Estadual. Se não houver desembolso, por parte da Unidade da Federação, para uma

determinada ação, anteriormente definida no PI, o Ministério da Educação (SEMTEC/PROMED) não repassa o recurso posterior para outra ação ou para a complementação daquela. Portanto, só no decorrer da implementação do Programa Escola Jovem com a efetivação das ações previstas no Projeto de Investimento da UF é que vamos poder saber se os estados estão realmente dispondo e aplicando os recursos de sua contrapartida.

Como pudemos verificar, pelos dados quantitativos, a melhoria dos indicadores educacionais no Brasil não se refletiu na redução dos desníveis regionais e interestaduais. Muito pelo contrário, a desigualdade vem se aprofundando, ampliando-se a distância entre os Estados mais desenvolvidos das regiões Sul e Sudeste e os Estados menos desenvolvidos do Norte e do Nordeste.

A despeito da ampliação da matrícula no ensino médio, o Brasil, como vimos, apresenta uma taxa de escolarização líquida no ensino médio muito baixa, atendendo cerca de 30% da população entre 15 a 17 anos. A universalização dependerá principalmente da capacidade do Estado de financiar a ampliação da oferta.

Neste sentido, o desenho do Programa Escola Jovem necessita ser rapidamente revisto retirando a exigência da contrapartida das Unidades Federadas sob pena de termos mais um projeto com financiamento externo na área educacional com problemas de implementação, principalmente, porque o valor da contrapartida nacional é calculado em dólar, mas os gastos são feitos em moeda local. Levando-se em conta que a área de educação, como a área social como um todo, são lentas, devido a

natureza das suas ações, no processo de prestação de contas para efeito de desembolso, a contrapartida desvaloriza-se em relação ao dólar. Vale lembrar que o atraso na execução das metas é determinante para o aumento dos custos do financiamento.

Como vimos os financiamentos internacionais à educação brasileira representa um negócio caro para o setor. Primeiro porque para receber o país tem de desembolsar um montante muito maior, sem contar os custos referentes ao pagamento de juros e taxas de compromisso. É preciso também levar em conta os custos envolvidos no processo de negociação que envolve a realização de diversos estudos e diagnósticos, além do envio e recebimento de missões internacionais.

Alguns dos estudos elaborados para o INEP/PNUD procurou, a partir de projeções realizadas das receitas estaduais vinculadas à educação, estimam o montante de recursos que, potencialmente, podem ser destinados para o financiamento do ensino médio, pelos governos estaduais, no período 2000-2005.

Além disso, dos 25% exigidos pela Constituição para aplicação no desenvolvimento da educação, 15% devem, obrigatoriamente, ser aplicados no ensino fundamental, restando, portanto, 10% que, atualmente estão distribuídos entre diversos programas, poderiam potencialmente, ser direcionados para garantir a cobertura da crescente demanda da população por aquele nível de ensino.

Além dessas receitas, identifica-se fatias de outras fontes de recursos dirigidas para o sistema educacional que poderiam ser consideradas como alternativas para complementar suas dotações orçamentárias: o Salário-Educação, os recursos do Sistema "S" e do PLANFOR.

Um terço do salário-educação é destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e dois terços aos estados para a constituição de fundos para financiamento do ensino fundamental. Segundo a análise, por não contemplarem critérios redistributivos, as transferências da quota-parte do salário-educação são realizadas de forma bastante concentrada, favorecendo os estados mais desenvolvidos economicamente.

Além da inclusão de algum mecanismo redistributivo nos critérios de repasse de seus recursos de forma a contribuir para a redução da desigualdade existente, poderia, ainda, criar um fundo de financiamento do ensino médio, semelhante ao FUNDEF que poderia distribuir os recursos de acordo com critérios que levassem em conta as necessidades e carências dos estados.

Fatia dos recursos do Sistema "S" poderiam ser direcionados para o ensino médio. Esses recursos se encontram concentrados nas regiões mais desenvolvidas do país. No Sudeste são aplicados 65% do montante, sendo que os estados do Rio de Janeiro e São Paulo absorvem 55% do total. A inexistência, como no Salário-Educação, de sistemas redistributivos transforma-o em mais um instrumento de aumento das desigualdades no país, o que é

incompatível com os objetivos de democratizar o acesso ao ensino médio.

A questão da inclusão de mecanismos redistributivos na forma de repasse dos recursos federais, ou mesmo dos Estaduais como é o caso do FUNDEF, constitui-se num desafio a ser enfrentado pela sociedade brasileira, correspondendo a demanda por este nível de ensino com qualidade.

A democratização do acesso e permanência neste nível de ensino constitui-se num resgate da dívida social com parcela da população brasileira, tendo em vista o número de anos de escolaridade que sabidamente é baixo em comparação com outros países até mesmo em desenvolvimento, o que caracteriza o Brasil como país dependente, ratificando a desigualdade que tem na educação, uma de suas fontes.

Reforçamos que tanto o Programa Escola Jovem, quanto outros que surgirem com os mesmos objetivos, deverão - no seu desenho - contemplar mecanismos de preservação da diversidade regional sem ampliação da desigualdade educacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILLAR, M.J. e ANDER-EGG, E. (1994), **Avaliação de serviços e programas sociais**, Petrópolis, RJ: Vozes.
- ARGILAGA, M. T. A . s/d, **Evaluación de Programas. Una Guía Práctica en Ámbitos sociales, educativos y de salud**, Editorial Síntesis. Madrid, España.
- ARRETICHE, M. T. S. (1999), **"Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo"**, in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 14(40): 111-41.
- AVELAR, L., (2000), **O Sistema Federativo e as Políticas de Desenvolvimento: desafios e perspectivas nos países de fortes desigualdades**. Artigo preparado para comunicação realizada no Simpósio Brasil/Alemanha, Berlim, 30 e 31/05/2000.
- BIRDSALL, N. and SABOT, R. H. (1996), **Opportunity Foregone: Education in Brazil**, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- BRASIL. (1988) **Constituição Federal**.
- BRASIL. **Lei n° 6.424**, de 24 de dezembro de 1996.
- BRASIL. **Lei n° 9.394**, de 20 de dezembro de 1996.
- BRASIL. **Decreto n° 2.208/97**.
- CASTRO, C.de M. (1997) **"O Secundário, esquecido em um desvão do ensino"**, Textos para Discussão, volume 1, n° 2, MEC, abril de 1997.
- CASTRO, J. A . de. (1998), **Federalismo e Gasto Público com Educação no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, volume 79, n.192, p.92-100, maio/ago. 1998.

- CASTRO, M. H. G. de. **As Desigualdades Regionais no Sistema Educacional Brasileiro**. Texto apresentado no Seminário "Desigualdade e Pobreza no Brasil", agosto de 1999, mimeo.
- CASTRO, M. H. G. de. **Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro: Tendências e Perspectivas**, Ensaio Avaliação de Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 6, n° 20, p. 303-364, jul/set 1998.
- CHEIBUB FIGUEIREDO, A. e FIGUEIREDO, M. (1986), "**Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**". *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 1, n° 3, set/dez., p. 107-227.
- CHEN, H. T. (1990), **Theory Driven Evaluations**, Beverly Hills: Sage.
- CHIEGO, N. W. **O Ensino Médio**. In: SILVA, E. B. da. *A Educação Básica Pós-LDB*. São Paulo: Pioneira, 1998.
- CLEMENHAGEN, C. e CHAMPAGNE, F. (1986), **Quality assurance as part of Program Evaluation: Guidelines for managers and clinical departament heads**. *Quality Review Bulletin*.
- CNTE, **4. Conferência Nacional de Educação**: Dalvan Lellis, em *Revista de Educação*, dezembro de 1993.
- COHEN, E. e FRANCO, R. (1993), **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes.
- CONTANDRIOPOULOS, A P. et al. (1997), "**Avaliação na área de saúde: conceitos e métodos**" In: Hartz, Z. *Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, p. 29-48.
- CONTANDRIOPOULOS, A P. et al. (1990), **Savoir Préparer une Recherche**. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

- COTTA, T. C. (1998), **"Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto"** In: Revista do Serviço Público, ano 49, número 2, abr-jun.
- CRONBACH, L.J. (1982), **Designing Evaluations of Educational and Social Programs**. Jossey-Bass.
- CUNHA, L. A . (1989), **Educação e desenvolvimento social no Brasil**, Rio de Janeiro, F. Alves.
- DENIS, J. L. & CHAMPAGNE, F. (1990), **Analyse de L'implantation**, Montréal, Cahiers du GRIS, N90-05.
- DOURADO, L. F. (org) (1999), **Financiamento da educação básica -** Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG.
- DUNN, W. N. (1989), **Two faces of validity in the policy sciences**. Knowledge in Society, 2(1).
- FIGUEIREDO, A . C. (1997), **Princípios de Justiça e Avaliação de Políticas**, Lua Nova, n° 39.
- FONSECA, M. (1995), **"O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional"**, in OLIVEIRA, R. P. de (org), (1995), **Política educacional: impasses e alternativas**, São Paulo: Cortez.
- GEORG, W. **Formação Profissional: Teses a partir das Experiências Alemã e Japonesa**, Policy Paper, n°. 13, ILDESFES.
- GHIRALDELLI JR, P. (1990), **História da Educação**. São Paulo: Cortez.
- GIULIANNI, A . C. e PEREIRA, M. Z da C. (1998), **Os (dês)Caminhos da Educação Profissional no Brasil**, Ensaio Avaliação de Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 6, n° 20, p. 405-420, jul/set 1998.
- GOHN, M. da G., (1991), **Movimentos Sociais e luta pela moradia**, Edições Loyola.

- GOMES, C. A . (1998), **Novos Rumos para o ensino médio: Brasil em perspectiva**, Brasília: UNESCO.
- GOMES, C. A . (1998), **Quanto custa a expansão do ensino médio?**, Brasília: UNESCO.
- GRAMSCI, A. **Os Intelectuais e a organização da cultura**. Tradução por Carlos Nelson Coutinho, 2^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GUBA, E. G. & LINCOLN, Y. S. (1990), **Fourth Generation Evaluation**. Beverly Hills: Sage, 1990.
- HAM. C. e HILL, M. (1984), **The Policy Process in the Modern Capitalist State**, Havest Press, Sussex.
- HARTZ, Z. M. de A (org) (1997), **Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas**, Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
- HILL, M. (1993), **The Policy Process: a reader**. Great Britain, Harvester Wheatsheaf.
- INEP, **Exame Nacional de Ensino Médio**, em Em Aberto.
- INEP (1998), **Seminário Internacional sobre Avaliação do Ensino Médio e Acesso ao Ensino Superior**, Brasília, 30 de junho a 2 de julho de 1997 , Brasília, INEP.
- INEP/MEC. (1997), **Bases para um Ensino de Qualidade**.
- INEP/MEC. (1987), **Políticas Públicas e Educação**.
- KIRSCHNER, T. C. (Coord.) (1993), **Modernização Tecnológica e Formação Técnico-Profissional no Brasil: impasses e desafios**. Texto para Discussão n° 295. Brasília: IPEA, março 1993.
- KUENZER, A . Z. (2000), "O ensino médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito", Educação & Sociedade: revista quadrimestral de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade, Ano XXI, abril de 2000, n° 70.

- KUENZER, A . Z. (1998), **A Reforma do Ensino Técnico no Brasil e suas conseqüências**, Ensaio Avaliação de Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 6, n° 20, p. 365-384, jul/set 1998.
- LIPSKY, M. (1980), **Street - Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services**, Russel Lodge Foundation, N. York.
- LOBO, H. H. de O . (1998), **"Ensino Médio no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas"**, texto apresentado no Curso de Especialização em "Educação e Desenvolvimento", promovido pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, em novembro de 1998, mimeo.
- MAFRA, L. de A e C. e CAVALCANTI, E. C. **O Ensino Médio no Brasil: da ruptura do privilégio à conquista do direito.**
- MARQUES, P. et al. (1999), **"Expansão do Ensino Médio"**, Trabalho apresentado no curso de formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, ENAP, mimeo.
- MEC. (1996), **Desenvolvimento da Educação no Brasil.**
- MEC. (1997), **Proposta de Reforma do Ensino Médio.**
- MEC. **Reforma do Ensino Técnico.**
- MEC. **Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - Programa Escola Jovem - Regulamento Operativo.**
- MEC. (2000), **Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - Projeto Escola Jovem-Síntese.**
- MEC. (1998), **PROMED - Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - versão preliminar.**
- MEC. (1998), **Sinopse Estatística da Educação Básica - Censo Escolar 1997.** Brasília: INEP.

- MEC. (1999), **Sinopse Estatística da Educação Básica - Censo Escolar 1998**. Brasília: INEP.
- MEC. (1999), **Sinopse Estatística da Educação Básica - Censo Escolar 2000**. Brasília: INEP.
- MEC. **Sinopse Estatística do Ensino Médio**. Brasília: SEEC, 1994 e 1996.
- MELLO, G. N. (1998), **O Ensino Médio em Números: Para que Servem as Estatísticas Educacionais?** São Paulo, mimeo.
- MINAYO, M. C. de S. (org) (1994), **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes.
- OCDE, **Education at a Glance: OCDE Indicators**, Paris: CERI.
- OLIVEIRA, F. A . (2000), **"Financiamento do Ensino Médio: Padrão Atual e Alternativas**. Relatório de Pesquisa, Projeto BRA/96/026 - INEP/PNUD.
- OLIVEIRA, J. B.A. (1995), **Repensando o Ensino de Segundo Grau: Subsídios para Discussão**.
- OLIVEIRA, R. P. de (org), (1995), **Política educacional: impasses e alternativas**, São Paulo: Cortez.
- PATTON, M.Q. (1981), **Creative Evaluation**. Beverly Hills: Sage.
- PATTON, M.Q. (1982), **Practical Evaluation**. Beverly Hills: Sage.
- PEREIRA, E.B. (1995), **Planejamento Educacional: Uma avaliação do Planejamento Político-Estratégico do Ministério da Educação (1995-1998)**. IPEA, mimeo.
- PEREIRA, E. W. e TEIXEIRA, Z. (1997), **A Educação Básica Redimensionada**. In: BRZEZINSKI, I. LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez.
- PINTO, J. M. de R. (1999), **"Um fundinho chamado "Fundão"**, in DOURADO, L. F. (org) (1999), **Financiamento da educação básica**

- Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG.
- POSAVAC, E.J. e CAREY, R.G. (1992), **Program evaluation: methods and case studies**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 4^a ed.
- RAMOS, M.A. et al (1996), **Reforma do Ensino Médio: Avaliação e Perspectivas**. Trabalho apresentado no Curso de Formação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, mimeo.
- ROMANELLI, O. de O. (1991), **História da Educação no Brasil (1930/1973)**, Vozes, 13^a Edição.
- ROSSI, P. e FREEMAN, H. (1993), **Evaluation: a systematic approach**, Newbury Park, Sage Publications.
- SANTOS, M.H. de C. (1989), "Avaliação político-institucional do proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático". Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, n^o. 1, jun., p. 127-150.
- SHIROMA, E. O. (2000), **Política educacional**, Rio de Janeiro DP&A.
- SHORTELL, S. M. & RICHARDSON, W. C. (1978), **Health Program Evaluation**, St-Louis: Mosby.
- SILVA, P. L. B. (coord) (1999), **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários - Relatório Final**, Texto elaborado para o Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil - Subcomponente: Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação. Mimeo.
- SILVA, T. T. (2000), **Teoria cultural e educação** - Um vocabulário crítico, Belo Horizonte: Autêntica.
- SOARES, S. G. (2000), **Arquitetura da identidade**, São Paulo, Cortez. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 76).

- SOUZA, L.C. **Reformulação Curricular do Ensino Fundamental e Médio.**
- STEIN, R. M. (1984) **"Policy Implementation in the Federal Aid System: The Case of Grant Policy"** In: EDWARDS III, George C. **Public Policy Implementation.** Greenwich, Jai Press.
- STN, **Finanças do Brasil - Receitas e Despesas dos Municípios:** Vols. XXXV a XLII.
- STN, **Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais:** 1984 a 1993 E 1986 a 1995.
- SULBRANDT, J. (1993), **La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales.** CLAD.
- UNIVERSIDADE DE BRASILIA, Faculdade de Educação, (1990), **A Função Política e Social das Escolas Técnicas Federais.**
- VIANA, A. L. (1996), **"Abordagens metodológicas em políticas públicas"**. RAP, v.3, n°.2, mar/abr., p.5-43.
- WEISS, C. H. (1997), **How can theory-based evaluation make greater headway?** Evaluation Review, 21(4). Pp. 501-524.
- WEISS, C. H. (1972), **Evaluation Research: methods of assessing program effectiveness.** Englewood Cleffs. NJ. Prentice-Hall.
- WEISS, C. H. and BUEUVALAS, M. J. (1980), **Social Science research and decision-making.** New York. Columbia University Press.
- WHOLEY, J. S. (1983), **Evaluation and Effective Public Management.** Boston. Little and Brown.
- WHOLEY, J. S. (1979), **Evaluation: promise and performance.** Washington. Urban Institute.
- WILDAWSKY, A (1966). **"The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting"**, Public Administrative Review, 29. P. 189-202.

ZIBRAS, D. M.L. e FRANCO, M. L.P.B., (1997), **Diagnóstico Quantitativo do Ensino Médio no Brasil**, Textos FCC, Fundação Carlos Chagas.

FONTES CONSULTADAS INTERNET

Banco Mundial: www.worldbank.org

BID: www.iadb.org.

IBGE: www.ibge.gov.br

INEP: www.inep.gov.br

MEC: www.mec.gov.br

MTE : www.mte.gov.br

UNESCO: www.unesco.org