

IDÉIAS E PROPOSTAS PARA A DEUDAÇÃO BRASILEIRA E PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)

RELATÓRIO SETORIAL: ENSINO MÉDIO RELATORA: Senadora MARISA SERRANO

I – AS INICIATIVAS DO PDE PARA O ENSINO MÉDIO

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) não contém muitas medidas especificamente voltadas ao ensino médio. No entanto, esse nível de ensino constitui alvo de ações dirigidas para a educação básica. Cumpre ressaltar que significativa parcela dessas ações é formada por programas criados antes do lançamento do Plano, inclusive vários herdados de governos passados, que, de modo geral, foram ou serão objeto de remodelação e ampliação.

Assim, foi apresentada como ação do PDE a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). De fato, os termos do Fundeb repousam, em parte, em iniciativa do Poder Executivo, mediante a Mensagem nº 352, de 2005, que deu origem à Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 2006. Todavia, sua concepção remonta ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), concebido pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.

Além disso, a idéia de ampliar o Fundef, de modo a abranger toda a educação básica, foi formalizada em Propostas de Emenda Constitucional (PECs), de iniciativa parlamentar, apresentadas antes de 2003. Se o Governo Lula tem o mérito de ter finalmente patrocinado essa ampliação, após manter o Fundef, durante todo o seu primeiro mandato,

cabe reconhecer os antecedentes da idéia, bem como a relevante participação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no seu aperfeiçoamento, em especial no que diz respeito à ampliação da contribuição federal, bastante limitada na proposta original.

O piso salarial na educação básica, igualmente previsto na EC nº 53, de 2006, e em discussão no Congresso Nacional, na forma de projeto de lei, também tem sido apresentado como medida do PDE. Todavia, para o ensino médio, o piso de R\$ 850,00, para jornada de 40 horas semanais, a ser integralizado apenas em 2010, terá efeitos limitados, pois a maioria de seus profissionais tem nível superior e recebe salários relativamente mais elevados.

A respeito de medidas de governos anteriores que criaram as bases para iniciativas presentes no PDE, merece destaque a consolidação do processo de avaliação educacional. Sobre o ensino médio, devem ser lembrados o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), implantado em 1998, o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), criado em 2002, e a remodelação, em 1995, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Também devem ser enfatizadas outras iniciativas de impacto no ensino médio, surgidas entre 1995 e 2002, como o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED), para apoiar financeiramente os estados no processo de democratização da oferta do ensino médio; o programa de transferência de recursos financeiros diretamente às escolas; a concepção dos parâmetros e das diretrizes curriculares nacionais; e o aperfeiçoamento do programa federal do livro didático, que permitiu, adiante, sua extensão ao nível médio, em bases de eficácia e eficiência gerenciais, e com a inserção da avaliação de qualidade das obras distribuídas, respeitadas, ainda, as preferências do corpo docente.

Com efeito, as ações dirigidas à formação de professores constituem o cerne do PDE para o ensino médio. O Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (PIBID) objetiva distribuir, em 2008, 20 mil bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a estudantes de licenciatura e pedagogia das universidades públicas, com vistas a apoiar a formação de professores para a educação básica e antecipar o ingresso dos graduandos no ambiente escolar. Esse incentivo será

direcionado para as áreas com maior carência de professores, que são, no ensino médio, física, química, biologia e matemática. Em caráter complementar, as universidades podem incluir nos projetos a participação de licenciaturas em letras (para língua portuguesa), educação artística (música) e pedagogia. As universidades e secretarias devem apresentar à Capes projetos que reforcem e ampliem os conteúdos desenvolvidos em sala de aula, direcionados especificamente a uma ou mais escolas da rede. O foco são aulas inovadoras e que orientem a superação de problemas identificados no processo de ensino e aprendizagem.

O Programa de Consolidação das Licenciaturas (PRODOCÊNCIA), criado em 2006, visa à melhoria dos cursos de licenciatura voltados para a formação de professores da educação básica. A idéia é apoiar projetos que implementem novas metodologias de ensino, acompanhamento e avaliação dos diferentes cursos.

Criado em 2005, o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), que busca congregar instituições públicas de educação superior, estados e municípios na constituição de um sistema nacional de educação superior a distância, tem por principal fim oferecer formação inicial a professores em efetivo exercício na educação básica pública que ainda não têm graduação, bem como assegurar educação continuada a quase dois milhões de profissionais.

Outra iniciativa prevê a criação de guia das tecnologias educacionais para divulgar as melhores práticas e métodos educacionais desenvolvidas para a educação básica. Essas tecnologias educacionais serão divulgadas na página eletrônica do Ministério da Educação (MEC) e publicadas no Guia de Tecnologias Educacionais. O MEC espera que algumas dessas iniciativas possam melhorar a qualidade do ensino médio, embora devam ser dirigidas, principalmente, para a alfabetização e para o ensino fundamental.

No âmbito do PDE está prevista, ainda, a alocação de recursos adicionais ao GESAC, programa de inclusão digital do Governo Federal, para prover as escolas públicas de ensino médio com conexão à Internet.

Por sua vez, o Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio pretende que mais de 7,7 milhões de alunos das redes públicas do ensino médio tenham acesso a obras literárias em suas escolas. Para selecionar os livros mais importantes foi firmada parceria com a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Existe a expectativa de que 17 mil escolas tenham suas bibliotecas atualizadas e ampliadas em 2008.

Ao mesmo tempo, pretende-se ampliar a distribuição de livros didáticos aos alunos das escolas públicas de ensino médio. Além de livros de matemática, português e biologia, serão distribuídos, em 2008, livros de história e química e, em 2009, de física e geografia.

Estudantes do ensino médio residentes em áreas rurais também devem beneficiar-se do programa federal de transporte escolar, que, mediante medidas como a criação de linha de crédito para a compra de veículos pelos estados e municípios e a isenção de impostos sobre a compra do veículo escolar, pretende renovar a frota e dar maior segurança ao transporte dos estudantes.

Merece destaque, como iniciativa do PDE, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que combina dados de rendimento dos alunos, taxa de repetência e de evasão escolar. Em escala que vai de zero a dez, o ensino médio recebeu nota 3,4 (2005) – enquanto os anos iniciais do ensino fundamental ficaram com 3,8 e os finais com 3,5. O MEC tem a expectativa de que, nos próximos quinze anos, o Brasil alcance, no ensino médio, nota 5,2.

Ainda segundo o Ministério, essa média considera o resultado obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando se aplica a metodologia do IDEB em seus resultados educacionais. Meios oficiais divulgam, ainda, a meta de nota 6, em 2022 – aparentemente válida para a média dos ensinos fundamental e médio –, que corresponderia àquela obtida pelos países desenvolvidos que ficaram entre os 20 mais bem colocados do mundo, nas avaliações da OCDE.

A partir da análise dos indicadores do IDEB, o MEC vai apoiar técnica e/ou financeiramente os municípios com índices baixos de qualidade de ensino.

O Ministério da Educação quer elevar de cerca de 700 mil para 2 milhões o contingente de alunos matriculados na educação profissional e tecnológica. Para ampliar as vagas, anunciou-se a criação de mais 150 novas escolas técnicas federais. Além disso, pretende-se implantar rede de educação profissional nas instituições públicas de ensino, para oferta de educação profissional e tecnológica a distância, em escolas das redes públicas municipais e estaduais. As instituições públicas federais, estaduais ou municipais que ministram ensino técnico de nível médio devem apresentar projetos de cursos nessa modalidade.

Os cursos serão estruturados para articular a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio regular. Isso pode acontecer de duas formas: o aluno terá duas matrículas, uma no médio e outra no técnico; ou ele cursará o ensino médio regular e depois o técnico. Haverá também oferta de ensino técnico vinculado à educação de jovens e adultos, inclusive para alunos do Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA).

O MEC pretende reorganizar o modelo da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica com a criação dos Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFETs), que serão especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, desde educação profissionalizante de jovens e adultos até doutorado profissional. Existe a previsão de que metade do orçamento dos Ifets seja destinada à oferta de cursos profissionalizantes de nível médio.

Em suma, são estas as ações do PDE que dizem respeito ao ensino médio.

II – O ENSINO MÉDIO E O PDE NA AVALIAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

De início cumpre destacar a forma unilateral de apresentação do PDE. Ainda que a participação em algumas das ações do Plano se faça por adesão, uma discussão mais aberta com os educadores e com as demais instâncias político-administrativas poderia ter enriquecido o processo de sua elaboração.

No ciclo de audiências sobre o PDE, o ensino médio foi bastante enfocado, o que, de certa forma, contrasta com as poucas ações específicas dirigidas a esse nível de ensino pelo plano governamental. Diversos depoentes reconheceram a importância estratégica do ensino médio no quadro educacional. Ao mesmo tempo, qualificaram-no como gargalo da educação brasileira. O que esperar do ensino médio constituiu um dos grandes temas destacados pelos especialistas, que levantaram a necessidade de se discutir mais profundamente a sua identidade.

O caráter propedêutico, que marca fortemente o setor privado, mereceu acentuadas reservas, por sua falha em oferecer educação mais ampla e humanista, bem como base mais sólida para os desafios da sociedade atual, seja na futura inserção no mundo do trabalho, seja na capacidade de auto-aprendizagem e de formação para o exercício da cidadania.

Já as relações do ensino médio com a profissionalização foram objeto de discordâncias. De um lado, questionou-se a eficiência dos cursos profissionalizantes desenvolvidos no interior da escola acadêmica, que estariam pouco preparados para responder adequadamente às demandas do setor produtivo, à exceção de casos em que as escolas técnicas se voltam para determinada atividade econômica principal de uma localidade. Por outro lado, foi defendida terminalidade específica para o ensino médio, que poderia ser efetivada mediante a difusão de formação profissional optativa em uma quarta série. Essa articulação, vista por alguns especialistas como necessária, foi até sugerida para período ampliado, nos dois últimos anos do ensino médio de três anos.

A formação de professores constitui outro tema de destaque nas considerações sobre o ensino médio, grande parte delas também pertinente aos demais níveis da educação básica. Foi fortemente enfatizada a crise das licenciaturas. Além de afugentar os maiores talentos, o desprestígio da profissão de professor originou índices elevados de evasão nos cursos de licenciatura das universidades públicas. A grande maioria desses profissionais provém de estabelecimentos privados de educação superior, que muitas vezes oferecem ensino de qualidade deficiente, reflexo, em parte, da redução de custos para limitar os valores das mensalidades, na tentativa de adequá-los à clientela de baixa renda. Entre os resultados desse quadro aparece um déficit estimado em 250 mil professores no ensino médio, em especial nas áreas de matemática, física, química e biologia.

A lentidão das autoridades responsáveis e a inversão de prioridades ficaram patentes no atraso da criação de bolsas de iniciação à docência, em contraste com a antiguidade e relativa fartura das bolsas de iniciação científica, de mestrado e de doutorado.

Como indicado, o PDE dispõe de iniciativas que buscam atacar essa situação. Contudo, surgiram questionamentos sobre seus limites para obter sucesso, principalmente ao se considerar as perspectivas de universalização do ensino médio e de correções no fluxo escolar, a partir do ensino fundamental.

A respeito da docência, também foi apontada a incoerência de a legislação exigir longos cursos de formação pedagógica a graduados sem formação específica para o magistério, cujo desempenho, segundo dados do Saeb, tem sido superior ao de professores diplomados.

Outro dilema, relacionado ao ensino técnico e enfrentado por vários países do mundo, reside no fato bastante comum de não poderem ser aproveitados profissionais com competência para o ensino por falta de diploma, enquanto a outros devidamente diplomados muitas vezes falta a prática.

No ensino médio, como em toda a educação básica, também foi questionada a ausência de oportunidades de educação continuada para os profissionais da educação. As constantes transformações tecnológicas e sociais e o contínuo enriquecimento dos saberes exigem que a requalificação esteja disponível em todos os segmentos do trabalho, mormente para profissionais cuja competência repousa no ensino. Lamentavelmente, as redes públicas de ensino não têm proporcionado oportunidades para essa requalificação de seus profissionais, que têm apelado para recursos próprios, já bastante limitados, para o seu aperfeiçoamento.

A avaliação do professor constitui outro tema de destaque. Dadas as resistências culturais e sistêmicas, estimou-se que a avaliação docente não precisa ser feita diretamente, mas mediante a medição do desempenho dos alunos. Avaliações dessa natureza, todavia, não devem apenas alimentar estatísticas e servir para estudos acadêmicos. Duas sugestões sobre a questão merecem ser enfatizadas. A primeira consiste em vincular os resultados dos processos avaliativos a premiações, inclusive de natureza salarial, bem como a ações especiais corretivas e de estímulo da melhoria das condições de ensino. A segunda, por sua vez, diz respeito à necessidade de informar esses resultados aos pais, de forma a fortalecer o seu envolvimento nos assuntos escolares, em especial mediante a cobrança de maior eficiência dos estabelecimentos de ensino.

Também foram abordados outros impasses recorrentes, que afetam a educação básica pública em seu conjunto. No que diz respeito às políticas educacionais, evidenciou-se forte crítica à descontinuidade administrativa. Nesse sentido, o sucesso de algumas medidas importantes do PDE pode ser colocado em risco. Parte de suas ações tem metas de longo prazo, que exigem o compromisso de futuros governos. Assim, o modelo mais adequado seria o formalizado no Plano Nacional de Educação (PNE), que não tem a marca de uma administração, pois constitui um conjunto de metas e objetivos para o País, a serem alcançadas mediante o esforço da sociedade e das diversas instâncias do Poder Público.

A respeito do PNE, levantou-se o porquê de os vetos a ele apostos não terem ainda sido apreciados. As metas fixadas pelo PNE foram,

de modo geral, ambiciosas e, devido à falta de articulação entre os níveis governamentais e a dificuldades orçamentárias, não têm sido cumpridas, o que sinaliza o insucesso no ano de sua conclusão, em 2010. A derrubada de pelo menos parte deles poderia aumentar as chances de sucesso das metas do PDE.

Esteve presente nas discussões a defesa da consolidação da gestão democrática do ensino. A esse respeito, formularam-se críticas à centralização administrativa nas secretarias de educação, em prejuízo da delegação de tarefas à comunidade escolar. As indicações políticas para a direção das escolas foi, obviamente, lamentada, com a lembrança de que as avaliações indicam melhor desempenho das escolas em que ocorre maior participação da comunidade e em que os diretores são capacitados, concursados e escolhidos democraticamente.

Apesar dos vários e comprometedores equívocos de natureza mais propriamente de gestão da educação brasileira apontados, que percorrem desde as ações do governo central até aquelas das escolas, o clássico tema da carência de recursos financeiros aplicados na educação básica pública igualmente constituiu objeto das atenções. Como sempre, as comparações internacionais evidenciaram o dilema brasileiro. O gasto médio de menos de mil dólares por aluno, inferior a de países como o México, Chile e Argentina, que aplicam o dobro, e bem inferior à média de sete mil dólares dos países da OCDE, apresenta-se ainda mais insuficiente quando se tem em conta as deficiências históricas elementares da realidade nacional.

Diante de todos esses desafios, foram apresentadas sugestões de diversas naturezas, parte delas voltadas especificamente para o ensino médio, parcialmente válidas para a educação básica, de forma geral. Dadas as características das audiências, essas sugestões não foram detalhadas, nem constituíram propostas alternativas às iniciativas do PDE. Na verdade, elas constituem linhas de ação para as políticas públicas, parte delas incorporadas aos programas do Plano em discussão.

Tais linhas podem ser assim sumarizadas:

- * aceleração do processo de universalização do ensino médio;
- * retomada do debate sobre a identidade do ensino médio, assim como de suas condições de infra-estrutura, seus docentes, seu financiamento e os cursos noturnos;
- * adoção de novos e amplos programas de incentivo à formação de professores, especialmente para as áreas em que têm sido identificados déficits de profissionais;
- * difusão de cursos de apoio a profissionais com baixo rendimento em avaliações;
- * ampliação dos programas de concessão de bolsas de iniciação à docência para estudantes de licenciatura;
- * fortalecimento do papel das universidades públicas na formação de profissionais da educação qualificados;
- * criação de centros de ciência, inclusive móveis, para incentivar atividades sistemáticas de difusão científica;
- * maior destaque ao ensino de ciências, sem deixar de conferir atenção à formação humanística;
- * incentivo à adoção de novas tecnologias, sem perder de vista o caráter primordial do professor;
- * qualificação dos gestores educacionais, especialmente dos secretários municipais e de seus auxiliares;
- * difusão, para a educação básica, dos resultados pertinentes de pesquisas desenvolvidas pelas universidades;
- * descredenciamento de instituições e fechamento de cursos de licenciatura com avaliação negativa do MEC.

- * consolidação da gestão democrática, mediante a integração da comunidade com a escola e a adoção de formas participativas de escolha de dirigentes, preservada a competência técnica;

- * definição e garantia de padrões mínimos para a oferta da educação básica;

- * maior funcionalidade ao regime de colaboração entre os entes federados, em especial, estados e municípios;

- * redefinição do pacto federativo, de modo a tornar claras as atribuições e responsabilidades, atualmente conflitantes;

- * revisão do PNE e seu alinhamento com as propostas do PDE;

- * determinação de políticas públicas contínuas, mediante a elaboração de pacto nacional, com metas claras em prazos definidos, ações socialmente monitoradas e responsabilização das autoridades infratoras e/ou incompetentes;

- * melhor articulação entre as políticas sociais, de saúde e de educação.

III – CONCLUSÕES

O Plano de Desenvolvimento da Educação contém medidas promissoras, embora também inclua artifícios de *marketing*, como o planejamento de ações que já estão em vigor e a apresentação, como novos, de programas antigos, alguns herdados de outros governos, ainda que exista a disposição de ampliá-los. Outro aspecto relevante a destacar consiste na forma unilateral de elaboração do plano, que pouco caso faz do PNE, sob a alegação da dificuldade de alcançar suas metas. Decididamente, a falta de discussões com a sociedade na adoção de medidas tão relevantes para o País não representa o meio mais adequado de enfrentar as deficiências educacionais brasileiras. O exemplo sobre a gestão democrática do ensino precisa vir de cima.

Além disso, a colocação da educação básica como prioridade do PDE, divulgada com ênfase pelo MEC, não parece assegurada, apesar das medidas anunciadas. A execução orçamentária dos próximos anos poderá indicar em que medida essa prioridade será efetivada.

No que diz respeito ao ensino médio, merecem ser destacados os programas de apoio à formação de professores: o Pibid, o Prodocência e a Universidade Aberta do Brasil, em grande parte voltada para as licenciaturas. Também constitui medida a realçar a criação do Ideb, com o estabelecimento de metas de longo prazo e, principalmente, a intenção de usá-lo para ações diretas da União, nos casos que revelarem desempenho mais fraco.

As exposições das audiências apontaram, no entanto, a necessidade de iniciativas mais abrangentes e ousadas para incentivar a formação de professores, em decorrência do desprestígio da carreira e do gigantesco déficit de profissionais, concentrado em algumas áreas do saber. Ao mesmo tempo, permaneceram dúvidas sobre a eficácia da intervenção federal para promover a melhoria da qualidade do ensino nas localidades com indicadores educacionais mais baixos dada a recorrência das restrições orçamentárias para os investimentos de caráter social, bem como tradição a cultural de descontinuidade administrativa.

Não obstante a existência de ações adequadas para o ensino médio no seio do PDE, as suas omissões também chamaram a atenção. Existem nele apenas tênues articulações entre as políticas sociais, de saúde e de educação. Não há iniciativas relevantes para promover a consolidação da gestão democrática. Pouco se faz para incentivar atividades sistemáticas de difusão científica. Nenhuma sinalização foi feita sobre o descredenciamento de instituições e fechamento de cursos de licenciatura com avaliação negativa. O desempenho escolar e a premiação docente permanecem desvinculados. Mesmo na área de incentivo às licenciaturas, as medidas adotadas parecem insuficientes para resolver a carência de professores.

Por fim, é preciso lembrar que tramitam no Senado Federal mais de trinta proposições que podem levar ao aprimoramento do ensino médio. Sejam de iniciativa de senadores, sejam oriundas da Câmara dos Deputados, existem proposições sobre a nacionalização da educação básica, a escolha democrática de dirigentes escolares, novos componentes curriculares,

ampliação da carga horária, avaliação dos profissionais da educação, licenciamento docente para capacitação, atendimento psicológico a estudantes, avaliação do livro didático e outras. Além disso, outras tantas iniciativas concernentes ao ensino médio encontram-se em debate na Câmara dos Deputados.

Em síntese, este relatório pôde evidenciar que, apesar de suas limitações, o PDE contém medidas salutares e, portanto, bem-vindas. No entanto, não devem restar dúvidas de que a democratização dos debates e das decisões a respeito dos impasses educacionais brasileiros constitui o caminho mais adequado para superá-los e levar nosso País a níveis mais elevados e socialmente justos de desenvolvimento.

IV – PROPOSTAS PARA APRIMORAMENTO DO ENSINO MÉDIO

1. Implantação de uma quarta série no ensino médio (optativa) com formação profissionalizante;
2. Implementação de um programa de concessão de bolsas de estudos para formação de docentes, com ênfase naquelas matérias consideradas deficitárias em termos de número de profissionais;
3. Revisão da legislação de maneira a permitir a contratação de professores, que sejam formados em quaisquer cursos de graduação e que tenham habilidade específica para ensinar, apesar de não ter cursado os cursos de formação de professores;
4. Implementar programa similar ao de residência médica para professores. Os alunos que estejam no último ano do curso de formação e/ou no primeiro ano de formado se submetam a estágio remunerado e supervisionado para aprimoramento das técnicas aprendidas;
5. Programas de educação continuada, à distância e presenciais, para atualização de professores;
6. Desenvolvimento e implantação de um sistema de avaliação de desempenho dos professores vinculado a premiações, que podem ser inclusive de natureza salarial;
7. Informação aos pais dos alunos dos resultados das avaliações dos professores;

8. Gestão democrática da escola: com maior participação da comunidade, para escolha de diretores que tenham participado de cursos de capacitação, sejam concursados e escolhidos de forma democrática;
9. Definição de um programa de incentivos à formação de professores;
10. Promoção da articulação das políticas de saúde e sociais com as políticas de educação;
11. Incentivos às atividades sistemáticas de difusão científica;
12. Descredenciamento de instituições e fechamento de cursos de licenciatura com avaliação negativa.

Brasília, 06 de dezembro de 2007

Marisa Serrano
Senadora