

AS AVALIAÇÕES E OS DESAFIOS DO ENSINO MÉDIO

Reynaldo Fernandes

1 INTRODUÇÃO

Fernando Veloso, em seu texto neste volume, nos oferece um amplo diagnóstico da evolução do desempenho educacional brasileiro no período pós-redemocratização. Ele destaca os avanços obtidos, as grandes deficiências que ainda persistem e sugere possíveis caminhos a serem trilhados no futuro próximo.

O Brasil possui um sistema educacional construído ao longo de décadas. Ainda que as experiências internacionais possam servir de inspiração, a tentativa de recriá-las em nosso país, sem a devida contextualização, pode redundar em fracasso. Como destacado por Veloso, “uma lição importante das experiências de reforma educacional é que os resultados das políticas educacionais dependem de forma crucial dos detalhes das intervenções e das características do ambiente local. Em função disso, para entender os possíveis efeitos de iniciativas de reformas educacionais no Brasil, é preciso caracterizar o contexto no qual elas atuam”.

A leitura do texto de Veloso nos permite identificar um tripé, sobre o qual o sistema brasileiro de educação básica estaria sendo edificado. A posição que Veloso parece defender e com a qual eu concordaria é que tal tripé deveria ser preservado em qualquer proposta de reforma educativa. O tripé seria formado por:

1. *Descentralização na oferta dos serviços educacionais.* A oferta de educação básica está a cargo de estados e municípios. Atualmente a educação infantil é de responsabilidade dos municípios e o ensino médio é responsabilidade dos estados. Já a educação fundamental é compartilhada entre estados e municípios.¹
2. *Crítérios de financiamento definidos pela Federação.* Determinação de vinculação orçamentária para cada uma das esferas de governo e critérios de distribuição dos recursos, dentro dos estados, de acordo com as matrículas.
3. *Avaliação centralizada.* Um sistema de avaliação que permita a comparação entre unidades da Federação, entre redes de ensino e entre escolas.

Uma das principais vantagens da descentralização está no seu potencial de gerar inovações, na medida em que mais alternativas de políticas são postas em teste. Além disso, ela permite tratar melhor as diversidades locais e, assim, propiciar uma melhor gestão. No entanto, para que essa vantagem potencial da descentralização se materialize, seria necessário garantir algumas precondições. Primeiro, é preciso identificar e difundir as experiências de

¹ A União possui um papel complementar nessa esfera: o de fornecer assistência técnica e financeira aos estados e municípios; o de definir as diretrizes curriculares nacionais e o de regular a formação de professores. A regulação do ensino superior, que inclui as escolas de formação de professores, está sob responsabilidade do Governo Federal.

sucesso. Segundo, é necessário produzir informações que possibilitem a população local julgar a qualidade da educação oferecida e cobrar os gestores e governantes por melhorias. Por fim, é preciso dotar o poder local com recursos e capacidade técnica para gerir suas escolas. Como destaca Veloso, “a descentralização pode ter consequências adversas sobre a qualidade da educação quando o governo ou gestor local não têm capacitação técnica ou recursos adequados”. Os critérios de financiamento definidos pela Federação e a avaliação centralizada são elementos importantes na busca de se estabelecer tais precondições.

A Constituição de 1988 estabeleceu que estados e municípios destinassem um mínimo de 25% de suas receitas de impostos e transferências à educação. Para o Governo Federal esse percentual foi de 18%.² Tais vinculações têm garantido um volume minimamente razoável de recursos para o setor. Veloso mostra que o Brasil não possui um gasto público comparativamente baixo em educação. Esse gasto, como proporção do PIB, está ligeiramente acima do que seria esperado para um país com a mesma renda *per capita*.³ E mais, os gastos públicos em educação, como proporção do PIB, vêm se elevando nos anos recentes. Isso, no entanto, não impede que haja redes de ensino muito carentes de recursos.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), sucessor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), tem a finalidade de proporcionar um mínimo de recursos para todas as redes de ensino. O Fundeb consiste em um fundo de financiamento estadual em que o estado e seus municípios contribuem com 20% da arrecadação de impostos e transferências, e a distribuição dos recursos, entre estado e municípios, é feita de acordo com o número de matrículas. É estabelecido um valor mínimo por aluno, cabendo à União um aporte complementar de recursos para estados que não atingem esse valor mínimo. Esse desenho, ainda que sujeito a aprimoramentos, produz maior equidade no sistema e, assim, responde a uma das principais críticas da descentralização em um país com desigualdades regionais: a de que crianças que nascem em regiões pobres estariam condenadas a frequentar escolas igualmente pobres.

Ainda que recursos sejam importantes, eles não garantem uma boa educação. Uma determinada rede pode ter recursos suficientes, mas desperdiçá-los. Um elemento importante no combate à ineficiência na utilização de recursos é a disponibilidade de informações mais objetivas sobre a qualidade do ensino nas escolas e redes. A existência de um sistema centralizado de avaliação — ao fornecer indicadores de desempenho dos estudantes que sejam comparáveis entre unidades da Federação, redes de ensino e escolas — cumpre essa função.

A divulgação dos resultados da Prova Brasil e do IDEB — por escolas, redes de ensino e unidades da Federação — aumentou o grau de *accountability* no sistema educacional brasileiro. Tais informações possibilitam ao público local realizar uma maior cobrança de governantes e gestores do sistema por melhorias no ensino e auxiliam os pais na hora de escolher

² A partir de 1994, com o Fundo Social de Emergência e posterior Desvinculação das Receitas da União (DRU), o percentual de vinculação para o Governo Federal passou a ser de 14%.

³ Evidentemente, isso não significa afirmar que não seria necessário aumentar os gastos em educação. Apenas constata que, em comparação com países de renda *per capita* similar, o Brasil possui um gasto próximo da média.

a escola para seus filhos. Além disso, esse sistema tem contribuído para a identificação de boas experiências e de situações que merecem maior atenção e possibilitou ao Ministério da Educação (MEC) criar um sistema de metas individualizadas por escolas, redes de ensino e unidades da Federação. O objetivo das metas, pactuadas entre o MEC e as secretarias de educação de estados e municípios, foi o de aumentar a mobilização da sociedade e, assim, obter um maior comprometimento das redes e escolas com a melhoria do IDEB.⁴

Uma crítica que se faz a esse sistema é que os indicadores considerados não refletem apenas a qualidade das escolas ou das redes de ensino, mas também as condições socioeconômicas e a bagagem cultural dos estudantes. Tal crítica se baseia na hipótese de que o público interessado é incapaz de extrair o “sinal de qualidade” de uma determinada escola ou rede de ensino por, por exemplo, compará-la com escolas ou redes de ensino que possuam público similar. Ela desconsidera que pode ser mais fácil para o público relacionado à escola (pais de alunos, professores e diretores) estabelecer o parâmetro correto de comparação do que para qualquer analista distante dessa realidade.⁵ De qualquer modo, as evidências existentes indicam que a introdução de programas de *accountability* baseados em resultados dos estudantes em exames padronizados tende a elevar a proficiência dos estudantes nesses exames.⁶

Esse quadro dá um resumo dos caminhos recentes que o país trilhou na construção de seu sistema de educação básica. Como vimos, o desenho atual possui vários aspectos que poderiam ser considerados desejáveis. No entanto, as deficiências existentes na educação brasileira ainda são enormes, e superá-las pode exigir mudanças nada triviais de se pôr em prática. Nestes comentários, gostaria de destacar um ponto apenas tangenciado por Veloso: a questão da avaliação e estrutura do ensino médio.

2 DESAFIOS DO ENSINO MÉDIO: AVALIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Como apontado anteriormente, as evidências internacionais têm mostrado que os programas de *accountability* contribuem para um melhor desempenho dos estudantes nos exames adotados. Então, uma questão relevante é saber se os exames cobrem os aspectos essenciais sobre os quais a escola deveria se debruçar. A questão do estreitamento do currículo ou estreitamento dos objetivos da escola é uma preocupação constante nos debates sobre *accountability* educacional.

O sinal que o IDEB fornece às escolas é claro: priorize suas ações para que os alunos obtenham os conhecimentos e habilidades exigidos pela Prova Brasil e cuidem para que os alunos caminhem no sistema sem repetências. Para a primeira fase do ensino fundamental não parece haver problemas. Grande parte dos educadores, acredito, concordaria que nessa etapa do ensino as disciplinas de língua portuguesa e matemática são as fundamentais.

⁴ Para uma discussão mais detalhada sobre o sistema de avaliação e *accountability* no Brasil, ver Fernandes e Gremaud (2009).

⁵ Esse problema, no entanto, tende a ser mais grave quando prêmios e sanções são automaticamente atrelados aos indicadores de *accountability*.

⁶ Embora parte dessa melhoria possa ser devida a uma “inflação de notas” (aumento da pontuação nos exames sem melhora no aprendizado), as evidências apontam que parte do aumento das notas reflete uma melhora da qualidade das escolas. Ver Fernandes e Gremaud (2009).

Ao final do ensino fundamental, se limitar a tais disciplinas é mais questionável. Mas, avaliar as escolas do ensino médio com base apenas em língua portuguesa e matemática é, reconhecidamente, insuficiente. Aliás, esse foi um dos motivos para não se estender a Prova Brasil para o ensino médio. Para essa fase de ensino, o Brasil possui outra avaliação: o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM). No entanto, o uso do ENEM com a finalidade de *accountability* tem sido questionado. É preciso reconhecer que a discussão sobre a avaliação do ensino médio é mais complexa. Antes de discutirmos como avaliar o ensino médio, precisamos saber o que queremos dele.

Por exemplo, Schwartzman (2010) argumenta que um IDEB realizado para escolas de ensino médio contribuiria para consolidar o modelo de um único tipo de escola, quando o ideal seria uma maior diversificação das alternativas oferecidas aos alunos. Nesse caso, a crítica é antes sobre o desenho do ensino médio do que sobre a avaliação propriamente dita.

Grosso modo, os sistemas educacionais maduros iniciam com “letramento” e “numeração” e finalizam com a aprendizagem para inserção no mercado de trabalho. Embora haja essa diretriz comum, os países diferem em seus sistemas de ensino. Em relação aos primeiros anos de escolarização (o equivalente ao nosso ensino fundamental), as diferenças não são tão expressivas: uma escola única de caráter não vocacional. A diferenciação se dá a partir do ensino médio. Ainda que haja uma grande diversidade de desenhos, podemos pensar em dois modelos de referência, aos quais vamos denominar modelo europeu e modelo norteamericano.

No modelo europeu, as trajetórias educacionais, no nível do ensino médio, se dividem entre acadêmica e profissional/vocacional. A primeira prepara o estudante para a universidade e a segunda, para o mercado de trabalho. Pode haver subdivisões em cada uma dessas trajetórias. No ensino profissional há dois tipos de desenhos. A escola técnica, que agrega ensino técnico-profissional à escola acadêmica, e a escola vocacional, que possui um currículo acadêmico reduzido e se concentra na formação de um ofício. De modo geral, o tipo de escola que o estudante frequenta não depende apenas de sua vontade. É preciso ser aceito, e muitos, em virtude de seu desempenho, não têm alternativa senão cursar uma escola vocacional.

Por sua vez, o modelo norte-americano possui uma escola única de nível médio: a *comprehensive high school*. Nela, no entanto, os alunos possuem flexibilidade em escolher sua formação, combinando disciplinas acadêmicas e profissionais. Ainda que a *high school* ofereça disciplinas profissionais, ela não prepara os estudantes para exercer um ofício, como nas escolas profissionais do modelo europeu. Aqueles que não vão para as universidades podem obter a profissionalização nos *community colleges* ou nos *two-year colleges*. Essa trajetória poderia ser comparada à dos nossos cursos superiores em tecnologia.⁷

Por certo, cada um desses modelos possui vantagens e desvantagens. O modelo norteamericano tem sido elogiado por ser flexível e inclusivo, mas a formação para exercer um

⁷ Os *community colleges* e *two-year colleges* surgiram com a função de fornecer os dois primeiros anos do bacharelado, o qual deveria ser concluído em uma universidade. Enquanto essa função ainda está presente, muitos vão a essas instituições para obter uma formação profissional com intenção de ir diretamente para o mercado de trabalho.

ofício é mais longa e, portanto, mais cara.⁸ Já o modelo europeu, apesar de garantir uma formação profissional (superior ou média) para a maioria dos jovens, é acusado de reforçar a estratificação social: filhos das famílias mais abastadas vão para as universidades, e os demais se dirigem para as escolas vocacionais de ensino médio. Sem entrar na discussão de qual modelo seria o mais apropriado, o fato é que, para o Brasil, qualquer um desses caminhos seria extremamente difícil de adotar.

Caminhar para o modelo norte-americano exigiria transformações profundas em nosso sistema de ensino, com custos de transição tão elevados que, provavelmente, inviabilizariam tal alternativa. Por exemplo, essa estratégia envolveria completa mudança física de nossas escolas. A *comprehensive high school* norte-americana, que oferece um grande leque de disciplinas optativas (acadêmicas e profissionais), é incompatível com escolas pequenas e integradas com o ensino fundamental, como é o caso de nossas escolas de ensino médio. Por sua vez, a adoção do modelo europeu requereria um enorme esforço para construir uma expressiva rede pública de escolas profissionais. Escolas profissionais não são baratas. Na verdade, são mais caras do que escolas acadêmicas. É difícil imaginar os estados, com toda a dificuldade que enfrentam com suas escolas atuais, se engajando em tal empreitada. Deixar essa tarefa para o Governo Federal não parece ser também uma alternativa viável. Adotar medidas para aprimorar o sistema que temos parece ser o caminho mais recomendável para melhorar o ensino médio.

Nosso sistema caminhou para uma escola única de ensino médio não vocacional, que deve ser cursada por todos. O ensino profissional de nível médio agrega disciplinas de cunho profissional ao ensino acadêmico comum a todos, o que pode ser feito concomitante ou subsequentemente ao ensino médio regular. Assim, as disciplinas profissionais associadas à formação técnica de nível médio são complementares, ao invés de substitutas, à formação acadêmica comum.

Além de não possuímos uma escola profissional alternativa ao ensino acadêmico regular, a proporção de jovens que frequentam a educação profissional é pequena. Menos de 10%, quando na Europa essa proporção chega a 50%. Embora a maioria dos alunos de ensino médio curse o ensino não profissionalizante, a maior parte não ingressa no ensino superior.⁹ Dada a evasão escolar antes do final do ensino médio, concluímos que a maioria dos brasileiros transita da escola para o mercado de trabalho sem obter uma formação profissional.

Essa rigidez na estrutura do nosso ensino médio tem sido alvo de críticas. A existência de diferentes trajetórias possibilitaria que os jovens, com diferentes interesses e potencialidades, pudessem encontrar um caminho mais condizente com sua situação. Isso contribuiria para um melhor casamento entre escolas e estudantes e, como consequência, uma redução da evasão escolar.

⁸ Em carreiras como Direito e Medicina, a formação se dá nas escolas profissionais, onde o aluno ingressa após quatro anos de bacharelado. Mesmo nas demais carreiras, os quatro anos de bacharelado podem se mostrar insuficientes, obrigando os estudantes ingressar no mestrado ou doutorado para obter os conhecimentos e habilidades exigidos pelo mercado de trabalho. Isso porque os dois primeiros anos de bacharelado são comuns para todas as carreiras. Então, a formação específica tem duração de apenas dois anos, o que parece insuficiente para a maioria dos casos.

⁹ Fernandes e Narita (2001) mostram que mais de 60% das pessoas que concluem o ensino médio não ingressam no ensino superior. Os dados desse estudo foram atualizados até 2006 e o resultado não se alterou significativamente.

É preciso reconhecer, no entanto, que o fato de o ensino médio acadêmico não preparar os estudantes para exercerem um ofício não significa que ele não fornece aos estudantes conhecimentos e habilidades úteis para o trabalho. As evidências disponíveis apontam que os ganhos salariais de frequentar o ensino médio são muito grandes. Além dos ganhos diretos, cursar o ensino médio abre a possibilidade para que o indivíduo obtenha instrução superior, a qual possui um prêmio salarial ainda mais elevado. Por exemplo, Fernandes e Narita (2001) mostram que, para pessoas com idênticas características observáveis, aquelas com nível médio completo ganham um salário em torno de 60% mais elevado do que aquelas com nível fundamental de ensino. Já as pessoas com superior completo ganham, em média, 130% a mais do que aquelas com nível médio. De posse de tais evidências, somos levados a concluir que os ganhos de frequentar o ensino médio que aí está são elevados. Não se pode associar a evasão escolar à falta de benefícios gerados pelo ensino médio.

O fato de muitos jovens abandonarem a escola sem concluir o ensino médio não é um problema exclusivamente brasileiro.¹⁰ Alguns pesquisadores têm argumentado que o jovem que evade a escola ignora ou desconta pesadamente as consequências futuras de sua ação. Nessa linha de raciocínio, o caminho para tornar a escola mais atrativa passa por aumentar os benefícios ou reduzir os custos contemporâneos à frequência escolar. Benefícios, embora expressivos, que ocorrerão no futuro teriam pouco valor para os jovens no momento que eles decidem evadir a escola. Esse comportamento presente orientado poderia explicar também por que jovens são mais propensos a adotar comportamentos de risco.¹¹

Por essa linha de raciocínio, seria preciso aumentar a atratividade da escola, mas sem retirar dela os elementos que geram retornos tão elevados. A estratégia de ampliar as possibilidades de trajetórias educacionais soa atraente. No entanto, requer cautela. Trajetórias alternativas devem ser opcionais e não impostas a certos grupos de estudantes, com base em desempenho ou qualquer outro critério. Sabemos que o retorno da escola que temos é elevado, mas nada sabemos sobre os retornos que seriam gerados por essas novas escolas. Então, uma estratégia que incentive pesadamente a migração para tais escolas é, no mínimo, temerária. Não é nada claro que a elevada taxa de evasão de nossos jovens é fruto da escola única que temos. Reformulação do ensino nas atuais escolas de ensino médio — reduzindo seu caráter enciclopédico, por exemplo — pode ser um caminho mais frutífero.

Dada a discussão anterior, uma possível diretriz para se alterar o ensino médio seria:

1. Ter como objetivo que a maioria dos brasileiros conclua o ensino médio acadêmico. A obtenção de uma vaga em uma escola de nível médio regular (não vocacional) seria mantida como um direito de todos.
2. Reformular o ensino médio acadêmico, enfatizando os conhecimentos e habilidades úteis para a vida. O ensino médio não vocacional deveria ser encarado como a etapa final do ensino geral e não como uma etapa intermediária entre o fundamen-

¹⁰ Ver Bridgeland *et al.* (2006) para o caso dos Estados Unidos.

¹¹ Ver Gruber (2001) para referências dessa discussão em economia e psicologia do desenvolvimento.

tal e o ensino superior. A aprendizagem de um ofício seria deixada para os cursos profissionais (de nível médio ou superior).

3. Autorizar o funcionamento de escolas vocacionais de nível médio do tipo europeu (com currículo acadêmico reduzido). Ainda que a prioridade seja a escola não vocacional, é preciso reconhecer que muitos jovens não possuem interesse em cursá-la. Então, a escola vocacional seria uma alternativa.

Eu, certamente, não possuo total clareza de como essas diretrizes seriam concretizadas. Entretanto, alguns pontos parecem importantes. Primeiro, os conhecimentos e habilidades enfatizados no ensino médio não vocacional deveriam levar em conta que os estudantes podem seguir diferentes caminhos profissionais. Eles podem, inclusive, não dar continuidade aos estudos. Segundo, conhecimentos e habilidades úteis para a vida devem levar em conta as necessidades do mundo do trabalho. Entretanto, possuir conhecimentos e habilidades úteis para o mercado de trabalho é diferente de ter um ofício. Por fim, a definição de tais conhecimentos e habilidades deveria ser precedida de ampla discussão com todos os atores relevantes (Ministério da Educação, Consed, Undime, universidades, representantes dos professores etc.).

Nesse ponto, a existência de um exame de final de ciclo parece fundamental. A construção desse exame poderia operacionalizar a discussão sobre os conhecimentos e habilidades que seriam desejáveis que os alunos obtivessem ao final do ensino médio. Todos os alunos que cursaram o ensino médio acadêmico, o que inclui os estudantes das escolas técnicas (que agregam ensino profissional ao ensino acadêmico), seriam submetidos a ele. Assim, o exame de final de ciclo teria duas funções: sinalizar para as escolas o que elas deveriam priorizar e ser um instrumento de *accountability*.

Seria importante também que o exame de final de ciclo substitua o vestibular. Enquanto os vestibulares existirem, eles vão continuar a pautar os currículos de ensino médio. É muito difícil para dirigentes educacionais adotar um currículo que, embora considerem o mais apropriado, reduza a probabilidade de seus estudantes de ingressarem numa boa universidade.

Para finalizar a proposta, seria necessário instituir as escolas vocacionais de ensino médio. Os alunos dessas escolas não necessitariam se submeter ao exame de final de ciclo. Mas, para todos os efeitos legais, os alunos nelas formados devem ser considerados graduados no ensino médio. A questão mais difícil é saber quem vai oferecer tais cursos. O caminho mais natural parece ser via o sistema S. Hoje o sistema S recebe recursos públicos de 2,5% da folha de salários (1,5% para serviço social e 1,0% para a formação profissional). Com a regulamentação das escolas vocacionais, é bastante provável que ele se interesse em oferecer tais serviços. Por sua vez, acordos e incentivos do poder público poderiam ajudar nesse processo de engajamento do sistema S.

3 CONCLUSÃO

Nestes comentários, procurei destacar um ponto específico tratado no texto de Veloso: a questão da avaliação e *accountability* no ensino médio. Meu argumento é que a falta de acordo sobre como deve ser a avaliação no ensino médio reflete, na realidade, uma falta de acordo de como o ensino médio deve ser estruturado.

A escola única e de formação geral é a tônica dos sistemas educacionais de todo o mundo até o final do ensino fundamental. No Brasil isso se estende até o ensino médio. Não é claro, no entanto, que isso é tão ruim como muitos alegam. Os retornos do ensino médio acadêmico têm se mostrado muito elevados. E a evasão na faixa etária ideal para cursar o ensino médio não pode ser facilmente associada a esse desenho. Isso não significa que a instituição de uma escola vocacional de ensino médio não seja algo que venha contribuir para a formação de nossos jovens.

Dentro dessa lógica, entretanto, o ensino médio não vocacional deveria ser encarado como a etapa final do ensino geral e não como uma etapa intermediária entre o fundamental e o ensino superior. Um exame de final de ciclo seria fundamental para consolidação desse modelo.

Por fim, é preciso que após a conclusão do ensino médio se abram oportunidades de profissionalização. É preciso facilitar o acesso de uma população que está chegando ao final do ensino médio e não dispõe de recursos para frequentar um bom ensino superior. O caminho da formação superior em dois anos (os cursos tecnológicos) parece atrativo. Mas, para isso, é preciso que o poder público atue nesse sentido. Entretanto, esse já é outro assunto.

